

LA REFORMA DE LES INSTITUCIONS COMUNITÀRIES

Luis Ortega

Catedràtic de dret administratiu
Catedràtic Jean Monnet de dret comunitari

Sumari

- I. Les raons per a una reforma institucional
 - A) El mètode obert de cooperació
 - B) La cooperació reforçada en matèria de defensa
 - II. Les reformes derivades del procés d'ampliació comunitària
 - 1. El Consell
 - A) Reformes efectuades
 - B) Problemes pendents
 - 2. La Comissió
 - A) Reformes previstes
 - B) Problemes pendents
 - 3. El Parlament
 - 4. El Tribunal de Justícia
 - III. Les reformes institucionals incloses als documents de conclusions dels grups de treball de la Convenció Europea
 - 1. Els estats membres
 - 2. La Unió Europea
 - 3. El Consell
 - 4. La Comissió
 - 5. El Parlament Europeu
 - 6. Els parlaments nacionals
 - A) Pel que fa al procediment legislatiu comunitari en general
 - B) Pel que fa al control de la subsidiarietat
 - 7. El Tribunal de Justícia
 - IV. Conclusions finals
- Bibliografia

I. Les raons per a una reforma institucional

El plantejament actual d'una anàlisi de la reforma institucional de la Unió Europea té com a contingut immediat qüestionar-se les raons de la importància que assumeix en aquests moments aquesta reforma.

Efectivament, des que el principi d'equilibri institucional va ser predicat pels tractats i corroborat per la doctrina del Tribunal de Justícia, s'han anat produint al llarg dels darrers quaranta-cinc anys reformes institucionals a les quals no s'havia donat la importància amb què es presenta aquesta qüestió actualment.¹

Hi ha algunes raons o explicacions que intentarem desenvolupar que poden ser la clau de la importància actual d'aquesta qüestió i alhora de la dificultat de la seva posada en pràctica; fins i tot es podria pensar que és precisament aquesta dificultat d'aconseguir avenços significatius en les reformes institucionals el que incrementa la importància d'aquesta matèria.

En primer lloc, podem plantejar el fet que sigui una reforma que s'ha anat dilatant en el temps des de la Conferència Intergovernamental (CIG) que va donar pas al Tractat d'Amsterdam.

1. La creació del Consell Europeu, l'aparició de la presidència del Consell, el sistema de codecisió parlamentària, la creació del Tribunal de Primera Instància, la configuració del Tribunal de Comptes com a institució, etc.

És cert que en aquest darrer període de temps, de Maastricht a Niça, s'han incorporat als tractats algunes modificacions institucionals, però tan petites i, sobretot, amb una sensació tan gran de ser un acord de mínims, que no sols no incorporaven el sentit d'una reforma, sinó que justament aquestes modificacions avançaven, com una denúncia, més les distorsions del sistema que no pas l'aplicació de solucions perdurables.²

En segon lloc, apareix la connexió de les reformes institucionals amb el procés polític d'ampliació de la Unió Europea. En aquest cas la importància de la reforma deriva del fet que el funcionament conjunt d'un nombre tan elevat de possibles membres n'impedeix l'assimilació dins del mateix marc de funcionament, per la qual cosa és imprescindible plantejar-se una reforma que, alhora, té la potencialitat d'alterar l'*statu quo* existent amb relació al pes polític que cada estat membre considera que és legítim que ha d'exercir en el si de les institucions.

Algunes solucions, com veurem, s'han obtingut a partir del Tractat de Niça, tot i que se centren més en el pes del vot de cada país i en el sistema d'adopció d'acords i d'establiment de vots en el si del Consell i el Parlament. Tanmateix, la funcionalitat de la Comissió continua qüestionada.

El tercer vector que influeix en aquest procés de reforma és el relatiu al manteniment o la ruptura de l'actual equilibri de poder polític entre el Consell i la Comissió.

El ràpid augment de les funcions comunitàries des de l'Acta Única fins a Niça ha fet que la Comissió no adaptés a temps reformes de funcionament intern per resoldre els problemes de gestió que havia d'assumir. La crisi de la Comissió Santer i el temps i els esforços que va dedicar la Comissió Prodi en aquest sentit en són un exemple, cosa que ha donat lloc, com se sap, al *Llibre blanc sobre la governança europea*.

Aquest enfocament ha determinat que el paper polític de la Comissió, com a eix de la supranacionalitat comunitària, l'hagin acabat ocupant el Consell i les pràctiques d'intergovernamentalitat. Així, les funcions d'impuls polític que hi havia rere la iniciativa normativa atribuïda a la Comissió i la funció de coordinació dels estats membres s'han vist afectades seriosament per la instauració en el si del Consell de la presidència europea i la pràctica del Consell d'imposar el procediment de la comitologia en l'elaboració de directives. D'altra banda, la inclusió al Tractat de la Unió Europea del segon i el tercer pilar, on el protagonisme de l'impuls polític correspon totalment al Consell, fa que es visualitzi en un sector importantíssim de les polítiques de la Unió el paper secundari de la Comissió.

De tot això deriva una tendència del Consell a ocupar tot l'espai polític del sistema de presa de decisions comunitàries i a desplaçar la Comissió cap a l'exercici de funcions essencialment administratives, cosa que no s'adiu gaire bé amb l'augment de control polític del Parlament sobre la Comissió, ja que, si és confirmés aquesta tendència, el Parlament augmentaria formalment les seves competències de control sobre un òrgan que veuria disminuïda materialment la seva funció política. Mentrestant, l'autèntic òrgan polític, el Consell, només seria objecte de control des de l'estreta perspectiva del vet en el procediment legislatiu de codecisió.

2. Cal pensar, per exemple, en el cas de la composició de la Comissió i el seu funcionament intern amb vista a l'ampliació d'estats membres.

El quart eix del procés de reforma deriva dels plantejaments politicoconstitucionals que es desprenen de la Convenció sobre el futur d'Europa i la CIG de 2004. En aquest sentit, cal recordar que tant la Convenció com la CIG de 2004 obeeixen a la proposta alemanya d'abandonar el procediment comunitari de reformes pragmàtiques i afrontar de manera més teòrica la construcció d'un model polític per al funcionament d'una Unió Europea que es pretén constituir en una unió política dins un marc territorial que tampoc no es pot comparar amb el dels sis països fundadors.

En tot cas, en aquesta proposta es conjuminen dos factors diferents. D'una banda, cal observar el procés de comunitaritzar el segon i el tercer pilar, cosa que implica un traspàs de poders dels estats membres als òrgans comunitaris i planteja el debat sobre si aquesta nova comunitarització només s'ha d'articular al voltant del Consell o si en aquest hipotètic nou àmbit comunitari es reproduirà el joc de l'equilibri institucional que es dona en el primer pilar actual.

Però, d'una altra banda, aquest procés constituent necessita afirmar la seva base democràtica. La comunitarització de la política exterior i de defensa i de seguretat interior i justícia impliquen políticament un salt qualitatiu de reestructuració de l'exercici de la sobirania per part dels ciutadans europeus, que necessita un debat i una reflexió conscient del que significa la creació d'aquesta nova comunitat política, que seria cridada a administrar una part tan important de l'expressió de la sobirania.

Aquest procés requereix, al meu parer, que les col·lectivitats polítiques nacionals sentin que els seus projectes polítics no són realitzables des dels esquemes d'organització comunitària actuals. Després de l'èxit pel que fa a la creació de la comunitat econòmica i de la comunitat de dret, apareix a l'horitzó immediat la possibilitat de la creació d'una comunitat política per defensar uns interessos que deixen de tenir una perspectiva nacional i passen a situar-se en el pla europeu, d'acord amb la línia marcada per la Declaració de Laeken sobre el futur de la Unió Europea.

N'hem comprovat un exemple proper amb relació als esdeveniments que han envoltat la guerra contra l'Iraq. Molts ciutadans europeus han estat conscients que les seves propostes de pau no tenien una entitat suficient des del simple marc nacional i al mateix temps han percebut que aquesta proposta de pau era una proposta comuna de molts europeus. Dit d'una altra manera, els europeus s'han adonat que no tenen cap instrument polític eficaç amb el qual oposar-se a l'estratègia internacional dels Estats Units. És tremendament significatiu que en tot el procés bèl·lic dels darrers mesos el Parlament no s'hagi reunit per expressar la veu dels europeus.

