

**Euskadi ante la reforma de la Unión Europea.
La participación de los pueblos y los ciudadanos de Europa en un
proyecto político común**

(Posición del Gobierno Vasco ante la Conferencia Intergubernamental para la Reforma del
Tratado de Amsterdam) (Vitoria-Gasteiz, 14/5/1996)



INDICE

LA RAZÓN Y LA FINALIDAD DE ESTA PROPUESTA

- 1.- El porqué del documento
- 2.- La propuesta en el contexto del desarrollo de la Conferencia Intergubernamental
- 3.- El contenido del documento

I.- LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS RETOS DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

II.- LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS Y DE LOS CIUDADANOS EN UN PROYECTO POLÍTICO COMÚN

- 1.- El desarrollo de los valores comunes y la protección y fomento de la diversidad
- 2.- La protección de los derechos fundamentales
 - 2.1.- Un catálogo de derechos fundamentales.
 - 2.2.- El compromiso específico de los Estados miembros de proteger estos derechos
- 3.- La ciudadanía europea
- 4.- La participación de las nacionalidades y regiones en el funcionamiento de la Unión Europea
 - 4.1.- La participación regional
 - 4.2. La participación específica de las Regiones con competencias legislativas

III.- UN MODELO EUROPEO DE SOCIEDAD

- 1.- Un espacio de progreso social y desarrollo sostenible
 - 1.1.- El empleo
 - 1.2.- El medio ambiente
 - 1.3.- El Protocolo Social
 - 1.4.- La acción contra la exclusión social



1.5.- Salud

1.6.- Mujer

1.7.- Juventud

1.8.- Consumidores

1.9.- Las políticas sectoriales de desarrollo y cohesión

2.- Un espacio de libertad y seguridad

IV.- UNA UNIÓN MÁS DEMOCRÁTICA, TRANSPARENTE Y EFICAZ

1.- En la definición y ejecución de las políticas comunitarias

1.1.- El principio de subsidiariedad

1.2.- El principio de transparencia

1.3.- La simplificación de los procedimientos de decisión y de ejecución

1.4.- La mayor eficacia en las políticas comunitarias de incidencia territorial

1.5.- La participación de los Parlamentos de los Estados Miembros

2.- En el funcionamiento de las Instituciones

2.1.- El Parlamento Europeo

2.2.- La Comisión

2.3.- El Consejo

2.4.- El Tribunal de Justicia.

2.5.- El Tribunal de Cuentas.

V.- UNA UNIÓN EUROPEA CON UNA IDENTIDAD EXTERIOR PROPIA

1.- Un enfoque global de la política exterior de la Unión

2.- La estructura interna que permita y haga visible un enfoque global

3.- Las especificidades del procedimiento de decisión

VI.- EL DESARROLLO FUTURO DE LA UNIÓN

1.- La superación de la actual estructura de "pilares"



2.- La cooperación reforzada en determinados ámbitos

3.- El procedimiento para futuras reformas

VII.- LA ADECUACIÓN A LA UNIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL COMO ESTADO COMPLEJO

ANEXO: Proyecto de declaración aneja al Tratado de la Unión Europea sobre las regiones de la Unión dotadas de competencias legislativas



LA RAZÓN Y LA FINALIDAD DE ESTA PROPUESTA

1.- El porqué del documento

El pasado día 29 de marzo dio comienzo formalmente en Turín la Conferencia Intergubernamental que debe conducir a una serie de importantes reformas en la Unión Europea.

El Gobierno Vasco, desde los orígenes del proceso de integración europea que abrió el final de la segunda guerra mundial, ha aportado su visión sobre el mismo con una clara vocación europeísta, en la que se combinaba la necesidad de realizar una Unión Europea a fin de garantizar un espacio de paz y de convivencia entre los europeos y la de que ese espacio fuese respetuoso con las identidades propias de los distintos pueblos que la conformaban.

En 1958, el Lehendakari Aguirre expresaba esta idea afirmando:

"Nuestra posición ha sido en todo momento decididamente favorable a la integración europea y, dentro de nuestra modestia, hemos colaborado desde el principio en los organismos creados para favorecerla. Esta postura está de acuerdo con nuestras convicciones democráticas y con la visión de una Europa en la que se garantice la libertad general y sirva de amplia base para la reorganización de todas las libertades, desde la del hombre hasta la del Estado, pasando por las colectividades naturales y las nacionalidades".

Hoy en día, el proceso la construcción europea ha conocido una evolución espectacular y, a su vez, Euskadi ha ido consolidando su propio nivel de autogobierno. En la Conferencia Intergubernamental de 1996 van a confluír estos procesos con una importancia extraordinaria para el futuro de ambos.

El Gobierno Vasco considera, por tanto, necesario que en las Instituciones vascas se debata en profundidad sobre esta cuestión y que Euskadi de a conocer su visión y su posición sobre las materias objeto de debate en esta Conferencia.

Además de ello, los resultados de la Conferencia van a afectar de forma directa al ciudadano vasco en cuanto ciudadano europeo en el momento en el que, más claramente, se comprende que no puede hacerse Europa de espaldas a los ciudadanos y que difícilmente podrá seguir avanzándose en el proceso sin su implicación en el mismo. Por ello, este documento y esta búsqueda de posicionamiento de las Instituciones vascas quiere, también, que en el seno de la sociedad vasca se genere y exista un debate sobre esta cuestión, con el que se acerquen a nuestros ciudadanos los importantes temas que van a ser tratados en la misma.

2.- La propuesta en el contexto del desarrollo de la Conferencia Intergubernamental

La Conferencia inició sus trabajos en marzo con la previsión de concluirlos en el primer semestre de 1997 para abrir, posteriormente, el proceso de ratificación en los países de la Unión.

Los trabajos de la Conferencia se están desarrollando mediante reuniones de representantes de los Estados de la Unión y de las Instituciones comunitarias en un triple nivel: 1) reuniones de los representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los países de la Unión; 2) reuniones de los Ministros de Asuntos Exteriores; 3) reuniones de los Jefes de Estado y de Gobierno.

La mayoría de los Estados han dirigido a la Conferencia su posición inicial en relación con los temas a debatir en la misma. El Estado español ha presentado formalmente un documento inicial con un Dictamen de la Comisión Mixta Congreso - Senado para la Unión Europea. Ambos documentos han sido tenidos en cuenta en el momento de elaborar esta propuesta.

En este contexto el destino del presente documento es múltiple:

- las Instituciones vascas, especialmente el Parlamento, a fin de que éstas fijen su posición en relación con estas cuestiones;
- la sociedad vasca, a fin de que se abra un debate sobre la Reforma a la vista de su ratificación posterior en cada uno de los Estados;
- el Gobierno del Estado, a fin de que incorpore elementos de la misma a la posición que adopte en el desarrollo de la Conferencia;
- las Comunidades Autónomas, a fin de consensuar elementos de común interés;
- las Instituciones de la Unión Europea y las organizaciones europeas de distinto ámbito, a fin de dar a conocer la posición de Euskadi en relación con este proceso.

3.- El contenido del documento

El documento comienza por situar la Conferencia Intergubernamental en su contexto propio. Es decir, la Conferencia no va a dar respuesta a todas las cuestiones y a todos los desafíos actuales de la Unión Europea y ello es importante tenerlo en cuenta en el momento de abrir un debate sobre la misma. Por otra parte, es importante situar la Conferencia en un proceso de integración europea que comenzó hace 45 años y que no concluye con ella sino que está en constante evolución (punto I).

A continuación, se centra en aquellas cuestiones que deben conducir a una Unión más próxima a los ciudadanos y los pueblos europeos y analiza aquellas políticas y acciones comunitarias más ligadas a un modelo europeo de sociedad (puntos II y III).

Se trata, a continuación, de las principales cuestiones que plantea el funcionamiento de una Unión Europea ampliada a más de 25 Estados desde el punto de vista de la democracia, transparencia y eficacia (punto IV). Posteriormente, se realiza el análisis de otros temas de la Conferencia de carácter más específico, como el referente a la identidad de la Unión en la esfera de las relaciones exteriores (punto V) y las fórmulas para seguir profundizando en el proceso de integración (punto VI).



Por último, se desarrolla un punto específico (punto VII), en relación con la adecuación de un Estado complejo, como es el Estado español, a la propia Unión, en el sentido de que es preciso resolver la asignatura pendiente de la participación de las Comunidades Autónomas, en general, y de Euskadi, en particular, en la Unión Europea, en todas aquellas cuestiones que afectan a sus competencias.

Si bien, esta última cuestión es un problema principalmente de orden interno del Estado y, por ello, se singulariza en el documento, también es cierto que a nivel de la Unión se puede facilitar, también, una mayor participación de las nacionalidades y regiones europeas en su funcionamiento, mediante la adopción una serie de medidas que son propuestas en el documento dentro de los apartados específicamente dedicados a la Conferencia (puntos II y IV).



I.- LOS DESAFIOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS RETOS DE LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

El proceso de integración europea, iniciado con la creación de la Comunidad del Carbón y del Acero y de la Energía Atómica en 1951 y la de la Comunidad Europea en 1957, ha traído como consecuencia que la Europa occidental haya conocido, por primera vez en su historia más reciente, 50 años de paz y una prosperidad y un desarrollo económico sin precedentes.

Este proceso, que inicialmente integraba a seis Estados, se ha ido desarrollando de una forma paulatina, tanto en la profundización de los elementos de la integración, como en el número de Estados de la Unión, en sucesivas ampliaciones hasta alcanzar los quince actuales.

El Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor en 1993, supuso en este proceso una transformación política de las Comunidades hacia una Unión Europea, superando la fase de una integración de naturaleza económica, hacia una integración de naturaleza política. Así, el Tratado introducía la previsión de una Unión Económica y Monetaria que implicaba la integración a nivel europeo de uno de los elementos más estrechamente ligados a la soberanía estatal; introducía, asimismo, el concepto de ciudadanía europea, que supone la superación de la consideración del ciudadano europeo por la Unión como un agente económico en su relación con el mercado único, para pasar a una consideración como ciudadano titular de derechos y obligaciones hacia la Unión; introducía, por último, un reconocimiento expreso del papel de las nacionalidades y regiones europeas en el proceso de integración por primera vez desde 1950.

No obstante, el propio Tratado en su artículo N reconocía que la tarea estaba inacabada y previó la celebración en 1996 de una Conferencia Intergubernamental para tratar las cuestiones pendientes que se relacionan en este artículo.

Los acontecimientos habidos desde la firma del Tratado en 1992, han implicado que los miembros de la Unión hayan añadido nuevos elementos que requieren de una respuesta en la Conferencia y que pueden definirse de la siguiente manera.

En primer lugar, ante los síntomas de desencanto de los ciudadanos respecto del proyecto europeo, la Conferencia debe tener como tarea prioritaria la de reforzar la Unión ante la opinión pública. Para ello, la Unión debe asociar los ciudadanos europeos al proyecto de integración y dar respuesta a sus necesidades y preocupaciones más directas, tales como el medio ambiente, el empleo, la seguridad y la configuración de un modelo de sociedad justo y solidario hacia el interior y hacia el exterior de la Unión.

En segundo lugar, la Conferencia debe preparar la Unión para su futura ampliación. Una estructura y un funcionamiento de la Unión inicialmente pensados para seis Estados debe acomodarse a una Unión Europea ampliada a casi una treintena de Estados más heterogéneos entre sí que los actuales, sin merma de la democracia y eficacia en su funcionamiento y en su actuación.

En estos dos aspectos debe considerarse la participación de las nacionalidades y regiones europeas en el proceso de integración por el hecho obvio de que la Unión política no puede construirse sólo por los Estados sino, también, a través de esta participación que contribuye al



acercamiento del ciudadano a la Unión, a un funcionamiento más democrático de la misma, a una mayor eficacia en su actuación y a la realización de una nueva etapa en aras a una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa en la cual las decisiones sean tomadas de la forma más próxima al ciudadano, según la previsión del artículo A del Tratado de la Unión Europea.