La caiguda del mur de Berlín va obrir un nou panorama de recomposició dels equilibris internacionals. Encara que Europa i els Estats Units han mantingut vincles estrets sobre la interpretació d'aquest nou ordre internacional, la guerra de l'Iraq ha palesat, d'una banda, que ni els Estats Units condicionaran els seus interessos a la simple opinió d'Europa i, d'una altra, que Europa no ha disposat d'instruments per impedir als Estats Units que apliquessin unilateralment les seves polítiques.

De fet, el recent acord entre França, Alemanya, Bèlgica i Luxemburg de constituir una política de defensa paral·lela dins el marc de l'OTAN significa al meu parer una decisió d'una transcendència enorme. Davant l'actitud dels Estats Units o, si és

vol, de l'extrema dreta nord-americana actualment al poder, d'imposar la seva decisió intervencionista a l'Iraq, certs països europeus d'un pes singular han percebut: *a)* que els seus interessos econòmics i polítics no coincideixen amb els dels Estats Units; *b)* que no n'hi ha prou amb tenir una política militar dissuasiva i de defensa interior, sinó que cal afrontar el fet que els interessos globals europeus exigeixen una nova política militar de presència mundial.

Aquest és al meu parer un dels elements crucials del futur de les reformes institucionals. D'una banda apareix el plantejament sobre la manera com millorar unes institucions lligades a la comunitat econòmica i de dret i, d'una altra, pel que fa a crear unes institucions que responguin a una comunitat política europea. Això segon requereix que prèviament es donin les condicions d'aquesta comunitat, cosa que, a la vista de la ruptura que hi ha hagut en el si de la Unió Europea amb motiu de la guerra de l'Iraq, és més que discutible. Si uns determinats països pensen que els seus interessos econòmics i polítics de caràcter global es defensen més bé dins el paraigua militar nord-americà, com és el cas expressat singularment pels governs britànic, espanyol i italià, difícilment es constituïran en comunitat política amb aquells altres països que pensen que Europa ha de crear les condicions militars per dotar-se d'un espai d'autonomia respecte als Estats Units, que possibiliti el respecte dels seus interessos divergents en el pla mundial.

Aquest plantejament previ ens porta per lògica metodològica a analitzar les reformes institucionals derivades de l'ampliació i els problemes que aquestes reformes poden crear amb relació al principi d'equilibri institucional especialment entre el Consell, la Comissió i el Parlament. Potser, però, també pot ser rellevant, atesa la novetat que representa, analitzar les propostes de reforma institucional que hi ha implícites als documents de conclusions dels grups de treball de la Convenció Europea. Les reformes que serien necessàries per a la creació d'una comunitat política europea amb sentit ple s'han d'ajornar de moment fins que es disposi d'una base amb més rigor i certesa.

II. Les reformes derivades del procés d'ampliació comunitària

Un dels reptes amb què es va haver d'enfrontar el Tractat de Niça va ser el de dissenyar el marc institucional que exigeixen les noves ampliacions d'estats membres, després de l'intent frustrat d'Amsterdam.³ Les reformes que conté van afectar, com veurem, essencialment el Consell, la Comissió i el Tribunal de Justícia i, en menys grau, el Parlament. Amb tot, el Tractat deixava clar, en la Declaració sobre el futur de la Unió, que aquestes reformes se situaven en un procés més ampli de transformació institucional remès a la celebració d'una Conferència Intergovernamental prevista per a l'any 2004 en la qual s'avançarien les qüestions bàsiques per debatre. Des del punt de vista d'aquest treball, entre aquestes qüestions destaca la relativa a l'estudi de «la funció dels parlaments nacionals dins l'arquitectura

3. Del qual només va resultar, com se sap, el Protocol 11 sobre les institucions en la perspectiva de l'ampliació de la Unió Europea, que, al seu torn, no adoptava decisions en ell mateix, sinó que remetia les reformes a decisions posteriors del Consell i a una revisió futura dels tractats.

europaea»,⁴ sobre la qual, com es veurà al seu moment, es va constituir un grup de treball específic dins la Convenció sobre el futur d'Europa.

El tema principal amb què s'enfrontaven les reformes adreçades a facilitar l'ampliació de la Unió era el referent a la nova ponderació del pes polític dels estats membres, on les dades geogràfiques i de població esdevenien les rellevants.

Efectivament, la composició originària del llavors Mercat Comú es corresponia amb una equiparació de països grans i petits, mentre que l'ampliació futura a 25 implicarà l'existència de quatre països grans (en realitat, un de molt gran —Alemanya— i tres de grans —França, Itàlia i el Regne Unit), dos de població intermèdia (Espanya i Polònia) i dinou països mitjans i petits que representen únicament al voltant del 30 % de la població. Igualment, les àrees geogràfiques s'han ampliat, de manera que es constitueixen tres grans zones: l'angloescandinava, la mediterrània i la de l'Europa central, amb interessos i necessitats diferenciats.

A aquesta situació cal afegir que l'efecte de la ponderació només es pot tenir en compte des de la perspectiva global de la reforma del conjunt de les institucions, ja que determinats països s'han estimat més sacrificar les seves posicions dins una institució per tal de tenir més pes en una altra, com pot ser el cas d'Espanya, que ha augmentat el seu pes relatiu al Consell, mentre que ha disminuït significativament (22 %) la seva presència al Parlament. Per tant, l'anàlisi d'aquestes ponderacions té la importància de desvetllar el possible desplaçament en horitzontal del paper polític que ha anat desenvolupant una institució a favor o en detriment d'una altra, ja que, tot i que s'assumeixin plenament els processos de comunitarització, no es pot oblidar la tendència de cada estat a exercir la màxima influència possible en el resultat polític comunitari, que normalment és producte del joc que es duu a terme en el si d'aquestes institucions.

Finalment, cal assenyalar que les reformes només seran operatives a partir de l'any 2005 i que la ponderació podria experimentar variacions segons el nombre final de membres que hi hagi dins la Unió.

1. *El Consell*

A) Reformes efectuades

D'acord amb aquestes premisses ja podem assenyalar les reformes operades al Consell, que es refereixen essencialment a la ponderació del vot en el seu si i a l'establiment de nous llindars per a la fixació de la majoria qualificada.

Pel que fa a la ponderació del vot, la primera mesura instrumental ha estat l'augment de l'escala d'amidament, que passa dels 2 vots de Luxemburg i els 10 d'Alemanya, als 3 vots per a Malta i els 29 d'Alemanya. En aquest canvi no tots els

4. Els altres tres temes es refereixen a:

- la manera d'establir i supervisar una delimitació més precisa de competències entre la Unió Europea i els estats membres, que reflecteixi el principi de subsidiarietat;
- l'estatut de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea proclamada a Niça, de conformitat amb les Conclusions del Consell Europeu de Colònia; i
- la simplificació dels tractats per tal d'aclarir-los i facilitar-ne la comprensió sense modificar-ne el significat.

països han crescut en la mateixa proporció; així, Espanya multiplica per 3,3; els quatre grans multipliquen per 2,9; els Països Baixos, per 2,6; Suècia i Àustria, per 2,4; Grècia, Bèlgica, Portugal, Dinamarca, Finlàndia i Irlanda, per 2,4 i Luxemburg, per 2.

Es pot observar, en primer lloc, que en aquest marc Alemanya, tot i que té gairebé un terç més de població que França, Itàlia i el Regne Unit, no va aconseguir alterar la paritat de vot entre els grans. Però, a més, encara que hi hagi, sens dubte, una tendència adreçada a un increment més gran de la proporció del vot dels països grans i mitjans que els petits, en el còmput general, dins una Unió de 25, els sis estats grans i mitjans tindran el 53 % del vot amb el 70 % de la població, i els dinou petits, amb el 30 % de la població, tindran el 47 % del vot. Per contra, dins una Unió de 27 els percentatges variaran, ja que als primers correspondrà el 49 % i als segons, el 51 %. D'aquesta manera, es produeix un equilibri entre l'element purament democràtic del vot per població i la introducció de l'element federalitzant del vot per nombre d'estats.

Aquesta situació, però, s'ha de completar amb les previsions al voltant dels requisits exigibles per a la constitució de la majoria qualificada i, viceversa, de la minoria de bloqueig. Així, es formulen tres requisits: per nombre de vots, per nombre d'estats i per nombre de població.

Respecte al nombre de vots, no s'ofereixen grans canvis pel que fa al percentatge de la majoria qualificada: passàrem del 71,26 % actual amb 15 estats, al 72,27 % amb 25 estats i al 73,91 % amb 27 estats. Sí que n'hi ha, en canvi, pel que fa a les minories de bloqueig. Així, a partir de l'any 2005, en què ja hi ha prevista una presència de 25 membres, Espanya haurà d'augmentar els vincles polítics per obtenir una minoria de bloqueig. Efectivament, ja que actualment només necessita dos grans per bloquejar (França i Itàlia) o bé un gran (França o Itàlia) i dos mitjans (Grècia i Portugal), mentre que en una Unió de 25, que exigeix 90 vots per al bloqueig, sempre caldrà la col·laboració de dos grans més un mitjà, ja que la suma d'Itàlia o França més Espanya, Portugal, Grècia, Malta i Xipre només donaria 87 vots.

En relació amb el nombre d'estats, s'ha formalitzat una exigència, que ja es complia en la pràctica actualment, segons la qual la majoria qualificada de vots ha d'anar acompanyada d'una majoria de països quan la proposta provingui de la Comissió, i d'una majoria de 2/3 si aquesta proposta no es concreta.

Sens dubte, la gran novetat de Niça és la introducció d'una minoria de bloqueig per població del 38 %, cosa que exigeix que la majoria de vots i de països també vagi acompanyada d'un pes poblacional del 62 %. Això provoca que, juntament amb les aliances entre països per nombre de vots, es puguin organitzar unes altres aliances. És en aquest terreny on la posició d'Alemanya adquireix rellevància, ja que li permet un joc més gran que a la resta de països grans, perquè disposa d'un 5 % més de població.

Cal notar, no obstant això, un fet que succeeix en moltes ocasions en els processos comunitaris, en què un avenç en un sentit determinat és compensat per una altra reforma en el terreny del funcionament o l'organització institucional. Així, de la mateixa manera que es va avançant en el procés d'anar passant les decisions del Consell adoptades per unanimitat al procediment de majoria qualificada, acabem de veure que els mecanismes de bloqueig han augmentat. El que a primera vista pot

semblar una contradicció, en moltes ocasions no és sinó l'efecte de l'actitud prudent dels estats de no perdre irremeiablement esferes d'influència en les decisions comunitàries.

B) Problemes pendants

En tot cas, Niça no ha acabat de resoldre els problemes que han s'han detectat en el funcionament del Consell i que es poden accentuar, precisament, amb l'ampliació. Ens referim especialment als problemes que fan referència al funcionament del Consell d'Afers Generals i Relacions Exteriors, a l'acumulació i la convocatòria de consells sectorials i a l'articulació futura de la presidència.

Pel que fa al funcionament del Consell d'Afers Generals i Relacions Exteriors, va haver de ser el Consell de Sevilla el que introduís reformes funcionals per fer front a la incapacitat que s'havia detectat per dur a terme la seva funció d'horitzontalitat en l'impuls de l'orientació política general, en gran part a causa de l'atenció que, cada vegada amb més intensitat, exigeix fer als afers de relació exterior, cosa que feia que es ressentissin els anomenats afers generals. La solució adoptada a Sevilla (annex II de les Conclusions del Consell) rau a distingir, no ja els ordres del dia, com es feia fins llavors, sinó les mateixes formacions del Consell, amb la seva composició pròpia, les competències i l'ordre del dia, de manera que fins i tot ministres diferents podrien atendre cada una de totes dues formacions. La missió principal del Consell d'Afers Generals consisteix en la preparació i el seguiment de les reunions del Consell Europeu i de la resta dels afers que afecten diverses polítiques de la Unió, mentre que en la formació de Relacions Exteriors es tractarien els temes de política exterior i de seguretat comuna, la política europea de seguretat i defensa, el comerç exterior, la cooperació per al desenvolupament i l'ajuda humanitària.

També ha acabat distorsionant el funcionament del Consell com a institució el creixement incontrollat de les diferents formacions en què es reuneix, fruit de l'ampliació de les polítiques comunitàries als tractats, i la diferent periodicitat de les seves reunions. Així, s'han arribat a comptabilitzar fins a vint composicions diferents del Consell, el ritme de trobada del qual varia des de les reunions mensuals de l'Ecofin o del Consell d'Agricultura fins a les trobades esporàdiques de Joventut i Turisme. A Sevilla es van adoptar solucions operatives que reduïen el nombre de formacions del Consell a nou,⁵ cosa que implica, d'una banda, un funcionament sectorial de la Unió propi i que no es correspon necessàriament amb l'organització interna dels governs dels estats membres, que ahora té com a conseqüència la necessitat d'una millor coordinació dels governs amb relació a la política comunitària. Però també reforça una homogeneïtzació de les diferents formacions pel que fa a la periodicitat i la importància, i això aporta indubtablement un ordre més acurat en el seu aparell organitzatiu.

5. Tal com consta a l'annex II del Consell de Sevilla de juny de 2002, aquestes nou formacions són: Consell d'Afers Generals i Relacions Exteriors (PESC, PESD, Política comercial i cooperació al desenvolupament); Afers Econòmics i Financers (Pressupostos); Justícia i Afers d'Interior (Protecció civil); Ocupació, Política Social, Sanitat i Consumidors; Competitivitat (Mercat interior, Indústria i Recerca; Turisme); Transport, Telecomunicacions i Energia; Agricultura i Pesca; Medi Ambient; Educació, Joventut i Cultura (audiovisual).

Finalment, la qüestió de la presidència, amb el seu caràcter rotatori cada sis mesos, és des de fa anys objecte de consideració amb vista a reformar-ne l'organització i el funcionament. Els avantatges de les seves característiques actuals —essencialment les de caràcter polític, reflectides en l'idèntic protagonisme de tots els estats membres i en l'efecte competitiu d'obtenir un èxit de gestió— i les de caràcter funcional —singularment, la creació d'una xarxa de contactes a escala tècnica entre les diferents burocràcies dels països comunitaris— es poden diluir quan la Unió assoleixi l'esglaió ampliador següent. Amb 25 membres, la presidència de sis mesos es dilata considerablement en el temps i la dificultat de l'exercici de les funcions de coordinació de cada estat, especialment dels de menys entitat, pot tenir efectes paralitzants per a l'impuls de les polítiques comunitàries. Les reticències a les diferents solucions proposades, derivades sobretot de la desconfiança dels països petits envers la circumstància que qualsevol fórmula de col·legiació augmenti el poder dels països grans, fa que sigui difícil diagnosticar-hi el resultat final.⁶

Aquesta dificultat rau, a més, en la indeterminació del futur panorama institucional. Efectivament, si la Comissió evoluciona cap a una posició més autònoma respecte al Consell i els estats membres i es vincula al pol representatiu que deriva del Parlament Europeu o d'un sistema electiu directe dels ciutadans, la necessitat de la funcionalitat interna del Consell s'incrementaria ja que hauria de competir amb la solidesa que aportarien a les polítiques impulsades des de la Comissió el termini més gran de mandat i la coherència d'una direcció política supranacional.

Al contrari, una solució al funcionament del Consell seria el manteniment de la rotació política de la presidència i la funcionalització de la Comissió com a simple braç executor de les polítiques dictades des del Consell, cosa que aniria en contra de la seva missió comunitària com a pol de la supranacionalitat.

Al meu parer, l'equilibri entre les raons de funcionalitat política i funcionalitat administrativa advoca per un sistema de creació de grups de països amb un funcionament col·legial en la vessant de la presidència administrativa i el manteniment de la presidència política a cada estat durant sis mesos a l'efecte de la localització geogràfica dels esdeveniments polítics.⁷ Tanmateix, la proposta de creació d'una presidència del Consell amb un termini prolongat de mandat, al voltant dels dos anys i mig, amb un president escollit entre antics membres del Consell, és a dir, entre expresidents d'estat o de govern dels estats membres, tot i la indubtable continuïtat del mandat, no incorporaria avantatges ni de legitimació política, ni de funcionalitat administrativa, ja que una presidència tal s'hauria de dotar d'un aparell burocràtic propi que competiria amb el de la Comissió, o bé nodrir-se de l'aparell de la Comissió, amb les indubtables distorsions en l'organització del treball.