Por último, la Conferencia debe posibilitar seguir avanzando en el proceso de integración de la Unión en un aspecto de tanta importancia para las opiniones públicas europeas como es la política exterior, de tal forma que la Unión aparezca como un actor político capaz de influir en mayor medida en la escena internacional en aquellos aspectos que preocupan de forma especial a los ciudadanos y en los que éstos reclaman una actuación conjunta. Es decir, el mantenimiento de la paz, la solidaridad internacional, la seguridad y las relaciones económicas entre los diferentes espacios geopolíticos del globo.

Estos son los retos de la Conferencia que se enmarcan en un calendario complejo de acontecimientos que definen el programa de la Unión para el final del siglo. Así, en 1998 se adoptará la decisión de qué países se incorporarán a la Unión Económica y Monetaria el 1 de Enero de 1999; la decisión sobre las perspectivas financieras de la Unión a partir de 1999, año en el que finalizan las actuales y que determinan la política de cohesión económica y social en el interior de la Unión; la decisión sobre el calendario de la ampliación y sobre la correspondiente adaptación de las políticas comunitarias (política agrícola común, pesquera, comercial, regional, etc.); la decisión sobre la integración de la UEO en la Unión Europea y, con ello, la consecución de una política de defensa de la Unión.

Todos ellos suponen un complicado abanico de cuestiones que definirán la Unión que entrará en el siglo XXI. El Gobierno Vasco es consciente de que cara a la Reforma no resulta realista proponer modificaciones radicales de avance en el proceso de integración. No obstante, la Conferencia no debe dejar de ser ambiciosa en la continuidad de este proceso, a fin de cumplir con éxito una profundización de la Unión política y una definición de una Unión más próxima a los ciudadanos y mejor asociada a los pueblos europeos. Sólo así conseguirá dotarse de la coherencia interna y de la adhesión de la ciudadanía necesarias para abordar con éxito estos desafíos.



II.- LA PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS Y DE LOS CIUDADANOS EN UN PROYECTO POLÍTICO COMÚN

Uno de los principales objetivos de la Conferencia es el lograr una Unión más próxima a los ciudadanos que permita su adhesión al proyecto político común que la Unión representa.

La importancia de esta cuestión hace que tenga reflejo en diversos puntos del temario de la Conferencia. Así, cuando se hace referencia al modelo europeo de sociedad resulta imprescindible recoger en él aquellas políticas y actuaciones de la Unión en relación con las cuestiones que más directamente preocupan al ciudadano. De la misma manera, muchos de los aspectos tratados en relación con los principios de democracia y transparencia están tomando como punto de referencia al ciudadano de la Unión.

Con todo, existen una serie de aspectos más directamente ligados a este objetivo que son los específicamente tratados en este punto. Así, el logro de una Unión que desarrolle unos valores comunes compartidos por los europeos, entre los que se encuentra el de respeto a la diversidad (punto 1). Una Unión que garantice los derechos y libertades fundamentales de la persona (punto 2). Una Unión en la que los ciudadanos se vean reconocido un estatuto de ciudadanía que trasciende las fronteras de su propio Estado (punto 3). Una Unión en la que los europeos constaten que pueden participar a través de las Instituciones de autogobierno de las que internamente se han dotado para configurar y gestionar las políticas en las que ahora la Unión tiene capacidad de decisión (punto 4).

1.- El desarrollo de los valores comunes y la protección y fomento de la diversidad

En la nueva fase que se abre con la modificación del Tratado resulta preciso reafirmar el equilibrio necesario entre la afirmación de la Unidad Europea, por encima de su diversidad y, al mismo tiempo, el esfuerzo por defender la riqueza y la diversidad cultural de Europa contra todo proceso uniformizador.

La Unidad, representada en unas instituciones, en unas políticas y en unos valores comunes, así como en un derecho común, es compatible con la diversidad, representada en las diferentes culturas, lenguas, tradiciones y estructuras institucionales y políticas de cada uno de los pueblos que componen dicha Unión. Son las dos caras de una misma moneda, de una unidad que, a través de todas las diversidades, permite referirse a Europa como una realidad política común.

Europa es un conjunto de importantes valores definidos en común. Europa es una idea de paz; Europa es una idea de respeto y tolerancia; Europa es una idea de solidaridad, de justicia y de humanismo; Europa es una idea ética e incomprensible sin partir de unos ideales, de unos valores determinados; Europa es una idea de democracia.

La Conferencia Intergubernamental, ante los signos actuales, tanto internos como externos, de tensión sobre estos elementos de su identidad común, debe reforzarlos y reafirmarse en ellos como esencia de la Unión, que identifica a los ciudadanos y a los pueblos europeos con un proyecto común.



El proceso de Unión Europea conlleva elementos muy acomodables al mundo de lo unitario y lo uniforme, como pueden ser el ámbito de la tecnología, de la industria y de la economía. Es precisamente la facilidad de estos elementos para adaptarse a planteamientos uniformes y unitarios lo que hace necesaria una actuación decidida que sienta las bases de una Europa más plural, alejada de tendencias uniformadoras, y en la que el respeto de las diversidades no sea sólo tolerancia sino el apoyo activo de la diversidad de culturas, lenguas y tradiciones.

En consecuencia, la actuación de la Unión debe ser más intensa en este ámbito, a fin de promover las diversas culturas de los pueblos de Europa, favorecer su desarrollo dentro de la Unión y promover el acercamiento y cooperación entre ellas. Para ello, junto con la reforma de los artículos 2 y 128 del Tratado, será preciso la creación de un Fondo de cooperación cultural orientado, precisamente, al fortalecimiento de las identidades culturales de las regiones y pueblos de Europa, con especial atención a las culturas y lenguas minoritarias.

En este sentido debería también acogerse en la Unión la Carta Europea de las Lenguas Minoritarias o Regionales aprobada en el seno del Consejo de Europa.

2.- La protección de los derechos fundamentales

La Unión ha alcanzado un alto grado de protección de los derechos fundamentales de la persona que tiene su reflejo más significativo en el artículo F del Tratado de Maastricht, el cual afirma:

"La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del derecho comunitario".

Esta protección se aplica a todas las personas que se encuentren en el territorio de la Unión, sean ciudadanos de ésta o de terceros países.

No obstante, este sistema de protección no resulta completo en la medida que no tiene plasmación en una carta de derechos fundamentales (punto 2.1) y que no se ve reforzado con un compromiso específico de los Estados miembros respecto a esta protección (punto 2.3.).

2.1.- Un catálogo de derechos fundamentales

La garantía de los derechos fundamentales en la Unión tiene una base jurisprudencial desarrollada en las sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades, refrendada por el artículo F citado.

En consecuencia, una persona que quiera conocer cuáles son sus derechos y libertades fundamentales en relación con la Unión deberá acudir a las sentencias del Tribunal, sin que éstos figuren expresamente en los tratados. Ello choca con la tradición constitucional de la gran mayoría de los Estados de la Unión, en cuya norma constitucional sus ciudadanos ven explícitamente enunciados sus derechos y libertades fundamentales.

Esta situación debe ser superada porque, además, contribuye al alejamiento del ciudadano de la Unión y a una consideración exclusivamente económica y no política de la misma.

Dos alternativas se han barajado para dotar a la Unión de una carta de derechos y libertades, sin que, en realidad, ambas alternativas sean incompatibles entre sí.

La primera, impulsada desde hace años por el Parlamento Europeo, ha sido la incorporación al Tratado de una Carta de Derechos y Libertades fundamentales.

Esta es sin lugar a dudas la solución idónea si bien, a esta alternativa se le ha objetado el que puede dar lugar a una Carta de mínimos, es decir, que al requerir el consenso entre todos los Estados miembros, éste sólo podrá alcanzarse respecto al mínimo común denominador de sus respectivos sistemas constitucionales.

Esta objeción debe ser vencida ante el significado que cobraría para los ciudadanos un Catálogo de derechos expresamente recogido en el Tratado, sin perjuicio de que la protección que brinda la jurisprudencia del Tribunal deba ser mantenida como acervo de la Unión en la redacción del referido artículo F.

La segunda alternativa ha sido la de la adhesión de la Comunidad al Convenio de Roma citado. De esta forma, los ciudadanos europeos contarían con el Catálogo de Derechos y Libertades que figura en esta Convención y con el sistema de garantía colectiva que la misma establece.

Esta segunda alternativa presenta una serie de problemas jurídicos que han sido puestos de relieve por el Tribunal en un reciente dictamen e, incluso, podría generar problemas competenciales entre éste y el Tribunal de Estrasburgo que es el garante de la Convención de Roma.

Cualquiera que sea la solución finalmente adoptada, lo verdaderamente trascendente desde el punto de vista del Gobierno Vasco es que se dé un paso decidido de superación de la situación actual e, indudablemente, el más nítido es el de plasmar en el Tratado un Catálogo de Derechos que resulte aplicable a toda persona que se encuentre en el territorio de la Unión, junto con la previsión de una protección jurisdiccional específica de estos derechos.

2.2.- El compromiso específico de los Estados miembros de proteger estos derechos

El compromiso del respeto de los derechos fundamentales, como acervo común, no sólo debe ser garantizado por la Unión, sino también por cada uno de los Estados que forman parte de ella.

Este debe ser un requisito necesario para la pertenencia y para la continuidad de un Estado en la Unión, de manera que cualquier persona, en cualquier Estado de la Unión en el que se encuentre, sepa que están garantizados sus derechos y libertades fundamentales.

3.- La ciudadanía europea

El Tratado de Maastricht dio un paso importante en la configuración política de la Unión al incorporar el concepto de ciudadanía europea y al establecer, en consecuencia, una relación directa entre el ciudadano y la Unión, distinta de las relaciones de los Estados miembros y la Comunidad.

No obstante, la percepción ciudadana de esta nueva realidad es muy limitada. Resulta, por tanto, preciso que la Reforma aborde esta cuestión a fin de que los ciudadanos tomen conciencia de que disponen de un patrimonio común de libertades y de derechos en su condición específica de ciudadanos de la Unión.

Para ello puede resultar conveniente dar un mayor cuerpo y visibilidad a este patrimonio de los ciudadanos europeos incorporando, en un apartado específico del Tratado, los siguientes elementos:

a) Los derechos económicos y sociales ya inscritos en el Tratado. Estos afectan a los ciudadanos en la medida que constituyen agentes económicos implicados en el funcionamiento del mercado único.

Entre estos derechos se encuentran:

- el derecho a la libre circulación de los trabajadores y sus familias;
- el derecho a la libre prestación de servicios;
- la libertad de establecimiento de los profesionales independientes;
- el derecho a la protección de los consumidores;
- la igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo.

b) Los derechos directamente recogidos en el Tratado bajo el título de ciudadanía:

- la libertad de circulación y residencia para todos los ciudadanos;
- el derecho a votar y ser elegido en las elecciones locales;
- la protección diplomática y consular;
- el derecho de petición ante el Parlamento Europeo y de reclamación ante el Defensor del Pueblo europeo.

Es preciso insistir en que el elemento, entre estos últimos, más directamente percibido por el ciudadano europeo, es el referido a la libertad de residencia y de circulación dentro de la Unión sin estar sujeto a controles en fronteras.

Esto sólo es realizable, en el momento actual, en el territorio de la Unión de los siete países del Acuerdo de Schengen. Resulta, por ello, preciso incorporar plenamente este acuerdo a la Unión y superar así el actual mantenimiento de los controles en frontera, que provoca en los ciudadanos un fuerte escepticismo sobre el logro real de los objetivos que el Tratado enuncia.

c) Los derechos que incorpore la Reforma. Entre ellos deben figurar:



- una cláusula general de no discriminación (la actual sólo hace referencia a la nacionalidad);
- el derecho al uso de la propia lengua;
- los derechos de carácter sociolaboral que figuran en el Protocolo social;
- el derecho a la protección del medio ambiente;
- el derecho de asociación a nivel transnacional.

En relación con el derecho al uso de la propia lengua, las Oficinas de Representación de la Comisión y del Parlamento Europeo en los distintos países de la Unión deberán respetar el uso de las lenguas oficiales existentes en cada uno de ellos. Los ciudadanos de la Unión tienen derecho a dirigirse a estas oficinas situadas en su país en su propia lengua.

De la misma forma, se procederá con las demás Agencias y Oficinas de la Unión Europea.

Los ciudadanos europeos podrán dirigirse ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo y al Defensor del pueblo en su propia lengua, siempre que esta sea oficial en su respectivo territorio.

Indudablemente, cada uno de los derechos enunciados en estos diferentes apartados deberá ser concretado en las previsiones correspondientes del Tratado. No obstante, su enunciación conjunta colaborará a la consecución de los objetivos de la Reforma, es decir, no dar la espalda al ciudadano, sino colocarlo en el centro de la misma.

4.- La participación de las nacionalidades y regiones en el funcionamiento de la Unión Europea

La necesidad de articular una participación en este nivel responde a dos lógicas y dos realidades diferentes que deben tener, por tanto, respuestas diferentes.

La primera está asociada a la necesidad de acercar las decisiones a los ciudadanos; al principio democrático de participación; y a la búsqueda de la eficacia en la definición y ejecución de las políticas comunitarias. Esta realidad y esta lógica puede aplicarse al conjunto de Entidades subestatales de la Unión (punto 4.1).

La segunda tiene un carácter político diferente y afecta a la exigencia de que la Unión no altere sustancialmente el equilibrio constitucional interno en aquellos Estados de estructura compleja que cuentan con nacionalidades, Länder, regiones o comunidades con competencias legislativas en materias asumidas por la Unión (punto 4.2.).

4.1.- La participación regional

a) El reforzamiento de la posición del Comité de Regiones

El Tratado de la Unión Europea supuso un cambio importante en la consideración del hecho regional en la Unión con la creación del Comité de Regiones. Desde su puesta en funcionamiento en 1993, este órgano ha permitido un acercamiento y una colaboración entre las Instituciones Europeas y las entidades regionales y locales europeas cuya valoración es realmente positiva.

No obstante, se hace preciso un reforzamiento de la posición institucional del Comité de Regiones y para ello que:

- se le reconozca el rango de Institución;
- se exija a sus miembros un mandato electivo o que respondan directamente ante una Asamblea elegida por sufragio universal directo;
- se extiendan los supuestos de consulta al Comité al conjunto de materias de afectación regional y local;
- se prevea la transmisión de sus dictámenes al Parlamento Europeo con carácter oficial;
- se establezca la obligación de las demás Instituciones de motivar su decisión cuando se aparten del dictamen del Comité;
- se reconozca su autonomía organizativa y presupuestaria respecto del Comité Económico y Social.

b) Una formulación del principio de subsidiariedad que comprenda los niveles regional y local

El principio de subsidiariedad implica que los poderes públicos no intervengan donde pueden actuar de manera suficiente y eficaz los ciudadanos. Además, establece una graduación entre los poderes públicos en el sentido de que los niveles superiores deben intervenir únicamente cuando los inferiores no puedan actuar de forma satisfactoria, reforzando así la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia en la adopción de decisiones y en la intervención de los poderes públicos.

La formulación de este principio que hace el Tratado de la Unión Europea se limita a enunciar su aplicación en relación con las competencias compartidas entre la Unión y los Estados, sin referencia alguna al nivel regional y local.

Esta omisión en la enunciación de un principio que pretende identificar el nivel descentralizado más eficaz para cada actuación no tiene sentido en una Unión que quiere asociar a su funcionamiento a los ciudadanos y al conjunto de Entidades que componen cada uno de los Estados miembros.

Por ello, es preciso que el Tratado facilite una definición de este principio que, sin alterar las estructuras internas de los Estados, tenga en cuenta la descentralización existente en ellos a nivel regional y local.

c) Un nuevo marco para la cooperación transfronteriza e interregional

Las relaciones de cooperación transfronteriza e interregional en Europa constituyen un instrumento de impulso de la integración europea y de mejor realización de las políticas comunitarias. Estas relaciones permiten acercar empresas, ciudadanos, centros de formación, universidades, etc. así como el intercambio de experiencias y el conocimiento mutuo de las respectivas instituciones y formas de hacer. En definitiva, se revelan como un factor esencial de desarrollo económico social y cultural, de tolerancia y de cooperación pacífica entre los pueblos europeos.

Tras la desaparición de fronteras internas, los actuales obstáculos jurídicos con los que se topa esta cooperación en el seno de la Unión Europea carecen de sentido y ponen en entredicho para los ciudadanos y las Instituciones afectadas este logro de la Unión. La Unión deberá, en consecuencia, adoptar un marco que dé cobertura y que permita el desarrollo de estas relaciones de cooperación.

La incorporación al acervo comunitario de fórmulas que se enuncian en instrumentos jurídicos desarrollados en el marco del Consejo de Europa, tales como la Convención Marco de Cooperación Transfronteriza o el Convenio de Cooperación Interregional, pueden servir de punto de partida para la búsqueda de soluciones a esta cuestión.

d) Otras medidas

Existen dos aspectos puntuales de índole menor que, sin embargo, podrían coadyuvar en gran medida a una mejor consideración del hecho regional en el seno de la Unión.

El primero es el reconocimiento por la Unión de un estatuto para las delegaciones y oficinas de las Entidades Regionales y Locales ante las Instituciones Europeas.

Indudablemente, este estatuto no debe ser diplomático, pero debe superarse la laguna jurídica actual para facilitar a estas representaciones el ejercicio de sus funciones. Las dificultades que la falta de un régimen definido para estas delegaciones y oficinas origina para el desarrollo de sus cometidos propios no tienen razón de ser, especialmente cuando se considera lo positivo de su actuación hoy en día en tres planos específicos: la defensa de los intereses respectivos; la cooperación con la representación oficial del respectivo Estado; la cooperación entre las representaciones regionales, incluso, de diferentes Estados.

Este Estatuto se aplicaría a aquellas Entidades que la realidad de cada Estado miembro permita, de conformidad con su respectivo ordenamiento jurídico interno, a fin de acomodarse al principio de autonomía institucional de cada uno de ellos.

El segundo aspecto es la designación en el colegio de Comisarios de uno que tenga como función la de articular las relaciones entre la Unión Europea y los Entes locales y regionales, haciéndose eco de sus planteamientos.

4.2.- La participación específica de las Regiones con competencias legislativas

Una de las claves del sistema democrático es la participación de los ciudadanos en la adopción de aquellas decisiones que les afectan.

Si bien es cierto que esta participación se articula en la Unión a través, esencialmente, de un Parlamento Europeo elegido por sufragio universal, también es cierto que la organización institucional de la Unión Europea asocia a los ciudadanos a su funcionamiento por medio de sus respectivos ejecutivos, a través de fórmulas diversas (representación en el Consejo, capacidad de recurrir ante el Tribunal de Justicia, etc.).

Ello obliga a que la Unión, en el momento de definir los cauces específicos de asociación a su funcionamiento, deba ser muy respetuosa con la organización interna de cada Estado, a fin de no afectar al equilibrio interno que los ciudadanos y los pueblos europeos han

establecido en sus respectivos órdenes constitucionales. Sin embargo, esto no sucede siempre así respecto de los países de estructura compleja, en concreto, Alemania, Austria, Bélgica, España e Italia, los cuales cuentan con Länder, nacionalidades y regiones con competencias legislativas en un amplio elenco de materias sobre las que ha asumido competencias la Unión Europea.

Los Tratados han venido adoptando tradicionalmente una posición pasiva ante esta problemática apelando a que, en virtud del principio de autonomía institucional de cada Estado, ésta es una cuestión de orden interno y no de orden comunitario.

Aceptamos este principio con carácter general y, por ello, esta cuestión tiene un tratamiento específico en el punto VII de este documento. Ahora bien, es preciso admitir que esta "pasividad" no ha sido neutra dado que, de hecho, el funcionamiento de la Unión está produciendo desequilibrios en la definición del reparto interno de competencias en estos Estados por lo que resulta necesario, respetando el principio enunciado, realizar unas consideraciones específicas a este hecho.

También se ha fundamentado la ausencia de una mención en el Tratado a esta problemática, en la consideración que la Unión es una Comunidad de Estados. Sin duda es así, pero no puede desconocerse que los Länder, las Comunidades Autónomas y las Regiones y Comunidades mencionadas son también partes del Estado y, de la misma manera que el Tratado hace referencia a Instituciones concretas de cada uno de ellos (Parlamentos nacionales, ejecutivos centrales u órganos jurisdiccionales), también puede referirse expresamente a estas Entidades sin alterar el principio enunciado. En este sentido es preciso interpretar el artículo F.1 del Tratado.

Es posible y necesario, por tanto, actuar positivamente y adoptar una serie de medidas que, sin alterar el correcto funcionamiento de las Instituciones, ni menoscabar el principio de autonomía institucional de los Estados, indiquen claramente una vía de participación específica para aquellas nacionalidades y regiones que cuenten con Parlamentos directamente elegidos por los ciudadanos.

A este fin se propone la adopción de las medidas siguientes:

a) Prever la participación de miembros de los ejecutivos de estas Regiones en las reuniones del Consejo de Ministros y órganos dependientes del mismo, integrados en la representación estatal respectiva, como el cauce idóneo de asociación al proceso decisorio de la Unión.

Si bien el artículo 146 del Tratado enuncia la posibilidad de la participación de representantes regionales, en el seno de las delegaciones de los Estados, en las reuniones del Consejo, la práctica demuestra que se hace necesario una fórmula más expresa referente a esta participación, cuando se debatan cuestiones que afecten a las competencias legislativas de estas Regiones.

b) Un reconocimiento de un derecho de acceso al Tribunal de Justicia en relación con los actos de las Instituciones Europeas que afecten a sus competencias legislativas.

c) Una atención particular a las competencias legislativas de estas regiones en la descentralización de la ejecución de las políticas comunitarias.

La normativa comunitaria, en numerosas ocasiones sin ser estrictamente necesario, exige la designación de un único órgano estatal para la ejecución de sus previsiones en materias de competencia legislativa de estas regiones. Ello produce una alteración del equilibrio competencial interno sin que la centralización de la ejecución haya demostrado su eficacia, sino más bien todo lo contrario, al implicar en tareas ejecutivas a órganos que internamente no son los competentes sobre la materia en cuestión.

d) Una consideración específica de estas Regiones en el momento de determinar el ámbito de las circunscripciones para las elecciones al Parlamento Europeo, en el marco de un procedimiento electoral uniforme al que nos referiremos más adelante.

e) La previsión de una colaboración entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales.

Ello incrementaría, sin lugar a dudas, el funcionamiento democrático de la Unión al facilitar el control de los ejecutivos de estas Regiones en sus actuaciones europeas y acercar el Parlamento Europeo y unas Instituciones en las que más de 150 millones de europeos tienen su representación democrática más inmediata.

Será preciso, no obstante, articular un sistema de colaboración eficaz y ágil que no resulte entorpecedor de los procesos de decisión de las respectivas Instituciones y que permita que el intercambio sea positivo para ambas. La aplicación de las fórmulas de colaboración previstas para los Parlamentos Nacionales, a las que nos referiremos posteriormente, pueden resultar de aplicación para este ámbito, centrándolas en aquellas materias competencia de estas Cámaras Regionales.

Para la consecución de estos objetivos posiblemente no sea necesaria una reforma de las previsiones de los Tratados, pero sí una expresa declaración de la Conferencia Intergubernamental interpretativa de aquellas, que permita adoptar las medidas oportunas a este fin (en el anexo figura una propuesta de declaración al respecto).

Ello garantizará un funcionamiento de la Unión más democrático y más acorde con la voluntad de autoorganización política de todos los ciudadanos europeos y permitirá superar lo inexplicable de la situación actual en la que los Tratados no contienen ni una sola mención específica (con la excepción del apunte del artículo 146) de una realidad política e institucional de la envergadura que representan estas Entidades en el seno de la Unión.

III.- UN MODELO EUROPEO DE SOCIEDAD

1.- Un espacio de progreso social y desarrollo sostenible

El modelo europeo de sociedad, en su vertiente económica y social, combina una economía abierta basada en el dinamismo del mercado con la incorporación de elementos de solidaridad y cohesión. Uno de los objetivos del Tratado de la Unión Europea es consolidar una sociedad donde se proporcione a sus ciudadanos el máximo nivel de calidad de vida. Para ello, los Estados miembros se han dotado de unos mecanismos de solidaridad que persiguen una mayor cohesión económica y social y la consecución de un desarrollo sostenible.