6. Poden servir d'exemple les reticències d'Holanda davant l'informe preparat per la Secretaria General del Consell amb ocasió del Consell Europeu de Barcelona de març de 2002.

7. Malgrat que no es van prendre en consideració solucions d'aquest tipus al Consell de Sevilla, considero que la realitat de l'ampliació farà imprescindible la col·legialitat administrativa de la funció de presidència.

2. La Comissió

Les reformes operades al Tractat de Niça no fan referència al nombre de membres de la Comissió⁸ ni a la manera d'elecció ni als nous poders del president.⁹ La tendència d'ambdues mesures té com a línia comuna el fet de dotar la Comissió d'una capacitat d'actuació més gran enfront d'un desbordament funcional, no sols derivat de l'ampliació de països membres, sinó de l'ampliació gradual de tasques sectorials que s'ha anat produint acceleradament des de l'Acta Única. Però en aquestes reformes no sols influeixen raons d'operativitat, ja que aquestes s'han de combinar d'una manera virtuosa amb els processos de democratització del sistema comunitari en conjunt, sobretot amb vista a la seva visualització pels ciutadans, i del manteniment de les seves funcions característiques, sense que això impliqui negligir-les, ni tampoc un canvi profund en la seva naturalesa.

A) Reformes previstes

En relació amb el nombre de membres de la Comissió, el contingut de la reforma apareix esglaonat en diverses etapes.¹⁰ La primera decisió és que a partir de l'1 de gener de 2005 només en podrà formar part un nacional per cada estat membre, cosa que significa que cinc estats¹¹ renunciaran a un dels dos comissaris i que, tal com es deriva del Protocol 11 del Tractat d'Amsterdam, hagin satisfet les seves expectatives d'equilibri polític mitjançant les reformes operades al Consell i el Parlament. Aquest fet no deixa de ser important, ja que significa, d'una banda, que es tracta d'una renúncia ja amortitzada i que no es podrà posar en el futur damunt la taula de noves negociacions. Però, d'altra banda, aquesta modificació s'inscriu en la línia d'eliminar o atenuar la idea que la Comissió és un lloc on els estats han de negociar les seves posicions nacionals a través de la veu dels comissaris de la seva nacionalitat. Realment, el fet de condicionar a Amsterdam la disminució del nombre de comissaris a una reponderació de la força dels estats al Consell significava el reconeixement que els comissaris influeixen en el si de la Comissió en benefici dels interessos de l'estat membre de pertinença.

El procés de democratització, en la mesura que avanci, no pot deixar de significar que el Parlament dissenyarà una estratègia política d'orientació ideològica com a expressió lògica del pluralisme democràtic. Si això és així, el principi de neutralitat i independència de la Comissió —que, des de la lògica del component de dret internacional que perviu en el funcionament comunitari, es projecta respecte a les polítiques de cada un dels estats membres— no es podrà projectar en un sentit igual pel

8. Article 4 del Protocol annex al Tractat de Niça sobre l'ampliació de la Unió Europea.

9. Articles 214 i 217 TCE.

10. Al Protocol 11 esmentat a la nota 3 ja s'assenyalava aquesta línia de reducció del nombre de membres de la Comissió: «La Comissió comprèn un nacional de cada un dels estats membres, sempre que en aquesta data s'hagi modificat la ponderació dels vots en el si del Consell d'una manera acceptable per a tots els estats membres, ja sigui mitjançant una nova ponderació de vots o bé mitjançant una doble majoria, tenint en compte tots els aspectes pertinents, especialment la compensació a aquells membres que renunciïn a la possibilitat de designar un segon membre de la Comissió».

11. Alemanya, França, Itàlia, el Regne Unit i Espanya.

que fa a les polítiques sorgides en seu parlamentària. Continuarà significant, sens dubte, que aquesta política parlamentària serà aplicada de manera neutral a cada un dels estats membres, però en tot cas les polítiques de la Comissió no podran ser independents de la voluntat majoritària del Parlament.

L'anterior es posarà encara més de manifest amb la reforma plantejada quan la Unió tingui 27 membres. En aquest moment el nombre de membres de la Comissió haurà ser inferior al d'estats membres i seran elegits per «rotació igualitària», i correspondrà al Consell, per unanimitat, determinar el nombre de membres de la Comissió i decidir les modalitats de la rotació. En aquesta darrera decisió, tanmateix, el Consell ha de respectar dos principis: el d'igualtat entre tots els estats membres i també que cada col·legi de comissaris ha de reflectir d'una manera satisfactòria la diversitat demogràfica i geogràfica.

Quan estigui operatiu l'escenari previst, la independència i la neutralitat de la Comissió ni tan sols serà un reflex del pluralisme federalista del territori, sinó que haurà d'aparèixer reforçada des de l'interior de la institució mateix, cosa que es relaciona amb les reformes incloses al Tractat respecte a l'elecció i els poders del president de la Comissió.

Efectivament, les modificacions introduïdes a l'article 214 TCE permeten, d'una banda, que el president de la Comissió i la resta dels comissaris no hagin de comptar amb el suport unànim de tots els membres del Consell, pel fet de passar a un sistema de majoria qualificada, cosa que facilitarà eliminar situacions de bloqueig, especialment quan el nombre de comissaris sigui inferior al de països representats dins el Consell.

Per la seva banda, l'article 217 ha reforçat la posició del president en la línia de dotar-lo de més potestats de direcció sobre el col·legi de comissaris. Així, pot exercir una orientació política sobre les tasques de la Comissió; pot dur a terme la seva organització interna mitjançant la reestructuració permanent de les tasques encomanades a la Comissió i la seva atribució individualitzada a cada comissari; i, amb l'aval del col·legi, pot nomenar vicepresidents i exigir la dimissió de qualsevol comissari. És evident que, dins les condicions que preveu l'escenari de 27 membres de la Unió, el principi de tracte igual a tots els estats membres no pot ser un impediment per a l'exercici de les potestats que l'art. 217 atribueix al president de la Comissió.

B) Problemes pendents

Els problemes pendents respecte a la Comissió tenen molt a veure amb l'evolució que el procés de reforma obert porti a les institucions i el panorama del qual encara avui és incert. En aquest sentit, és significatiu que dues de les preguntes que conté la Declaració de Laeken —les relatives a si l'elecció del president de la Comissió hauria de provenir d'una intervenció directa de l'electorat o bé d'una decisió exclusiva del Parlament— no han estat objecte de debat i proposta en cap dels grups de treball creats en el si de la Convenció per al futur d'Europa.

Al meu parer, l'evolució de la Comunitat Europea cap a una Unió política ha d'anar adquirint progressivament consciència de la necessitat última de l'abandonament de les regles d'internacionalitat i intergovernamentalitat. En la mesura en

què aquesta Unió política assumeixi les conseqüències de la vigència del principi democràtic com un dels eixos fundadors de la Unió, tal com reflecteix l'actual article 6 TUE, es produirà un desplaçament de les regles de la democràcia entre estats, pròpies del dret internacional, cap a les regles de la democràcia entre individus, pròpies del dret constitucional. Per això, la demanda constant i creixent de legitimitat democràtica ha d'impulsar contínuament el paper del Parlament i, dins d'aquest, la regla de la majoria.

No s'ha reflexionat prou, al meu parer, sobre el fet que la pretesa necessitat que els ciutadans percebin les institucions comunitàries com una cosa pròpia està lligat a la circumstància que les seves decisions com a ciutadans comunitaris tinguin les conseqüències polítiques pròpies del pluralisme democràtic. Això implica l'abandonament progressiu d'un dels mecanismes típics del procediment comunitari de presa de decisions. En realitat, si ens hi fixem, en la majoria dels casos es parla d'adopció d'acords. És a dir, la tradició del funcionament de les institucions comunitàries s'ha basat en el consens: consens en les decisions per unanimitat dins el Consell, consens bàsic en les decisions del Consell per majoria qualificada, consens en l'adopció de les decisions de la Comissió basat en el principi de neutralitat. S'ha consensuat l'elecció cíclica del president de la Comissió entre països del nord i països del sud, combinada amb la seva adscripció al centredreta o al centresquerra. Fins i tot s'ha consensuat la copartició de la presidència del Parlament entre els dos blocs polítics principals.

Sense negar els avantatges i l'operativitat del sistema de consens en un panorama on pesa més la internacionalitat de les relacions entre els membres d'un col·lectiu, és a dir, en la democràcia entre estats, s'ha de reconèixer que no és un principi típic de la democràcia entre individus on ha de presidir la regla de la majoria. L'article 12 de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea reconeix que «els partits polítics a escala de la Unió contribueixen a expressar la voluntat política dels ciutadans de la Unió». Precisament aquesta voluntat política, pel fet que ha estat copsada per la proposta d'un programa electoral, n'exigeix l'articulació en mesures concretes que donin sentit a l'obtenció d'una majoria política. Si, en canvi, un cop que els ciutadans han expressat el seu vot, la seva voluntat política és objecte d'acord i pacte com a tècnica típica d'equilibri institucional, no ens hem d'estranyar dels amplis percentatges d'abstencionisme que es donen a les convocatòries electorals comunitàries.

Per tot això, el procés d'aprofundiment en la participació democràtica dels ciutadans europeus dins les institucions empeny, al meu parer, la Comissió juntament amb el Parlament cap a l'òrbita de la seva legitimació basada en l'expressió del vot i en la regla de la majoria. És aquest pol conjunt —Comissió-Parlament—, que obeeix a la mateixa línia política, el que s'ha d'equilibrar amb les regles de consens que presideixin el funcionament del Consell.

3. *El Parlament*

Òbviament, pel que fa al Parlament serveixen les consideracions anteriors sobre el procés de democratització del funcionament institucional sota el principi

de la majoria política. Centrant-nos, però, en les reformes de Niça, el més significatiu es refereix a la ponderació de vots amb vista a l'ampliació. Aquesta ponderació ha comportat, excepte en el cas d'Alemanya i Luxemburg, una pèrdua d'escons que té com a resultat aconseguir l'establiment d'un nombre màxim de diputats que, de tota manera, va haver de ser ampliat, dels 700 d'Amsterdam fins als 732.

Com en casos anteriors, aquesta ponderació s'ha relacionat amb els resultats d'unes altres ponderacions, especialment la del Consell; a aquesta raó respon l'equiparació d'Alemanya que, tot i que té més població, es veu compensada amb una diferència de 27 vots respecte dels altres tres grans. D'aquesta manera, Alemanya té més vots al Parlament, per exemple, que França i Holanda junts. Espanya, com ja s'ha dit, que va ser la que més va augmentar proporcionalment el seu pes al Consell, ha estat la que més pes proporcional ha perdut al Parlament.

Unes altres reformes que seguien la pauta de la consolidació del Parlament van ser les relatives a l'augment dels supòsits de codecisió, l'atribució de l'acció d'anul·lació davant el Tribunal de Justícia i el reconeixement de la legitimació per plantejar davant el Tribunal de Justícia el control previ dels acords internacionals subscrits per la Comunitat, pel que fa a la seva compatibilitat amb els tractats.

4. *El Tribunal de Justícia*

Les reformes de Niça han tingut una importància singular pel que fa al Tribunal de Justícia. En primer lloc, quant a la funcionalitat actual dels òrgans de la institució, tres són les modificacions més singulars. Es reforça de manera potencial el Tribunal de Primera Instància, que per primer cop apareix esmentat expressament als tractats. Aquest reforç es refereix al fet que, per la simple modificació dels estatuts del Tribunal, el de Primera Instància pot veure atribuïda a favor seu la competència general per al coneixement dels recursos directes, com també la competència per conèixer les qüestions prejudicials referides a matèries específiques que els estatuts han d'assenyalar. No obstant això, cal fer constar que en la redacció actual de l'estatut, efectuada al mateix temps que les reformes de Niça, aquestes modificacions no hi han estat incorporades.

Igualment, s'obre la possibilitat de crear les anomenades sales jurisdiccionals, mitjançant una decisió del Consell adoptada per unanimitat. Es tracta, com se sap, de sales que tindran el coneixement d'afers específics i que en ocasions carreguen amb molta feina els tribunals com són els afers relatius a les matèries de personal.

Pel que fa al Tribunal de Justícia, apareix a l'horitzó la possibilitat de la seva transformació en un òrgan jurisdiccional suprem en la mesura que es duguin a terme les reformes esmentades amb relació al Tribunal de Primera Instància. Al meu parer, aquesta és una reforma que sens cap mena de dubte s'ha d'articular abans de l'any 2005, no sols per l'efecte de l'ampliació, sinó per l'existència en aquella data del nou Tractat constitucional.

Pel que fa a la composició del Tribunal de Justícia, s'ha establert la fórmula d'un jutge per estat membre, que substitueix la composició numèrica anterior; d'aquesta manera també desapareix la possibilitat de l'establiment de més jutges

que nombre d'estats membres. Aquesta nova regla planteja el problema hipotètic d'un nombre parell de jutges, ja que en la tradició del Tribunal no ha entrat el vot de qualitat del president, i a això cal afegir que la decisió del Tribunal apareix sempre com a tal, sense que s'hi admetin vots particulars, ni coincidents, ni dissidents.

El Tribunal apareix ara en tres formacions: la de Sala, composta per tres o cinc jutges; la de Gran Sala, composta per onze jutges, entre els quals hi ha d'haver el president i els presidents de Sala, que es reuneix quan ho sol·liciti un estat membre o en els casos en què una institució sigui part en el procés; i el Ple, que es reuneix en els casos que estableixen els tractats.

A més, li han estat atribuïdes dues noves competències: una dins del TUE respecte al control de les disposicions procedimentals de l'art. 7 (art. 46.ª) i una altra dins del TCE respecte a la matèria de propietat industrial (art. 229 A).

III. Les reformes institucionals incloses als documents de conclusions dels grups de treball de la Convenció Europea

Ja hem vist que, a la Declaració sobre el futur d'Europa que conté el Tractat de Niça, l'única proposta de debat adreçada a la CIG de 2004 era la que es referia al paper que els parlaments nacionals han de fer en el si de l'arquitectura europea.

Tanmateix, la posterior Declaració de Laeken sobre el futur de la Unió Europea, en què s'articula la convocatòria d'una convenció preparatòria dels treballs de la Conferència Intergovernamental de 2004, inclou a l'apartat relatiu a «Més democràcia, transparència i eficiència de la Unió Europea» un seguit d'interrogants que afecten de manera directa la reforma de les institucions comunitàries.¹²

12. L'apartat «Més democràcia, transparència i eficiència dins la Unió Europea» diu textualment:

«La Unió Europea extrau la seva legitimitat dels valors democràtics que projecta, dels objectius que persegueix i de les competències i els instruments de què disposa. Però el projecte europeu extrau també la seva legitimitat d'institucions democràtiques, transparents i eficaces. Els parlaments nacionals també contribueixen a legitimar el projecte europeu. La declaració relativa al futur de la Unió, annexa al Tractat de Niça, va subratllar la necessitat d'estudiar el paper dels parlaments nacionals en la construcció europea. Més en general, cal preguntar-se per les iniciatives que podem prendre per crear un espai públic europeu.

La primera pregunta que cal plantejar-se és la de com podem augmentar la legitimitat democràtica i la transparència de les institucions actuals, una pregunta que s'aplica a les tres institucions.

Com es pot reforçar l'autoritat i l'eficàcia de la Comissió Europea? Com s'ha de designar el president de la Comissió: pel Consell Europeu, pel Parlament Europeu o mitjançant l'elecció directa dels ciutadans? S'ha de reforçar la funció del Parlament Europeu? Hem d'ampliar o no el dret de co-decisió? S'ha de replantejar la manera com s'escullen els diputats del Parlament Europeu? És convenient crear una circumscripció electoral europea, o bé mantenir unes circumscripcions electorals establertes a escala nacional? Es poden combinar tots dos sistemes? Cal reforçar el paper del Consell? Ha d'intervenir el Consell de la mateixa manera quan actua com a legislador i en el marc de competències d'execució? Per aconseguir una transparència més gran, han de ser públiques les sessions del Consell, almenys quan el Consell actua en qualitat de legislador? Ha de tenir el ciutadà un accés més gran als documents del Consell? Finalment, com es garanteix l'equilibri i el control mutu entre les institucions?