En la situación actual, caracterizada por profundos cambios socioeconómicos, resulta necesario reforzar estos valores y que la Unión actúe con efectividad en la solución de las preocupaciones más apremiantes de sus ciudadanos. Además de ello, la reforma de los sistemas de protección social deberá acometerse desde la perspectiva no sólo de las dificultades de su financiación, sino, fundamentalmente, desde la necesidad de diseñar políticas cuyo objetivo primordial sea la integración de todos sus ciudadanos en el trabajo y la sociedad.

1.1.- El empleo

La Conferencia Intergubernamental debe responder al importante desafío del empleo, introduciendo en el Tratado disposiciones específicas en relación con esta materia.

Estas disposiciones deben permitir desde la propia Unión una acción eficaz que complete la que a las autoridades estatales, regionales y locales y a los agentes económicos les corresponden en esta materia.

Las políticas de la Unión y de sus Estados miembros deben facilitar y promocionar medidas que, por un lado, creen las condiciones necesarias para la generación de riqueza y de empleo y, por otro, incidan directamente en el mercado de trabajo. Las políticas de formación y reciclaje profesional, las de intermediación laboral, las políticas activas de promoción de empleo, las que propicien la participación de los trabajadores en la empresa, las que faciliten un enriquecimiento de las relaciones laborales, el diálogo social y la cooperación entre los distintos agentes, las que impulsen la promoción de proyectos empresariales e incentiven la competitividad de nuestras industrias, así como las fórmulas imaginativas de reparto y ordenación del tiempo de trabajo y la búsqueda de nuevas cuencas de empleo, han de constituirse en referentes básicos a la hora de establecer las estrategias a nivel europeo.

A este fin, la acción de la Unión en relación con el empleo debe estar dirigida a crear las condiciones para una estrategia común del empleo y para que, entre las diferentes políticas estatales y regionales, se favorezca la cooperación y el seguimiento multilateral de los respectivos programas. En este sentido debe considerarse la creación, junto al Comité Monetario, de un Comité para el empleo, con el fin de fomentar la coordinación de las políticas de los Estados miembros y de la Unión en este campo.

Además de ello, la Unión debe conceder una importancia primordial al empleo en todas aquellas políticas que tienen una incidencia especial, directa o indirectamente, en el mismo, en particular, las de competencia, agrícola, pesquera, industrial y de competitividad, medio ambiente, infraestructuras, acción estructural y regional, formación y reciclaje e investigación, realizando un control de estas políticas para determinar su capacidad de crear empleo o las condiciones para que éste se genere.

No puede olvidarse que la política económica de la Unión en relación con el fomento de la inversión privada, el incremento de los niveles de ahorro y la cantidad y la calidad del gasto público, debe ser otro elemento determinante de la Unión en la lucha contra el paro.

Por último, la política de empleo debe tener en cuenta los importantes desequilibrios interterritoriales que todavía se producen en el ámbito de la Unión. Dentro de la política de empleo europea deberá, en consecuencia, considerarse como prioridad la política de cohesión y reequilibrio territorial.

1.2.- El medio ambiente

El Medio Ambiente debe ser considerado como un recurso e, incluso, como una exigencia de crecimiento económico en la Europa del año 2000.

En consecuencia, la protección medioambiental debe adquirir el rango de objetivo real de la Unión, reforzando el carácter ya instaurado de la política medioambiental como política comunitaria e integrando el medio ambiente, de manera expresa, en las restantes políticas de la Unión, evitando que sus postulados se encuentren, en todo caso, supeditados o en inferioridad respecto a los objetivos de las restantes políticas de la Unión.

Debe también fortalecerse la consideración del desarrollo sostenible como principio comunitario y como punto de partida y orientación de otras políticas comunitarias, en particular, la energética, la agrícola y la industrial e incluyendo, entre ellas, la política exterior de la Unión, ante los síntomas preocupantes de degradación progresiva de nuestro planeta.

La Unión debe posibilitar a las autoridades estatales, regionales y locales que tienen atribuidas competencias reglamentarias en materia de medio ambiente, la adopción de medidas y criterios más rigurosos de control y protección que los mínimos establecidos a nivel general cuando las circunstancias particulares de cada caso así lo aconsejen.

La Unión debe establecer el criterio general de condicionar la financiación comunitaria a la realización de una evaluación satisfactoria del impacto sobre el medio ambiente de las medidas contempladas en un determinado programa o proyecto.

Es preciso, además, incluir los aspectos de educación y formación para desarrollar una adecuada cultura medio ambiental, incrementando la implicación y corresponsabilidad de la sociedad en la protección de los recursos, mediante el fomento de unas pautas de consumo y unos valores acordes con el principio de desarrollo sostenible.

Para el desarrollo de estas medidas es necesario la ampliación de la votación por mayoría cualificada en este ámbito, si bien dada la muy alta incidencia financiera a nivel nacional de

estas decisiones ello no sería posible sin regular, a su vez, la aplicación del principio de suficiencia de medios, según describiremos en el apartado referente al Consejo.

1.3.- El Protocolo Social

Actualmente existen dos marcos jurídicos en materia social en el Tratado de la Unión. El articulado del Tratado de la Comunidad Europea, especialmente el Título VIII, que se aplica a todos los países de la Unión y el Protocolo sobre la política social, que se aplica a todos los países de la Unión salvo al Reino Unido.

Esta situación ha provocado graves problemas para el desarrollo de ambos, ante la dificultad de identificar claramente en cuál de ellos basar una determinada acción. Con ello, se ha producido una paralización en aspectos de tanta importancia como son: las condiciones de trabajo, la información y la consulta a los trabajadores, la representación y defensa colectiva de sus intereses, la protección en caso de rescisión de contrato, la seguridad y la protección social, etc.

En el momento actual en el que la Unión avanza hacia una profundización de la integración en los aspectos económicos, con la perspectiva de la ampliación y ante la demanda de los ciudadanos europeos de unas garantías mínimas comunes allá donde se encuentren, la Unión no puede permanecer sin instrumentos eficaces en esta materia y se hace necesario integrar el Protocolo Social en el Tratado estableciendo la regla de la mayoría cualificada para la decisión del Consejo en estas materias.

En esta política debería reforzarse, además, el papel del Comité Económico y Social, tanto en su función de favorecer el diálogo social a nivel de la Unión, como en la preparación de la acción normativa y actuación de la Unión en esta materia.

1.4.- La acción contra la exclusión social

Menciones específicas en este campo deberían hacerse a los recursos destinados a la lucha contra la pobreza, la atención a las personas mayores de 60 años, la integración social de los discapacitados y a la política de salud pública respecto a problemas de salud que tocan a amplias capas de la población europea o que plantean problemas de exclusión social (toxicomanías, sida, cáncer, tabaquismo, y enfermedades cardiovasculares).

1.5.- Salud

La entrada en vigor del Tratado de Maastricht confirma el objetivo de tender a la consecución de "un alto nivel de protección de la salud humana", constituyendo las exigencias en esta materia "un componente de las demás políticas de la Comunidad".

Así, resulta necesario que la protección de la salud constituya un servicio universal, solidario, equitativo y de calidad, que configure un conjunto equilibrado y capaz de ofrecer una protección integral de la salud, desarrollándose por la Unión el derecho de sus ciudadanos a recibir atención médica y tratamiento durante su estancia en cualquier otro país de la Unión Europea.

1.6.- Mujer

El consenso político acerca de la necesidad de propiciar una igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres conlleva el impulso de políticas en favor de dicha igualdad, por ejemplo, la mejora de la formación de mujeres para acceder al mercado de trabajo, la sensibilización en las instancias educativas de la problemática de la coeducación, y la necesidad de atender a los problemas específicos de las mujeres, mediante una estrategia de acción positiva en estos campos y medidas de carácter normativo y de promoción de cambio de actitudes a través de la educación, la cultura y los medios de comunicación.

1.7.- Juventud

No podemos olvidar que la Europa del futuro la harán los jóvenes de hoy. La Unión debe diseñar una acción en favor de los jóvenes europeos que promueva, de una forma más decidida, los intercambios (ampliar las experiencias relativas a los programas Erasmus, Lingua, Comett, Petra, Tempus, Leonardo...) y relacione, cada vez más, a la juventud con el proceso de construcción europea.

En este sentido, la Unión debería adoptar las medidas que posibiliten que la prestación social sustitutoria, en aquellos Estados en las que exista, pueda cumplirse en un servicio voluntario europeo para acciones sociales o humanitarias en países de la Unión distintos del propio y, del mismo modo, en el marco de la política exterior de la Unión ligada a los aspectos humanitarios, constituir un cuerpo voluntario de paz para acciones humanitarias en terceros países.

1.8.- Consumidores

Se debería integrar la política de los consumidores en las demás políticas comunitarias, como garantía de que los intereses de los ciudadanos se hallan en primer plano.

La Unión debe, por un lado, promover la educación de los ciudadanos en cuanto consumidores y, por otro, y de cara a asegurar las ventajas de liberalizar servicios públicos de importancia decisiva para ellos (telecomunicaciones, energía, transportes y correos), debe velar porque la aplicación de las normas relativas a una competencia directa, no afecten a la garantía del acceso generalizado a estos servicios, independientemente del carácter público o privado del proveedor. La Unión debe garantizar, por tanto, que la competencia no influya en la accesibilidad, la calidad y el carácter universal de los servicios de interés general que se suministran al ciudadano.

1.9.- Las políticas sectoriales de desarrollo y cohesión

a) La política de cohesión económica y social

Si bien es cierto que el futuro de la política de cohesión económica y social de la Unión ante la futura ampliación y la determinación de las perspectivas financieras a partir de 1999, no entran dentro del programa de trabajo de la Conferencia, también es cierto que una Conferencia que no concluya con un compromiso claro de la Unión, ante la futura ampliación, en favor del mantenimiento del actual acervo comunitario en la materia, en base a un

principio de adicionalidad de recursos, difícilmente podrá calificarse de espacio de progreso social y desarrollo económico.

b) La política fiscal

Es preciso que la Unión tome en la misma consideración que las políticas fiscales de los Estados aquellas que desarrollan las autoridades de las nacionalidades o regiones con competencias normativas en esta materia, a fin de no impedir la realización, a través de esta competencia, de políticas de desarrollo y de cohesión.

c) La política pesquera

La política pesquera deber ser tratada fuera del marco de la política agrícola común y debe constituirse necesariamente desde principios de igualdad y no discriminación de determinadas flotas, sean éstas de ámbito estatal o regional.

En esta Política, existen tres dimensiones que constituyen sus ejes fundamentales de actuación, en conexión directa con otros ámbitos comunitarios: 1) Conservación de recursos pesqueros y su relación con la política del medio ambiente; 2) Acciones estructurales para la renovación del sector e iniciativas de desarrollo regional y su relación con la política de empleo y de cohesión económica y social; 3) Relaciones exteriores incluyendo esta política en la concepción de fortalecimiento de la posición internacional de la Unión, que se trata en el punto V. Junto a ello, deben configurarse acciones específicamente dirigidas al mercado de los productos pesqueros.

d) La Política Agrícola Común

El nuevo proceso de reforma de la PAC, en cuanto instrumento generador de empleo y riqueza, debería contemplar como principios básicos la discriminación positiva hacia los pequeños productores, la agricultura familiar y de montaña, la articulación de una verdadera política de desarrollo integral de zonas de montaña y desfavorecidas y una simplificación de los procedimientos burocráticos de la PAC. Asimismo, sería conveniente que se fomentaran nuevos bienes y servicios y nuevas producciones, como elementos diversificadores de la actividad agraria.

2.- Un espacio de libertad y seguridad

La Unión debe garantizar a los ciudadanos europeos un espacio de libertad y seguridad donde no existan fronteras interiores y las personas puedan circular libremente. Debe ofrecerle también unas Instituciones y un sistema apto para combatir el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y la delincuencia organizada a nivel internacional, como exigencias básicas de este espacio de seguridad. Por último, debe ofrecer al ciudadano europeo una política clara de la Unión en relación con las presiones migratorias.