Aquests interrogants s'articulen al voltant de tres preguntes clau: a) la de com augmentar la legitimitat democràtica i la transparència de les institucions actuals; b) la de quina ha de ser la funció dels parlaments nacionals en el futur institucional d'Europa; i c) la de quins mitjans s'han d'articular per millorar l'eficàcia del procés de presa de decisions i el funcionament de les institucions dins una Unió amb prop de trenta membres.

No deixa de sorprendre que totes aquestes preguntes no hagin estat abordades per les institucions comunitàries coincidint amb l'aprovació de les reformes que conté el Tractat de Niça. Aquest reenviament als ciutadans i a la Convenció d'interrogants polítics només es pot entendre des de la perspectiva d'iniciar un procés polític de fons entre la ciutadania europea per poder presentar el futur paquet de reformes com a propostes que no tenen un origen tecnocràtic, sinó democràtic. És cert que si bé el recurs al procediment d'una Convenció no atorga caràcters legitimadors semblants als d'un procés constituent, sí que permet una pluralitat de veus més gran i l'avançament de posicions que no estiguin lligades a la disciplina estricta dels estats típica dels debats intergovernamentals.

Als treballs de la Convenció no apareix, però, d'una manera estructurada un grup de treball que s'hagi ocupat de contestar aquests interrogants, sinó que les respostes apareixen mitjançant propostes concretes als documents de conclusions de tots els grups de treball. Només d'una manera parcial podem dir que aquesta comesa de reforma institucional s'ha afrontat directament en el si del Grup de Treball 4, dedicat als parlaments nacionals.

Organitzarem tota la informació que contenen aquests documents d'acord amb les diferents institucions o entitats que formen part de l'ordenament comunitari i respecte de les quals s'ha formulat alguna proposta de reforma o innovació.

1. *Els estats membres*

En relació amb els estats membres, els eixos principals de noves propostes són dos: la formalització als tractats del «mètode obert de coordinació» i la conveniència de l'establiment d'una cooperació reforçada en l'àmbit de la política de defensa.

Una segona pregunta, també relacionada amb la legitimitat democràtica, es refereix a la funció dels parlaments nacionals. Han d'estar representats en una nova institució, juntament amb el Consell i el Parlament Europeu? Han de dur a terme una funció en els àmbits de l'acció europea en què no és competent el Parlament Europeu? S'han de centrar en el repartiment de competències entre la Unió i els estats membres, per exemple, mitjançant un control previ del respecte del principi de subsidiarietat?

La tercera pregunta es refereix als mitjans per millorar l'eficàcia del procés de presa de decisions i el funcionament de les institucions dins una Unió d'uns trenta estats membres. Com podria fixar millor la Unió els seus objectius i les seves prioritats i garantir que s'executin adequadament? Cal que s'adoptin més decisions per majoria qualificada? Com es pot simplificar i accelerar el procediment de co-decisó entre el Consell i el Parlament Europeu? Es pot mantenir la rotació semestral de la presidència de la Unió? Quina serà la funció futura del Parlament Europeu? Què passarà en el futur amb la funció i l'estructura de les diferents formacions del Consell? Com es pot augmentar, d'altra banda, la coherència de la política exterior europea? Com reforçar la sinèrgia entre l'alt representant i el comissari competent en aquestes qüestions? Hem de continuar reforçant la representació de la Unió als fòrums internacionals?»

A) El mètode obert de cooperació

Des del Grup de Treball 11, dedicat a l'Europa social,¹³ es recorda que l'art. 125 TCE ja conté una referència a aquest mètode de coordinació en matèria de política d'ocupació i que el Consell de Lisboa el va estendre a uns altres àmbits com ara els relatius a la societat de la informació, la política de recerca, la política d'empresa, la política en matèria d'educació i formació professional, la lluita contra l'exclusió social i la protecció social.

Pel Grup 11 aquest mètode apareix definit¹⁴ com aquell «en el qual els estats membres, per iniciativa pròpia o per iniciativa de la Comissió, defineixen col·lectivament, dins el respecte a la diversitat nacional i regional, objectius i indicadors en una àrea específica, de manera que permeten als estats membres, prenent com a base els informes nacionals, millorar-ne el coneixement, desenvolupar intercanvis d'informació, opinions, experiència i pràctiques, i fomentar, a part dels objectius acordats, enfocaments innovadors que possiblement donaran lloc a directrius o recomanacions».

El sentit del Grup és proposar la inclusió al Tractat d'una disposició de caràcter horitzontal que defineixi el mètode obert de coordinació i el seu procediment, i que especifiqui que aquest mètode només es pot aplicar en absència d'una competència legislativa de la Unió. La raó d'això rau a diferenciar-lo de les altres maneres de coordinació que ja preveu el Tractat (art. 99 i 128), en què s'atribueixen poders a les institucions, com ara adreçar recomanacions i imposar sancions.

El Grup 6, dedicat a la governança econòmica, també recull la conveniència que el Tractat reflecteixi els objectius, els procediments i els límits bàsics del mètode obert, en el qual es manifesta la conveniència de donar una participació al Parlament Europeu i la Comissió, sense que es perjudiqui la flexibilitat del mètode, ni se substitueixin els procediments comunitaris previstos a l'ordenament. En el mateix sentit es manifesta el Grup 9, relatiu a la simplificació, el qual preconitza el rang constitucional d'aquest mecanisme, però sense que el confongui amb les competències de coordinació atribuïdes a la Unió, especialment en matèria econòmica i d'ocupació.

Finalment, des del Grup 5, dedicat a les competències complementàries, s'assenyala que la decisió adoptada al Consell de Lisboa sobre el mètode obert de coordinació afecta àmbits que són competència de la Unió, com ara mesures de suport, i també àmbits de la competència dels estats membres. Defineix aquest mètode com «un procés de planificació, examen, comparació i ajust de polítiques (socials) dels estats membres (de la UE) que s'ha de nodrir d'una informació subministrada mútuament i que s'ha de basar en objectius comuns», i proposa al Grup 9 que s'inclougui aquest mètode com un instrument que no és vinculant jurídicament.

En definitiva, ens trobem davant un mecanisme que posa de manifest la configuració dels estats membres en conjunt com a òrgan de la Unió i d'aquesta manera es delimita un terreny de complementarietat entre polítiques nacionals i comunitàries en el qual l'exercici de les competències nacionals constitueix alhora un instrument d'actuació comunitària.

13. CONV 516/1/03 REV 1.

14. *Op. cit.*, pàg. 27.

B) La cooperació reforçada en matèria de defensa

S'ha de començar assenyalant en aquest punt que cap d'aquestes propostes troba el suport de la unanimitat dels membres del grup, a causa de les diferències entre els estats en relació amb la seva intervenció en les missions de defensa, fins i tot respecte a les ja incloses en l'actual Tractat com a missions de pau.

Tanmateix, cal destacar que un conjunt de membres han considerat, especialment a la vista de l'ampliació, que els mecanismes actuals de la cooperació reforçada siguin aplicables a les qüestions militars i de defensa, per la qual cosa s'ha de reformar l'actual article 27 B TUE, i que es flexibilitzin els procediments per a l'establiment d'aquesta cooperació. En aquest respecte es fa al·lusió a la fórmula utilitzada per a la formació del grup de l'euro, és a dir, permetre a un grup d'estats cooperar militarment d'una manera més exigent, si es compleixen uns requisits determinats, que faci que sigui creïble la política que cal desenvolupar, com ara els relatius a la capacitat de comandament i de control, la preparació de les forces, la interoperabilitat i la capacitat de desplegament. Alguns membres del Grup van proposar, en aquest sentit, que aquesta intensitat superior de compromisos en matèria de defensa es formalitzés per mitjà d'un protocol annex al Tractat.

Més suport ha tingut la proposta de creació d'una Agència Europea d'Armament i de Recerca Estratègica, de base intergovernamental, que tindrà com a tasca vetllar per la satisfacció de les necessitats operatives; d'acord amb això, s'articulària una política d'adquisició d'armament harmonitzada i un suport a la recerca en l'àmbit de la tecnologia de defensa, incloent-hi els sistemes espacials militars.