Frente a ninguna de estas cuestiones es suficiente la acción aislada de los Estados. La Unión debe encontrar, por tanto, las fórmulas que permitan dar una respuesta adecuada a esta

demanda de la ciudadanía, toda vez que la importancia de los desafíos que se presentan en esta materia no se corresponden con los resultados obtenidos ni con los instrumentos al alcance de la Unión.

A fin de superar esta situación la Conferencia Intergubernamental debería:

2.1.- Hacer efectivas las expectativas creadas en el Tratado de la Unión Europea y comunitarizar las materias ligadas directamente al cruce de las fronteras exteriores. Estas son: el régimen de extranjería; la política de inmigración; el asilo y las normas comunes para el control de fronteras exteriores y la circulación en el territorio de los Estados miembros, así como las normas de control y aplicación de estas disposiciones.

Estas materias entrarían, por tanto, en el marco institucional de la Unión y en el general de sus procesos decisorios facilitándose, mediante el recurso a la mayoría cualificada en el Consejo para decidir sobre estas cuestiones, su ordenación y regulación por la Unión.

2.2.- Respecto a los asuntos de justicia e interior que afectan directamente a la seguridad de los ciudadanos, la Unión debe marcarse como objetivo de la cooperación en este ámbito, el establecimiento de un modelo común de policía europea y de gestión de la política de seguridad. En este modelo debe resaltar la formación básica especializada de los agentes de policía y la tecnificación de sus procedimientos y medios de trabajo, así como una gestión de la política de seguridad coordinada y transparente.

Esta cooperación debe dar prioridad a la actuación coordinada de las organizaciones policiales, fiscales y judiciales europeas, mediante la simplificación de los mecanismos de trabajo en común, propiciando una cooperación más estrecha. En este sentido, resulta fundamental dar respuesta a una necesidad de cooperación sistemática, rápida y abierta de las policías, incluyendo, por supuesto, en igualdad de condiciones, a la Ertzaintza y propiciando:

- el reforzamiento de los mecanismos de trabajo preventivo;
- la creación de bancos de datos multilaterales;
- la creación de una estructura propia de lucha contra el crimen organizado a escala europea e internacional (EUROPOL);
- la insistencia en la armonización de los procedimientos penales y control y ampliación de los actos universalmente punibles;
- la desaparición a nivel europeo e internacional de los paraísos bancarios y fiscales.

En el actual estado de la construcción europea no es realista pensar que estos ámbitos de la justicia e interior relacionados con el modelo de policía y de seguridad, se puedan tratar en el seno de la Unión con los mismos procedimientos que el resto de las políticas. Ahora bien, ello no impide que la situación actual, en la que estas cuestiones constituyen un pilar separado dentro de la Unión, deba superarse. A ello nos referiremos en el punto VI.

IV.- UNA UNIÓN MÁS DEMOCRÁTICA, TRANSPARENTE Y EFICAZ

La Europa comunitaria ha evolucionado notablemente desde sus orígenes, tanto en los sistemas de funcionamiento, como en su diseño institucional, constituyendo, hoy en día una experiencia en todo punto innovadora y particular en el contexto internacional.

Ahora bien, en el momento actual, en el que la Unión se hace presente en la vida de los ciudadanos desarrollando políticas tan estrechamente ligadas a sus preocupaciones como son las enunciadas en el capítulo anterior, se hace preciso perfeccionar el sistema a fin de dotarlo de la transparencia que requiere una intervención de esta índole, permitiendo un control más directo por los ciudadanos de esta gestión.

Junto a ello, la Unión se encuentra a las puertas de la ampliación más ambiciosa y de mayor trascendencia de su historia tanto por el número de Estados (actualmente son doce las solicitudes formalizadas de adhesión), como por la heterogeneidad política, social y económica entre sus miembros que presentará la Unión ampliada en relación con su composición actual. La Unión no puede hacer frente a esta tarea si no es con una estructura institucional consolidada en la que los principios enunciados estén fuertemente arraigados.

En este sentido las propuestas del Gobierno Vasco se basan en las siguientes premisas:

1ª.- Que la democracia, la transparencia y la eficacia no pueden exigirse sólo de una u otra Institución, o en tal o cual materia, sino que deben ser principios a observar en el funcionamiento de la Unión en su totalidad, respecto al conjunto de Instituciones y órganos y respecto al conjunto de materias. En este sentido, sería aconsejable enunciar estos elementos como principios de funcionamiento de la Unión y permitir un control jurisdiccional de los mismos.

2ª.- Que la Comunidad Europea ha perfilado desde sus orígenes un equilibrio entre las Instituciones de la Unión (El Parlamento, el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas), que es preciso salvaguardar, en tanto no se evolucione a un nuevo esquema institucional de corte más federal. El mantenimiento de este equilibrio no es incompatible con el reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo y del ámbito de competencias del Tribunal como elementos clave para el funcionamiento democrático de la Unión.

1.- En la definición y ejecución de las política comunitarias

1.1.- El principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad implica, en la definición general anteriormente mencionada, que los poderes públicos no intervengan donde pueden actuar de manera suficiente y eficaz los ciudadanos. Además, establece una graduación entre los poderes públicos en el sentido que los niveles superiores deben intervenir únicamente cuando los inferiores no puedan intervenir de forma satisfactoria reforzando, así, la legitimidad democrática, la transparencia y la eficacia en la toma de decisiones y en la intervención de los poderes públicos.

En el ámbito comunitario se concreta en un principio válido para determinar, en cada caso concreto, allí donde las competencias entre la Unión y los Estados miembros están compartidas y no han sido claramente delimitadas, "quién debe hacer qué cosas", esto es, un criterio para discernir cuando una determinada acción, por su dimensión o sus efectos, es más eficaz si se realiza bien a nivel de la Unión, bien a nivel de los Estados miembros.

Este principio se conjuga con el de proporcionalidad en virtud del cual, en aquellas materias competencia de la Unión, su actuación no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la misma que el propio Tratado enuncia.

Si bien estos principios llevan implícito el concepto "actuar menos para actuar mejor", ello no puede hacer olvidar que, en ningún modo, afectan al acervo comunitario, ni a las competencias que tiene conferidas la Unión Europea. No son principios de atribución de competencias sino de ejercicio de las mismas.

El principio de subsidiariedad no debe constituirse, por tanto, en un elemento de reestatalización de políticas. Se debe configurar, por el contrario, como un principio para el correcto ejercicio de las competencias compartidas por la Unión y por los Estados miembros, que evite su desviación tanto por exceso como por defecto y en cuya aplicación es preciso tener en cuenta la estructura interna de éstos, es decir las competencias de las entidades regionales y locales en cada uno de ellos.

En una Unión ampliada el respeto de este principio se hace, si cabe, más necesario, dadas las diferencias y particularidades de los países que la componen y la necesidad de respetarlas en la definición y en la ejecución de las políticas comunitarias.

Para una consideración adecuada de este principio en el nuevo Tratado será preciso:

- una definición del principio que, sin alterar las estructuras internas de los Estados, tenga en cuenta la descentralización existente en ellos a nivel regional y local;
- la obligación de la Comisión de motivar sus actuaciones en función de este principio;
- un control jurisdiccional del mismo por el Tribunal de Justicia, estando el Comité de Regiones legitimado para interponer recursos contra los actos de las Instituciones por esta causa.

Ahora bien, no podemos olvidar que la cuestión que subyace en torno al debate sobre este principio es que en los Tratados no se contiene un listado de competencias de la Unión y de los Estados, entendiendo este último término como comprensivo también de las Entidades regionales y locales que los conforman. Esta delimitación de competencias está muy arraigada en la tradición constitucional de la Unión de estructura compleja y, específicamente, en los Estados federales.

No puede, por tanto, perderse esta perspectiva en la Reforma, de manera que, si en el momento actual esta delimitación no resulta posible, se contenga en el Tratado una previsión que emplace para su elaboración futura. El comienzo de estos trabajos y la definición de este listado facilitarán la aplicación de este principio y delimitarán más claramente quién hace qué

dentro de la Unión, lo que implica una mayor transparencia en la asignación de funciones y permite el mejor control democrático de las Instituciones responsables en cada caso.

1.2.- El principio de transparencia

En expresión de la Comisión Europea "una Europa más próxima a sus ciudadanos debe ser una Europa donde las decisiones son más fáciles de seguir, sus actos están mejor justificados, las responsabilidades más claras y sus textos normativos más comprensibles".

Para este fin es necesario que este principio se incorpore expresamente al Tratado y que se desarrolle mediante las siguientes acciones:

a) Regular un derecho de los ciudadanos a la información y al acceso a los documentos de la Unión, restringiendo la confidencialidad de los documentos y estableciendo la obligación de motivar la negativa a una demanda de información

b) Permitir al Defensor del Pueblo europeo el acceso sin restricciones a los documentos de la Unión, a fin de instruir los expedientes sobre los que es competente

c) Hacer públicas las sesiones del Consejo cuando actúa como legislador

d) Facilitar el seguimiento y la participación en los procedimientos de decisión de la Unión, mediante las siguientes medidas:

- dar una mayor importancia a los programas de trabajo de las Instituciones y a su calendario legislativo;
- reforzar las consultas previas con los sectores interesados con carácter previo a la elaboración de una propuesta por la Comisión;
- explicar y hacer pública, antes de que se proponga cualquier medida legislativa, cuál es el alcance previsto de la misma;
- establecer la caducidad de las propuestas legislativas al concluir el mandato del Parlamento Europeo, a no ser que la Comisión las confirme expresamente.

e) Facilitar la comprensión de la normativa comunitaria, para lo cuál será preciso:

- refundir los Tratados Comunitarios en uno, mejorando su estructura y redacción y eliminando las disposiciones obsoletas;
- suprimir la estructura de pilares en el sentido expuesto en el punto VI;
- codificar y simplificar el derecho derivado vigente;
- mejorar sensiblemente la comprensión de los actos y decisiones de la Unión.

Debe corresponder al Parlamento Europeo y al Defensor del Pueblo europeo velar, junto con la Comisión, por el cumplimiento de este principio y proponer la adopción de medidas que permitan su desarrollo en el funcionamiento de la Unión.

El cumplimiento de este principio debe estar sometido, en última instancia, a control jurisdiccional.

Por último, el Gobierno Vasco es consciente de que uno de los elementos importantes de aplicación de este principio es el establecer una jerarquía normativa y de fuentes del derecho de la Unión. No obstante, consideramos, a la vista de los debates previos a la Conferencia, que esta cuestión (de forma semejante a lo que sucede en relación con el listado o catálogo de competencias) no está lo suficientemente madura para incluirla en la agenda de la Conferencia.

Por ello, al igual que en relación con el catálogo, abogamos porque, en las conclusiones de la Conferencia, figure un compromiso concreto que emplace a la Unión a iniciar de manera inmediata los trabajos para la definición de ambas cuestiones que deberían poder ser incorporadas, en un plazo determinado, al Tratado por un procedimiento simplificado.

1.3.- La simplificación de los procedimientos de decisión y de ejecución

Actualmente el proceso de toma de decisiones en el seno de la Unión Europea está sujeto a una serie de procedimientos diversos, cada uno de ellos de una gran complejidad, y con un papel diferente, en cada caso, de las tres Instituciones que intervienen en los mismos (Comisión, Parlamento y Consejo). Este número y diversidad de procedimientos dificulta enormemente el seguimiento de las decisiones y resta eficacia a la actuación de la Unión.

Si bien es cierto que (si se quiere mantener el equilibrio interno) la Unión no puede renunciar a una cierta complejidad en su funcionamiento, también es cierto que la situación actual no resulta admisible y más parece el resultado de una falta de voluntad política de clarificar los procedimientos que de mantener el equilibrio enunciado.

Por ello, el Gobierno Vasco propone, en la línea de los informes de la Comisión, del Parlamento, del Grupo de Expertos y del Dictamen de la Comisión Mixta, que se reduzcan los procedimientos de decisión a tres; consulta, codecisión y dictamen conforme.

Lo dicho en relación con el procedimiento de decisión resulta aplicable al de ejecución. La competencia de ejecución esta conferida por los Tratados, con carácter general, a la Comisión. No obstante, esta ejecución esta sujeta a unos complejos y laberínticos procedimientos de supervisión del Consejo en diversos Comités de distinta composición y atribuciones que han venido a constituir lo que en la terminología comunitaria se denomina "comitología".