La pertinença a l'Agència seria oberta a tots els estats membres, tant si participen en unes altres formes de cooperació reforçada com si no, encara que es podria donar la constitució en el seu si de grups específics de països compromesos en projectes concrets de recerca, desenvolupament o adquisicions.

Finalment, també es pot assenyalar el suport generalitzat a la inclusió a l'article 1 del Tractat constitucional d'una clàusula de solidaritat entre els estats membres per a la mobilització de tots els instruments posats a disposició de la Unió, inclosos els militars, adreçats a prevenir al territori de la Unió l'amenaça terrorista, protegir la població civil i les institucions democràtiques i prestar ajut a un estat membre al seu territori per fer front a les implicacions d'un possible atac terrorista.

Es pot observar que en matèria de defensa les propostes continuen sent difícils d'articular, a causa de la dissociació entre els interessos comunitaris de caràcter econòmic o social i les polítiques de defensa; a més, cal afegir-hi l'existència en el si de la Unió de països amb un antic estatut internacional de neutralitat que forma part de les seves decisions constitucionals internes.

En el futur el debat es projectarà, sens dubte, sobre el que a penes acabem d'esmentar, és a dir, la possibilitat que determinats estats membres articulin d'una manera reforçada o comuna les seves polítiques de defensa en el si d'institucions i procediments comunitaris o que es vegin forçats a realitzar-los en l'òrbita estricta de les relacions internacionals. Això últim comportaria una distorsió greu entre els interessos econòmics i socials d'aquells estats membres en el si de la Unió i la programació d'una política exterior d'aquells mateixos interessos fora del marc de la Unió, a la qual s'uniria l'existència d'una força militar operativa posada al seu servei.

2. *La Unió Europea*

Les reformes proposades en relació amb la Unió Europea parteixen de la decisió prèvia de dotar la Unió de personalitat jurídica única, cosa que va comptar amb la unanimitat de gairebé tots els membres del Grup 3 (tots excepte un), constituït precisament per analitzar aquesta qüestió.¹⁵

Aquest reconeixement de personalitat jurídica única deriva dels avantatges indubtables que implica eliminar el doble nivell de presència internacional de la Unió i la Comunitat, tant des del punt de vista de la presència internacional i per motius d'eficàcia i seguretat jurídica, com des de la millor identificació pels ciutadans d'un espai polític únic i comú.

La personalitat jurídica única té, però, conseqüències en uns altres ordres que convé esmentar. Així, en primer lloc, en la mesura que implica la desaparició de la Comunitat, comporta la necessitat d'unificar el TUE i el TCE, ja que aquest últim no tindria sentit sense l'existència jurídica de la Comunitat.

En segon terme, sense que això sigui una conseqüència ineludible de la personalitat jurídica única, es proposa que s'indiqui clarament en un únic article del Tractat qui negocia i qui subscriu els acords internacionals. Aquesta determinació no implicaria una modificació dels procediments existents segons la matèria. Així, si es tractés d'acords comunitaris s'aplicaria l'article 300 TCE, i si fessin referència a matèries exclusives del títol V o VI, s'aplicarien els articles 24 i 38 TUE. Si s'inclouessin matèries comunes a ambdós àmbits, seria el Consell el que hauria de determinar el procediment, i no seria cap problema admetre que en determinats acords complexos la delegació de la Unió fos doble: presidència del Consell o l'alt representant i Comissió.

Pel que fa a la representació exterior de la Unió, el Grup, partint de la triple realitat de l'article 18.1 TUE (presidència del Consell), de l'article 19.1 TUE (estats membres) i de l'article 302 TCE (Comissió), proposa que el Tractat inclogui mecanismes que garanteixin que la Unió es pugui expressar amb una posició única o fins i tot que pugui ser representada per una delegació única. No obstant això, aquesta proposta reconeix la dificultat de la seva aplicació, ja que es delimita en relació amb «uns àmbits determinats i en el si d'unes determinades organitzacions internacionals que s'han de decidir en cada cas».

3. *El Consell*

Les principals reformes institucionals que, pel que fa al Consell, s'han debatut dins els diferents grups de treball tenen a veure amb els afers de defensa¹⁶ i l'acció exterior.¹⁷

En tots dos informes finals es destaca la importància que aquests dos aspectes tenen dins les tasques encomanades al Consell, de manera que en ambdós informes es recomana l'existència d'una formació separada de Consell, tant d'Acció Exterior

15. CONV 305/02.

16. CONV 461/02.

17. CONV 459/02.

com de Defensa. Així, amb relació al primer, es recomana la creació d'un consell específic d'«Acció Exterior» formalment diferent del d'Afers Generals, cosa que no exclouria que els estats membres poguessin estar representats pel mateix ministre en ambdues formacions.

Tanmateix, hi ha un corrent majoritari dins del grup que opina que el Consell d'Acció Exterior hauria de ser presidit per l'alt representant en matèria de PESC, tot i que no hi tindria dret de vot.

Pel que fa a defensa, també en aquest Grup s'ha produït una «orientació àmpliament favorable» a la creació d'una formació del Consell en què es reuneixin els ministres de Defensa. Aquest consell tindria una missió principal en matèria de capacitat defensiva, d'acord amb la qual «vetllaria pel compliment dels compromisos dels estats membres i adaptaria els objectius de capacitat de la Unió segons l'evolució de les necessitats i la situació internacional». El grup també considera que els ministres de Defensa podrien participar en el Consell d'Acció Exterior quan s'hi tractin qüestions relatives a operacions militars de gestió de crisis.

De tota manera, al meu parer, les propostes de reforma més singulars són les que es refereixen al paper de l'alt representant per a la PESC (i que també tenen l'origen als grups de Defensa i Acció Exterior), atès el que signifiquen quant a unificació de l'acció de la Unió com a tal i perquè eviten la disfuncionalitat de la seva actual expressió tripartida (Consell-estats membres-Comissió).

Es proposa, per tant, la creació d'un «representant exterior europeu», denominació que es pretén diferenciar de les existents en el si dels estats membres. Aquesta figura tindria els caràcters següents:

- Unificaria les funcions actuals de l'alt representant de la PESC i del comissari responsable de les relacions internacionals.
- Seria nomenat pel Consell Europeu per majoria qualificada amb l'aprovació del president de la Comissió i la ratificació del Parlament Europeu.
- Rebría mandats directes del Consell i respondria davant aquest dels afers de la PESC, però no tindria dret de vot en el Consell.
- Tindria dret d'iniciativa política, tot i que no exclusiu, i si l'exercís en l'àmbit de la PESC, la Comissió s'abstindria d'adoptar una iniciativa paral·lela.
- Les seves decisions i iniciatives en matèria de PESC no estarien sotmeses a l'aprovació prèvia del col·legi de comissaris.
- Seria membre de ple dret de la Comissió, preferentment amb rang de vice-president, i participaria en els seus afers com qualsevol altre comissari.
- Seria el responsable de la representació exterior de la Unió.
- Tindria sota la seva autoritat el Servei Europeu d'Acció Exterior, integrat per funcionaris de la Direcció General de Relacions Exteriors i de la Secretaria del Consell, i les delegacions o les ambaixades de la Unió en els afers relacionats amb la PESC.
- Tindria una certa autonomia per al finançament de determinades activitats atribuïdes al seu mandat, especialment el finançament urgent dels preparatius d'operacions de gestió civil de crisis.
- Tindria capacitat d'iniciativa en matèria de defensa, amb la possibilitat de

presentar al Consell una proposta, en la qual s'han de detallar el tipus d'operació prevista i els mitjans que caldria reunir per executar-la.

- Seria responsable de l'execució de l'operació aprovada de política de defensa, i tindria una relació directa amb el comandant de l'operació militar i amb els responsables civils.

Atesa l'envergadura d'aquesta proposta, s'ha convertit en una de les qüestions que amb més interès cal seguir amb vista a la Conferència Intergovernamental de 2004, ja que es tracta de la creació d'un òrgan que, en el fons, seria el primer que es presentaria com una expressió directa del concepte d'Unió Europea, cosa que significa obrir una nova dimensió institucional dins el panorama comunitari.