Es preciso, por tanto, dotar de mayor transparencia y eficacia a estos procedimientos, clarificando las vías de control de la Comisión por el Consejo en este ámbito y posibilitando una intervención del Parlamento, al menos en aquellos supuestos en los que haya actuado como colegislador (procedimiento de codecisión).

Para ello, los procedimientos de ejecución actualmente existentes deberían reducirse a uno, al menos en lo que a las decisiones adoptadas por el procedimiento de codecisión se refiere. En él, el Consejo y la Comisión deberían ser informados de las medidas propuestas y disponer ambos de la posibilidad de rechazar la decisión de la Comisión y de solicitar nuevas medidas de aplicación o, en su caso, el reinicio del procedimiento legislativo.

1.4.- La mayor eficacia en las políticas comunitarias de incidencia territorial

Existen numerosas políticas comunitarias que tienen una incidencia territorial clara: medio ambiente, transporte, desarrollo regional, infraestructuras, agricultura de montaña, etc. Es preciso que, para la mayor eficacia de estas políticas, se tengan en cuenta dos elementos:

a) Una mayor coordinación entre ellas cuando incidan sobre un mismo espacio territorial y una mayor cooperación con las autoridades regionales y locales del territorio en cuestión.

b) Una posibilidad de definir espacios de aplicación y gestión de estas políticas en los que concurren condiciones físicas, sociales, económicas homogéneas en el territorio de dos o más Estados de la Unión.

Actualmente en la Unión las fronteras internas marcan el límite territorial para la aplicación coordinada de estas políticas por las autoridades competentes. Ello resta eficacia a su aplicación e implantación en todos aquellos casos en los que la dimensión y las características comunes de los espacios de uno y otro lado de la frontera aconsejarían una actuación más integrada y coordinada, en una dimensión más europea y menos estatal. Piénsese en la vertiente atlántica, en la cordillera pirenaica, o en la frontera común entre España y Portugal.

1.5.- La participación de los Parlamentos de los Estados Miembros

La intensificación de la participación de los Parlamentos de los Estados miembros en el funcionamiento de la Unión constituye un elemento de democratización de ésta, en la medida que permite un mejor control democrático de los miembros del Consejo ante cuyo Parlamento respectivo son políticamente responsables.

Ahora bien, esta deseable mayor intervención de los Parlamentos nacionales no puede hacer olvidar que la Institución común al conjunto de los ciudadanos de la Unión elegida por sufragio universal es el Parlamento Europeo y que, en consecuencia, la intervención de estos Parlamentos no puede afectar a las funciones del Parlamento Europeo ni al equilibrio institucional dentro de la Unión.

Por ello se proponen las siguientes medidas:

a) Facilitar el control por los respectivos Parlamentos de la actuación de sus ejecutivos en el Consejo.

Para ello sería necesario un diseño del proceso de toma de decisiones en la Unión que permita que los Parlamentos de los Estados conozcan con antelación suficiente, para fijar su posición, las propuestas legislativas de la Unión y, en su caso, organizar una consulta sistemática de los Gobiernos a sus respectivos Parlamentos antes de que su representante vote sobre una propuesta legislativa concreta.

Esta previsión podría reforzarse estableciendo la obligación de los Gobiernos de los Estados miembros de facilitar, con la suficiente antelación, a sus Parlamentos respectivos el conjunto de los documentos del proceso decisorio, para que aquellos expresen su opinión.



b) Reforzar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros.

Con este fin se deberían propiciar contactos más frecuentes entre los Parlamentos estatales y el Parlamento Europeo, tales como: reuniones regulares de las comisiones especializadas; comparecencias de parlamentarios europeos de un país ante la Cámara legislativa de éste y viceversa; relaciones entre los ponentes que trabajan en el mismo ámbito; designación por los Parlamentos de los Estados de funcionarios que sigan específicamente los trabajos del Parlamento Europeo y que preparen los contactos entre ambas Cámaras, etc. Las Conferencias Parlamento Europeo - Parlamentos nacionales (también llamadas "assises") deberían quedar restringidas a ocasiones muy especiales cuando lo justifique la necesidad de debatir sobre orientaciones esenciales para la Unión.

2.- En el funcionamiento de las Instituciones

Tres retos tiene la Conferencia desde la perspectiva estrictamente institucional: 1) Adaptar unas Instituciones inicialmente pensadas para una Comunidad con seis Estados a una Unión ampliada; 2) Mantener el equilibrio institucional existente; 3) Reforzar los poderes del Parlamento Europeo como elemento democrático clave en la estructura institucional de la Unión.

2.1.- El Parlamento Europeo

a) Funciones

El Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal, es la Institución donde se manifiesta la voluntad de los ciudadanos europeos de la manera más directa.

Las particularidades del diseño Institucional de la Unión motivan que no tenga atribuidas todas las competencias legislativas, presupuestarias y de control del ejecutivo, propias de las Cámaras legislativas en los Estados de la Unión. En el momento actual de la construcción europea, como el propio Parlamento Europeo reconoce, no pueden atribuírsele la plenitud de estos poderes, pero ello no obsta para que la situación actual sea claramente mejorable y que la Conferencia Intergubernamental pueda aportar avances significativos en esta cuestión a fin de lograr un funcionamiento más democrático de la Unión.

Así, en relación con sus poderes legislativos es preciso ampliar el proceso de codecisión a todos aquellos ámbitos en los que el Consejo toma sus decisiones por mayoría.

El procedimiento de dictamen conforme debe aplicarse cuando el Consejo decide por unanimidad respecto a las modificaciones sustanciales de los Tratados; la ampliación de los poderes de acción de la Unión en virtud del art. 235 del Tratado; las decisiones del Consejo sobre recursos propios y los acuerdos con terceros países.

En relación con los poderes presupuestarios, la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios debe suprimirse. El Parlamento debe tener la misma responsabilidad con respecto

a los gastos obligatorios que la que tiene en la actualidad en relación con los gastos no obligatorios.

En relación con los poderes de control es preciso una mayor participación del Parlamento en el control de las competencias ejecutivas atribuidas a la Comisión, según se ha detallado en el punto 1.3.

Debe concederse un papel más importante al Parlamento Europeo, en lo que respecta a la elección del Presidente y de los miembros de la Comisión y a los nombramientos de los miembros del Tribunal de Cuentas Europeo y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

En relación con los asuntos de justicia e interior y los referentes a la política exterior y de seguridad, los procedimientos específicos que se prevean para estas materias (según se explica en el punto VI), deben dotar al Parlamento de un papel más determinante, con una mayor información y consulta en relación con la política exterior y de seguridad, y con un mayor control de los actos y políticas que derivan de los asuntos de justicia e interior.

b) Composición

Actualmente el Parlamento Europeo cuenta con 626 miembros. Si se mantiene la proporción actual del número de parlamentarios por Estado, en una Unión Europea ampliada a treinta países el Parlamento contaría con un número de miembros que plantearía serios problemas de operatividad. Por otra parte, un número excesivamente limitado de Parlamentarios podría dar lugar a un Parlamento no suficientemente representativo a nivel estatal o regional.

Esta cuestión debe ser decidida en la Conferencia teniendo en cuenta que el número de escaños que se atribuyan al Parlamento Europeo deberá cumplir dos requisitos. De una parte, garantizar un funcionamiento eficaz de la Institución en una Unión ampliada y, de otra, atribuir un número de escaños a cada Estado miembro que suponga un equilibrio entre el peso demográfico de cada uno de ellos y la necesidad de garantizar que las principales fuerzas políticas a nivel estatal o regional de todos los Estados miembros puedan estar representadas.

Ligada a esta cuestión, la armonización del procedimiento electoral uniforme constituye un elemento fundamental para reforzar la autoridad política del Parlamento consolidando así su legitimidad democrática. Se deberá analizar por la Conferencia la posibilidad de modificar el artículo 138, para hacer más fácil que se acuerde el procedimiento uniforme y, en todo caso, señalar la fecha de las próximas elecciones como definitiva para la aplicación de esta previsión.

En este procedimiento abogamos por un sistema de circunscripciones de ámbito regional. Este sistema permite una relación más estrecha entre electores y elegidos que evita que se diluya la responsabilidad de los elegidos respecto a sus electores y asegura, además, la existencia de una representación territorial adecuada. Como se ha expuesto en el punto II, esta configuración de las circunscripciones es una exigencia de coherencia y de equilibrio interno en los Estados que cuentan con nacionalidades o regiones con competencias legislativas.

2.2.- La Comisión

Se debe preservar, a fin de mantener el equilibrio entre las Instituciones, la legitimidad, la colegialidad y la eficacia de esta Institución cuya vocación es representar, por encima de todo, el interés general de la Unión Europea.

Por tanto, debe mantener las competencias que actualmente tiene atribuidas de iniciativa y de guardiana de los Tratados y deben clarificarse sus competencias de ejecución, simplificando las vías de control de ésta por parte del Consejo y posibilitando un mayor control por parte del Parlamento en el sentido enunciado en el punto 1.3.

En cuanto al número de miembros, el sistema actual de dos miembros de los Estados con mayor población y uno del resto conduciría, en una Unión ampliada, a una Comisión integrada por más de 35 miembros. El funcionamiento colegiado de un órgano de estas características sólo sería posible si se atribuye una mayor autoridad a su presidente en general y, en particular, en el reparto de carteras, en el nombramiento y, en su caso, cese de los Comisarios, así como en la coordinación de sus trabajos.

Es preciso que la Conferencia analice la posibilidad de una Comisión con un número de miembros inferior al número de Estados o, incluso, la posibilidad de combinar esta solución con la anterior, admitiendo una composición ampliada pero incorporando la figura de los Comisarios adjuntos, o sin cartera, para los Estados de pequeña población y reforzando los poderes de presidente.

2.3.- El Consejo

El Consejo es la Institución de la Unión que representa a los Estados miembros y cuyo voto favorable es necesario para la adopción de las decisiones en la Unión. Por expresarlo gráficamente (aunque el sistema institucional de la Unión es más complejo y la afirmación siguiente puede matizarse), ninguna decisión legislativa puede adoptarse en la Unión sin la aprobación del Consejo y, en cambio, el Consejo puede decidir sin la aprobación de las demás Instituciones, salvo en los limitados casos en los que se exige el dictamen conforme del Parlamento Europeo.

El elemento realmente innovador que implica el funcionamiento de la Unión es que los Estados pueden verse obligados a aceptar decisiones adoptadas en el Consejo por una mayoría de Estados.

Este sistema de decisión en el Consejo se ha venido equilibrando con dos elementos. El primero, la regla general de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones, en virtud del cual, se garantiza una amplia aceptación de la decisión del Consejo. En segundo lugar, exigiendo la unanimidad en diversos campos de actuación de la Unión especialmente sensibles (el ejemplo tradicional es el de la fiscalidad).

El proceso de integración ha supuesto así la búsqueda constante de un equilibrio entre la defensa de los intereses estatales y la necesidad de avanzar en la consecución de los objetivos de la Unión. En este proceso, a medida que la integración avanzaba, mayor era el campo de decisión por mayoría cualificada y menor el de exigencia de la unanimidad.

Ante una Unión Europea ampliada se plantean dos cuestiones de una enorme trascendencia para el funcionamiento de esta Institución y, en consecuencia, para el funcionamiento de la Unión.

La primera de ellas es la necesidad de excluir la exigencia de la unanimidad para la adopción de decisiones por el Consejo. En una Unión con más de treinta Estados el que la oposición de uno sólo de ellos pueda bloquear una decisión en base a la única consideración de que el Tratado prevé la unanimidad para ese supuesto, supondría tanto como hacer imposible la adopción de decisiones sobre la materia en cuestión.

Esta exclusión no impide que, para determinadas cuestiones especialmente sensibles (decisiones sobre los recursos financieros de la Unión, ampliación de competencias, etc.), se exijan mayorías especiales; o que se tengan en cuenta principios como el de suficiencia de medios (según el cual, la Unión no puede imponer decisiones que supongan cargas financieras intolerables contra la voluntad de los Estados); o, incluso, otras fórmulas como la abstención positiva, la unanimidad menos uno, etc.

La segunda cuestión importante que debe resolver la Conferencia es el de la definición de la mayoría cualificada que, normalmente, es la exigida para la adopción de decisiones. Actualmente ésta se articula en torno al 70% de los votos emitidos, en el que cada Estado cuenta con un número de votos (el llamado voto ponderado) que le ha sido asignado en función de la población y en función de su propia consideración como Estado miembro (por ejemplo, los Estados grandes tiene 10 votos y los pequeños 3).

Ha sucedido, sin embargo, que, tras las sucesivas ampliaciones, los Estados grandes han ido perdiendo peso en esta ponderación y la situación se puede agravar con la futura ampliación que concierne, principalmente, a países de poca población. Es una cuestión de mucha importancia en la que el Gobierno vasco aboga por la adopción de un sistema de doble mayoría que incluya la de los Estados y la de la población, procurando que la adopción de decisiones por mayoría cualificada, sin verse entorpecida, garantice un equilibrio democrático entre ambos elementos.

Por último, en relación con el Consejo hay dos cuestiones, de menor trascendencia que las anteriores, pero de indudable importancia para un funcionamiento eficaz de esta Institución en la perspectiva de la ampliación.

La primera es la referente a la presidencia del Consejo (y por consecuencia de la Unión) que se ejerce actualmente durante seis meses por rotación entre los Estados. Las ventajas de este sistema con 12 países (cada país ejercía la presidencia cada seis años) en relación con la rotación, de una parte, y la necesaria continuidad de los trabajos, por la otra, no pueden extenderse a una Unión con 30 Estados, por lo que la Conferencia deberá decidir sobre una nueva fórmula que combine adecuadamente ambos elementos.

La segunda es la coordinación entre las distintas formaciones del Consejo a fin de asegurar la mayor eficacia en el funcionamiento de esta Institución. En efecto, la formación del Consejo es diversa según las materias que vaya a debatir (ministros de agricultura, de finanzas, de industria, de trabajo, etc.), ejerciéndose la coordinación por medio de un Consejo de Asuntos Generales (del que forman parte los Ministros de Asuntos Exteriores) y por el

órgano de apoyo de éste integrado por los Embajadores Representantes Permanentes de cada Estado ante la Unión (COREPER).

La situación actual no es totalmente satisfactoria y una mayor coordinación mayor sería necesaria. Es preciso tener en cuenta que la situación puede verse agravada por el hecho lógico de que los Ministros de Asuntos Exteriores se concentren en el futuro, como formación específica, para las cuestiones relacionadas con la política exterior y de seguridad común de la Unión que se tratará en el apartado siguiente.

2.4.- El Tribunal de Justicia

La posición de esta Institución a fin de velar por la interpretación uniforme de los Tratados es fundamental en la Unión e imprescindible para mantener el equilibrio institucional actual, los principios del ordenamiento jurídico comunitario y la Unión como una Unión de Derecho

En cuanto al ejercicio de funciones se ha tratado ya la ampliación de sus competencias en el control del principio de subsidiariedad y, además de ello, será preciso reforzar sus funciones en relación con los procedimientos específicos relativos a la política exterior y de seguridad común y a los asuntos de justicia e interior (punto VI), especialmente en este último por razones de seguridad jurídica, para garantizar la protección de los derechos fundamentales que pudieran verse afectados en este ámbito.

En lo que respecta al número de miembros, la relación actualmente existente entre el número de jueces y el de Estados miembros puede llevar, con la ampliación, a una conformación de este órgano que origine graves problemas operativos. También es cierto que la presencia en el Tribunal de un juez de cada Estado permite que en sus decisiones se puedan tener en cuenta las concepciones jurídicas de cada Estado facilitándose de esta forma la aceptación de las soluciones adoptadas, lo que es un elemento capital en la función de esta Institución.

Será, por tanto, necesario encontrar fórmulas que permitan conjugar ambas necesidades. Las posibles soluciones analizadas hasta el momento son: 1ª) El mantener la relación actual entre el número de jueces y Estados, organizando el trabajo del Tribunal en Salas y adoptando medidas que permitan salvaguardar la unidad de la jurisprudencia; 2ª) El incorporar para el cómputo en esta relación a los abogados generales del Tribunal; 3ª) El fijar un número de jueces inferior al de Estados con un sistema de rotación o de asistencia que permita implicar a jueces cuyo ordenamiento jurídico se vea especialmente afectado por el litigio en cuestión.

2.5.- El Tribunal de Cuentas

Este órgano fue elevado al rango de Institución en el Tratado de Maastricht, con la función de efectuar un control completo y sistemático de la legalidad y la conformidad de todos los gastos comunitarios y del sistema financiero de la Unión.

En la nueva ampliación es preciso conferirle mayores competencias en el control del destino de los fondos comunitarios y en la lucha contra el fraude, sentando un principio de colaboración con los órganos de nivel estatal y regional competentes para este control en cada uno de los Estados.

V.- UNA UNIÓN EUROPEA CON UNA IDENTIDAD EXTERIOR PROPIA

La evolución del mundo tras la superación de la guerra fría y el desarrollo de nuevos espacios geopolíticos, la internacionalización de la economía, el desarrollo de las telecomunicaciones, el planteamiento de problemas a escala mundial como el del desarrollo y el medio ambiente y las crisis regionales, son ejemplos de la exigencia de que la Unión Europea desarrolle una acción exterior más eficaz y coordinada a fin de afirmar su identidad en el plano internacional, llevando a cabo una acción común que favorezca la paz, la seguridad y el surgimiento de un orden mundial libre y pacífico. No puede olvidarse en este sentido que la ampliación de la Unión comportará un cambio cualitativo en la dimensión interior y también exterior de la Unión.

Para el logro de una política exterior que de respuesta a estas responsabilidades, la Conferencia, debe dar un enfoque global a su política exterior (1); dotarse de los elementos internos y externos que den visibilidad a este enfoque (2); y determinar claramente cuáles son los procedimientos específicos que habrá que aplicar a cada uno de ellos, reforzando los instrumentos actuales (3).

1.- Un enfoque global de la política exterior de la Unión

Tres aspectos integran actualmente la dimensión exterior de la Unión: el económico, el político y el de defensa.

En el primero de ellos se comprenden las relaciones comerciales exteriores de la Unión, la política de cooperación al desarrollo y la llamada dimensión exterior de las políticas comunitarias (en materia, por ejemplo, de medio ambiente, transportes, investigación y desarrollo, etc.). En este ámbito se encuadran cuestiones de importancia especial para Euskadi como son la suscripción de acuerdos comerciales de la Unión con terceros países, los acuerdos pesqueros, el marco de relaciones con América Latina, o los aspectos de la política de la cooperación al desarrollo de la Unión.

En el segundo aspecto, se incluyen las cuestiones propias de la política exterior y, entre ellas, las relacionadas con los aspectos políticos de prevención de conflictos y las operaciones de intervención y gestión en crisis regionales.

En el ámbito de la defensa, están comprendidas las acciones ligadas a los compromisos de defensa colectiva, a la seguridad territorial y a las intervenciones de carácter militar. En este ámbito se incluiría la cooperación en materia de armamentos, tanto en la producción, como en la exportación.

Una de las debilidades de la acción exterior de la Unión es la actual desconexión entre estos ámbitos y, en consecuencia, la falta de la cohesión necesaria entre la dimensión económica y política de la Unión. Por ello, a fin de que la Unión pueda garantizar a los Estados miembros la influencia que deben ejercer, resulta necesario aprovechar al máximo las sinergias potenciales entre los diversos ámbitos de las relaciones exteriores y garantizar la eficacia de cada uno de estos elementos y de la Unión en su conjunto.

2.- La estructura interna que permita y haga visible un enfoque global

a) La situación actual de una Unión sin personalidad jurídica, integrada por tres Comunidades, cada una de ellas con personalidad jurídica internacional, hace imposible que la Unión aparezca en la escena internacional como una unidad.

Por ello, a fin de superar este obstáculo, la Unión debe dotarse de una personalidad jurídica internacional refundiendo en ella la de las tres Comunidades e implicando la competencia para la celebración de Tratados Internacionales y la representación en Organizaciones Internacionales.

b) A efectos de previsión y planificación global de la actuación en los distintos ámbitos la Unión deberá de dotarse de una " Célula de análisis de la política exterior", integrada por representantes de la Comisión, del Consejo y de los Estados, que son los que, según los casos, tiene capacidad de iniciativa en estos ámbitos.

c) A efectos de visualización de una política exterior de la Unión, debería analizarse la posibilidad de configurar un cargo responsable de la misma bajo la dependencia del Presidente del Consejo y de la Comisión. Esta persona, identificada con la dimensión exterior de la Unión, podría favorecer la coordinación de la actuación en los distintos ámbitos, permitiendo una dedicación exclusiva a esta tarea, acorde con la importancia y la extensión de la política exterior de la Unión así definida.

d) Una política exterior de la Unión de la envergadura de la expuesta y ante los desafíos actuales, requiere de una formación específica del Consejo, sin que sea asumible que el Consejo de Asuntos Generales, en su configuración actual, pueda responsabilizarse de esta materia, al deber compartirla con una coordinación del conjunto de las políticas de la Unión en un marco ampliado y mucho más complejo.

e) La financiación por el presupuesto de la Unión del conjunto de las acciones que comprende su dimensión exterior.

f) La integración gradual de la UEO en la Unión a fin lograr la mayor coherencia con los aspectos de defensa, permitiendo así una mejor coordinación de los diversos instrumentos de gestión de crisis (políticos, económicos, humanitarios y también militares), disponibles para una acción eficaz de la Unión. Teniendo en cuenta que en 1998 finaliza la vigencia del Tratado de Bruselas, será preciso establecer un vínculo orgánico entre ambas organizaciones que permita progresar en esta integración gradual.

3.- Las especificidades del procedimiento de decisión

El que exista un necesario tratamiento y una visualización global de la dimensión exterior de la Unión debería completarse con la superación de la actual estructura de pilares, a la que nos referiremos en el punto siguiente. Ello sin perjuicio de que los procedimientos de decisión



y los instrumentos de actuación se acomoden a las características propias de cada uno de estos ámbitos, algunos de ellos de una particular sensibilidad política.

En cuanto al sistema de decisión en los aspectos políticos y militares es preciso superar la regla de la unanimidad y establecer fórmulas que, manteniendo un alto grado de consenso, permitan a un amplio número de Estados emprender una acción humanitaria, diplomática o militar, asegurando, sin perjuicio de la solidaridad financiera, que ninguno de los Estados miembros que no desee participar se vea obligado a ello.

VI.- EL DESARROLLO FUTURO DE LA UNIÓN

La construcción europea se define por un proceso continuo hacia una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, que se ha caracterizado, de una parte, por la voluntad de avanzar en cada nueva etapa y, de otra, por la constatación de que es preciso hacerlo progresivamente a riesgo, en caso contrario, de paralizar el proceso.

El Tratado de Maastricht se autodefinió como una nueva etapa que se añadía a las anteriores en este proceso, aportando a este, numerosos elementos relevantes, entre los que se incluyen, la moneda única o la ciudadanía. Tampoco la reforma de este Tratado, que debatirá la Conferencia, definirá el punto de llegada, sino que será otra nueva etapa, un nuevo paso, hacia el objetivo enunciado.

Ahora bien, la Reforma debe sentar unas bases sólidas que permitan este desarrollo, porque, a falta de unos nuevos cauces para que el proceso continúe y dado el número y la heterogeneidad de los Estados que formarán parte de la Unión Europea, existe el riesgo de dificultar exageradamente cualquier avance en un proyecto político que todavía está inacabado.

1.- La superación de la actual estructura de "pilares"

El Tratado de Maastricht estableció la estructura de los llamados tres pilares, cada uno con su respectivo ámbito de materias. El primero, es el pilar general que comprende todas las políticas comunitarias a excepción de las tratadas en el segundo y tercer pilar. Se denomina también "pilar comunitario". El "segundo pilar", es el referente a la política exterior y de seguridad común (PESC). El "tercer pilar", comprende los asuntos de justicia e interior.

Esta estructura se debe a una voluntad de los Estados de ir más allá de la mera cooperación intergubernamental en estas dos últimas materias, pero sin "comunitarizarlas" totalmente, dado que esto supone la intervención y participación plena de todas las Instituciones de la Unión, y que se actúe por medio de los actos propiamente comunitarios (directivas, reglamentos, etc.). Ni una ni otra se producen en el segundo y tercer pilar.

Si bien esta estructura ha permitido realizar avances en cuestiones de tanta sensibilidad como son las comprendidas en el segundo y tercer pilar, también es cierto que se han producido efectos no deseados.

En primer lugar, la regla de la unanimidad para la adopción de decisiones en estos pilares se ha demostrado más como un freno que como una garantía de consenso.

En segundo lugar, se ha producido la llamada "contaminación" entre el primer pilar y los otros dos, en el sentido de que ha habido cuestiones de difícil clasificación en uno u otro, que, o bien se han atascado en debates estériles sobre su asignación, o bien han recaído finalmente en el pilar más rígido.

En tercer lugar, la propia existencia de estos tres "pilares", ha supuesto una quiebra en el marco institucional único de la Unión que afecta a su coherencia interna y que debe ser

superada. No resulta proporcional la afectación negativa que para el esqueleto institucional de la Unión, tanto para el presente como para el futuro, supone esta división en pilares, en relación con los efectos positivos que para el tratamiento de estos asuntos ha supuesto esta diferenciación.

El Gobierno Vasco entiende que se requiere superar este esquema estableciendo un marco institucional único con procedimientos diferenciados que conlleven una intervención diferente de las Instituciones de la Unión, según cada caso. Es evidente que el Parlamento, la Comisión o el propio Tribunal de Justicia, no pueden tener la misma intervención en una directiva sobre el medio ambiente, que en una medida de cooperación policial, o en la decisión sobre una intervención militar. Ahora bien, esta situación también se produce en los órdenes constitucionales de cada uno de los Estados, sin que sea preciso alterar el esquema institucional único en cada uno de ellos para hacer frente de manera adecuada a estas cuestiones.

2.- La cooperación reforzada en determinados ámbitos

En una Unión ampliada es necesario aceptar el que algunos Estados miembros puedan avanzar más rápidamente y llegar más lejos que otros en la vía de la integración, a condición de que este proceso más avanzado permanezca abierto a cada uno de los Estados miembros que deseen unirse a él y de que los objetivos que se persigan sean compatibles con la Unión Europea.

La Conferencia debe sentar las bases de esta cooperación. De una parte, para impedir que el proceso de construcción europea evolucione según la pauta que marque el menos proclive a la integración y para que no se impida a aquellos países que deseen una integración mayor, profundizar en la misma. De otra, para asegurar que esta cooperación reforzada se desarrolle de manera positiva para la Unión, sin atentar a los logros comunes del conjunto (mantenimiento del acervo comunitario), ni al marco institucional único y sin establecer divisiones entre los Estados de la Unión.

Conforme a estos criterios, esta posibilidad podría darse, por ejemplo, respecto de la integración de las políticas económicas, en la cooperación judicial penal y civil, o en las cuestiones ligadas a la defensa.

Ahora bien, esta cooperación reforzada no debe comprender las materias propias de la competencia de la Unión, es decir, a las que hemos llamado materias comunitarizadas. No pueden resultar admisibles las cláusulas de no participación (opt-out), como lo sucedido en relación con el Protocolo Social, ni se puede dar lugar a aplicaciones parciales de las previsiones de los Tratados, como ha sido el caso del Acuerdo de Schengen, ni admitir propuestas que abogan por una "Europa a la carta" ("pick and choose"). Respecto de todas estas materias, la realización plena de estos objetivos y la unidad de la Unión deben ser preservadas, con la única excepción de que puedan preverse periodos transitorios determinados de incorporación plena de determinados Estados a estas políticas, cuando esta medida aparezca claramente justificada.

En cuanto a la participación de los miembros de la Unión en estas vías de cooperación reforzada nadie que lo desee y cumpla las condiciones necesarias podrá ser excluido de su participación en esta cooperación y será preciso establecer políticas de acompañamiento para facilitar la incorporación de aquellos Estados que, deseándolo, no puedan participar.

3.- El procedimiento para futuras reformas

El procedimiento para la modificación de los Tratados sobre los que se funda la Unión Europea está establecido en el artículo N del Tratado de Maastricht. Este procedimiento es el que se aplicará para la aprobación de la reforma que está siendo analizada en la Conferencia Intergubernamental.

El procedimiento conlleva el consenso entre todos los Estados miembros y la entrada en vigor de la reforma que se producirá cuando haya sido ratificada por cada uno de ellos. Este sistema en una Unión ampliada hace muy difícil, si no imposible, cualquier nueva modificación y, por tanto, nuevos avances en el proceso de integración por esta vía.

Por ello, es preciso, en primer lugar, diferenciar en el Tratado aquellas materias cuya modificación debería estar sujeta a un procedimiento de ratificación y cuáles no. Las materias no sujetas a ratificación podrían ser aprobadas por una mayoría reforzada de Estados en el Consejo (mayoría supercualificada, abstención positiva, unanimidad menos uno, u otras fórmulas semejantes), junto con el dictamen conforme del Parlamento Europeo. Hemos mencionado anteriormente que este sistema podría aplicarse en la aprobación del listado de competencias y en la determinación de la jerarquía normativa y de fuentes de la Unión, pero indudablemente debería extenderse a una amplia serie de materias.

En relación con las materias sujetas a ratificación, al procedimiento anterior se le añadiría este requisito, si bien la entrada en vigor debe poder producirse para los Estados que la hayan ratificado, cuando un número amplio y suficiente de ellos así lo hayan realizado.

VII.- LA ADECUACIÓN A LA UNIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL COMO ESTADO COMPLEJO

Desde su ingreso en la Comunidad Europea en 1986 el Estado español tiene, en su condición de Estado complejo, descentralizado políticamente, una asignatura pendiente: la articulación de un sistema de participación institucionalizada de las Comunidades Autónomas en los procesos de decisión de la Unión Europea que afectan sus competencias.

Si ello era una demanda en 1986 hoy en día se ha convertido en una necesidad y en una exigencia del equilibrio constitucional que determinan la Constitución y los Estatutos de Autonomía. Ello porque, de una parte, desde 1986 la autonomía de las Comunidades se ha desarrollado de manera significativa y, de otra parte, porque con la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987 y del Tratado de Maastricht en 1993, la Unión ha visto ampliado el ámbito de sus competencias también de forma notable.

El resultado combinado de ambos procesos es que la Unión actualmente decide y actúa en numerosas materias que internamente son de competencia normativa o ejecutiva de las Comunidades Autónomas. Un ejemplo de ellas son las referentes a agricultura, pesca, industria, sanidad, formación, medio ambiente, consumo, investigación y desarrollo, transportes, cultura o juventud.

La paradoja se produce si se considera que las autoridades centrales del Estado están participando en la toma de decisiones de la Unión en estas materias sin que internamente, en el Estado español, se hayan abierto los cauces para que también las Comunidades Autónomas tomen parte en este proceso.

En el acercamiento a esta cuestión debemos tener en cuenta, primero, que los Tratados no plantean objeción alguna al establecimiento de estos cauces (hemos hecho referencia a ello en el punto IV). Segundo, que Alemania, Austria, Bélgica y Portugal -para Azores y Madeira-, ya han constituido vías institucionales de participación de los Länder, regiones y comunidades en estos procedimientos que, con las debidas adaptaciones, permitirían avanzar significativamente en la resolución de esta problemática en el Estado español.

En conclusión, estamos ante una cuestión de mera voluntad política. En este sentido la situación actual es insostenible. Actualmente las Comunidades Autónomas no son ni sistemática, ni completamente informadas de los procedimientos de decisión de la Unión que afectan a sus competencias; ni son consultadas antes de que el Estado español determine su posición en el Consejo; ni tampoco se les permite una presencia, formando parte de la delegación del Estado, en aquellas reuniones en las que se tratan temas de su competencia.

Esta situación debe ser resuelta y para ello es preciso alcanzar un acuerdo entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, siguiendo el modelo de otros Estados de estructura compleja, prevea los cauces siguientes de participación:

- una información completa a las Comunidades Autónomas sobre los expedientes de su competencia e interés, a través de su presencia en la Representación Permanente española ante la Unión Europea y una relación más estrecha entre ésta y las Delegaciones u Oficinas de las Comunidades Autónomas en la capital belga;



- una participación de las Comunidades Autónomas en la determinación de la posición inicial negociadora del Estado en asuntos de competencia autonómica mediante una estructura orgánica sencilla y eficaz en base a un órgano de carácter interautonómico y un órgano de concertación entre las Comunidades Autónomas y el Estado, integrados por los responsables de cada una de las Administraciones en temas comunitarios y los componentes en la materia sectorial que, en cada caso, se trate;
- una presencia de representantes de las Comunidades Autónomas en las delegaciones del Estado en el Consejo de la Unión, así como en los diferentes comités, grupos de trabajo u órganos dependientes de aquél en los que se debaten temas de competencia autonómica.

Euskadi tiene un ámbito específico de autogobierno que se ve afectado de manera singular por esta problemática. En él figuran, entre otros, los aspectos ligados al concierto económico, los fiscales, los de seguridad, o los referentes a medios de comunicación. Sobre todos ellos tiene competencias la Unión y será preciso establecer cauces de participación en los tres niveles; información; formación de la voluntad del Estado; e integración en la delegación del Estado que participe en las negociaciones.

En noviembre de 1995 se avanzó en este sentido con la constitución de la Comisión Bilateral para asuntos relacionados con la Unión Europea. No obstante, ello no es suficiente si no se completa, también bilateralmente, con las medidas enunciadas.

En Vitoria-Gasteiz, a 14 de mayo de 1996.

PROYECTO DE DECLARACIÓN ANEJA AL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA SOBRE LAS REGIONES DE LA UNIÓN DOTADAS DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS

La Conferencia toma conciencia de que las competencias legislativas de las que disponen constitucionalmente los Länder en Alemania y en Austria; las Regiones en Bélgica; las Comunidades Autónomas en España y las Regiones en Italia se ven directamente afectadas por las competencias que el Tratado encomienda a las Instituciones de la Unión Europea.

La Conferencia considera preciso, por tanto, establecer un cauce específico de asociación de estas Regiones en el funcionamiento de las Instituciones Europeas en aquellas materias en las que se ven afectadas sus competencias legislativas a fin de profundizar, en relación con estas regiones, en los principios de democracia, transparencia y participación en el funcionamiento de la Unión.

Este cauce específico está integrado por los siguientes elementos:

1.- Una mayor participación de los Parlamentos Regiones en las actividades de la Unión Europea.

Para ello conviene intensificar el intercambio de información y de contactos entre los Parlamentos Regionales y el Parlamento Europeo, especialmente en aquellas Comisiones Parlamentarias que afectan de una manera más directa a las competencias legislativas de estas Regiones.

2.- Una atención específica de estas Regiones en la definición de las circunscripciones para la elección del Parlamento Europeo.

3.- El facilitar la participación de representantes de estas Regiones, en el seno de las delegaciones de los Estados, en las reuniones del Consejo de Ministros y en sus Grupos de Trabajo cuando se trate de temas que afectan a sus competencias legislativas.

4.- De la misma manera, facilitar la participación de estas Regiones en las reuniones de aquellos Comités de la Comisión integrados por representantes estatales cuando se debatan cuestiones que afectan a sus competencias legislativas.

5.- Una interpretación del párrafo cuarto del artículo 173 y del párrafo tercero del artículo 175 del Tratado, favorable a la legitimación de estas Regiones para interponer recurso contra los actos de las Instituciones previstos en estos artículos que afecten a sus competencias legislativas.

6.- Una aplicación del principio de transparencia que permita a los gobiernos y Parlamentos de estas Regiones estar puntualmente informados de aquellas iniciativas que afecten a sus competencias legislativas.

7.- Una atención específica de las competencias legislativas de estas Regiones por la normativa comunitaria en la determinación de los órganos competentes para su ejecución en cada uno de los Estados.