4. *La Comissió*

En cap dels informes finals dels grups de treball apareixen propostes de reforma rellevants amb relació a la Comissió, excepte la ja expressada d'acord amb la qual s'unificaria en el representant exterior europeu la comissaria de Relacions Exteriors; d'aquesta manera, sens dubte, la dimensió exterior de la Comissió es veuria reduïda, incloent-hi la que exerceix actualment la presidència de la Comissió. Unes altres reformes menors ja s'han esmentat més amunt per referència, com és el cas de la seva participació en el mètode obert de coordinació dels estats membres, o bé hi al·ludirem amb relació a reformes d'unes altres institucions, com és el cas de la participació dels parlaments nacionals en el procediment legislatiu.

En l'àmbit de la política econòmica, dins els treballs del Grup 6, sobre governança econòmica,¹⁸ apareixen propostes adreçades a donar suport al fet que la Comissió pugui elaborar propostes formals i no solament recomanacions, o bé que en la fase d'aplicació les primeres advertències les hagi de pronunciar la Comissió directament a l'estat membre afectat o, en fi, que la Comissió pugui formular als estats implicats les primeres advertències relatives als dèficits excessius.

Pel que fa a l'emanació de normes, el Grup 9, dedicat als problemes de la simplificació, preveu la possibilitat que es pugui delegar a la Comissió l'adopció d'actes delegats, que tindrien la denominació de reglaments delegats, els quals inclourien elements tècnics o detallats que despleguen un acte legislatiu o n'adapten ulteriorment alguns elements.

En la matèria atribuïda al Grup 10, relativa a llibertat, seguretat i justícia, es proposa que la Comissió participi en les tècniques d'avaluació recíproca entre estats membres mitjançant procediments que garanteixin l'objectivitat i la independència. Igualment, es considera que la Comissió hauria de tenir competències com a guardiana del Tractat en l'àmbit del tercer pilar per incoar procediments d'infracció davant el Tribunal Europeu i que li siguin atribuïdes les competències d'execució dels actes d'aquest tercer pilar mitjançant un procediment de comitologia.

18. CONV 357/02.

5. *El Parlament Europeu*

A part de les modificacions relatives a la participació del Parlament en la presa de decisions que apareixen a l'informe del Grup 9, sobre simplificació, i també sobre codecisió, cooperació, dictamen conforme i pressupostos, i que no ens correspon analitzar en aquest estudi, es poden rastrejar algunes propostes pel que fa a noves intervencions materials del Parlament.

Així, en l'àrea d'Acció Exterior es proposa que el Parlament sigui objecte d'algun tipus de consulta en els acords internacionals subscrits en el marc de la PESC. De la mateixa manera es considera que s'ha de reformar l'article 300 TCE per tal de donar pas a una funció de consulta del Parlament en matèria d'acords comercials. D'aquesta manera es concretava l'extensió del procediment de consulta del Parlament als acords internacionals subscrits en virtut dels art. 38 i 46 TUE i l'art. 133 TCE.

En matèria econòmica, dins el Grup 6 s'ha considerat la conveniència d'incrementar la informació del Banc Central Europeu al Parlament i atribuir a aquest un paper més important en la designació dels membres del Comitè Executiu del BCE. Igualment, es postula la reforma de l'article 202 TCE amb l'objectiu de donar al Parlament un dret formal d'advocació en el marc del procediment sobre la simplificació de la normativa relativa als mercats borsaris.

6. *Els parlaments nacionals*

Ja s'ha al·ludit a la importància especial que ha anat adquirint la relació dels parlaments nacionals amb les polítiques comunitàries, i que s'ha reflectit per mitjà de la Declaració núm. 13 dels caps d'estat i de govern annexa al Tractat de Maastricht, el Protocol annex al Tractat d'Amsterdam i la Declaració núm. 23 annexa al Tractat de Niça. Aquestes propostes coincideixen en l'esforç d'articular, a través d'aquests parlaments, un reforç de la legitimitat democràtica de la Unió Europea.

A) Pel que fa al procediment legislatiu comunitari en general

L'Informe final del Grup 4, dedicat específicament a la qüestió dels parlaments nacionals,¹⁹ proposa expressament una reforma del Protocol annex al Tractat d'Amsterdam amb el contingut següent:

- El protocol del Tractat d'Amsterdam sobre la comesa dels parlaments nacionals s'hauria de respectar estrictament, inclòs el període de sis setmanes, amb les excepcions per motius d'urgència previstes al protocol.
- Els grups del Consell i el Coreper no haurien de reconèixer acords preliminars sobre propostes a les quals s'ha d'aplicar el període de sis setmanes que preveu el protocol del Tractat d'Amsterdam sobre la comesa dels parla-

19. CONV 353/02.

ments nacionals fins al final d'aquest període, amb les excepcions per motius d'urgència que estableix el protocol.

- Les reserves d'examen parlamentari haurien d'adquirir un caràcter més clar en el reglament intern del Consell. A més, aquestes reserves haurien de tenir un termini determinat a fi de no bloquejar innecessàriament el procés decisiu.
- El reglament intern del Consell estableix que ha de transcórrer una setmana sencera entre l'examen d'un punt de caràcter legislatiu pel Coreper i el Consell. Per tant, la Secretaria del Consell hauria de mantenir i publicar un registre del compliment d'aquesta norma.
- La Comissió hauria de trametre tots els documents de caràcter consultiu i les propostes legislatives simultàniament als parlaments nacionals, al Parlament Europeu i al Consell.
- La Comissió hauria de presentar la seva estratègia política anual i el seu programa legislatiu i de treball anual als parlaments nacionals, al Parlament Europeu i al Consell.
- El Tribunal de Comptes hauria de trametre el seu informe anual simultàniament als parlaments nacionals, al Parlament Europeu i al Consell.

B) Pel que fa al control de la subsidiarietat

a) El mecanisme d'«alerta ràpida»

Dins el Grup 1, dedicat a l'estudi de la subsidiarietat,²⁰ s'ha formulat un mecanisme d'alerta ràpida que hauria de permetre un control més gran pels estats del respecte, per part de les institucions comunitàries, del principi de subsidiarietat.

Aquest mecanisme d'alerta ràpida s'articula inicialment a través de l'enviament per part de la Comissió a cada parlament nacional, al mateix temps que al Consell i al Parlament Europeu, de les propostes de caràcter legislatiu que elabori.

En un termini de sis setmanes, els parlaments poden elaborar un dictamen motivat sobre el principi de subsidiarietat. Aquest dictamen ha de ser l'expressió de la majoria i vincular la totalitat del Parlament de què es tracti, és a dir, cada cambra parlamentària, en cas de sistemes bicamerals. El dictamen s'envia als presidents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió. El seu contingut s'ha de limitar a la qüestió de la subsidiarietat, ja sigui a través de referències de caràcter general o bé en relació amb disposicions determinades, i s'hi pot advertir la possibilitat de violació d'aquest principi si una disposició determinada es modifiqués en un sentit o en un altre durant el procés legislatiu.

Si es reben dictàmens de menys d'un terç dels parlaments, el legislador comunitari ha de motivar de manera més detallada i concreta l'acte que afecti la subsidiarietat. En canvi, si es reben dictàmens d'un nombre més gran de parlaments, la Comissió ha de revisar la proposta.

20. CONV 286/02.

La importància d'aquest procediment és que la seva implantació permet evitar la creació d'un nou òrgan comunitari per a l'examen de les qüestions de subsidiarietat.

b) L'acció de subsidiarietat davant el Tribunal de Justícia

Els parlaments que hagin emès un dictamen en el procés legislatiu a través del sistema d'alerta ràpida podran recórrer davant el Tribunal de Justícia per violació del principi de subsidiarietat.

Convé completar aquesta informació assenyalant que també podrà disposar d'aquesta acció el Comitè de les Regions en relació amb aquelles propostes sobre les quals hagi emès un dictamen i hi hagi inclòs objeccions quant al principi de subsidiarietat. Al contrari, es formula un rebuig explícit al fet que els parlaments regionals puguin disposar d'aquesta acció.

7. *El Tribunal de Justícia*

A part de l'acció en matèria de subsidiarietat prevista més amunt, cal assenyalat que als diferents informes finals dels grups de treball apareixen noves competències de control jurisdiccional per part del Tribunal.

Així, als treballs del Grup 3, sobre la personalitat jurídica de la Unió, apareix la proposta que el Tribunal de Justícia tingui les competències següents: «*ex ante* en els àmbits dels títols V i VI (procediment consultiu previst a l'apartat 6 de l'article 300), com també *ex post* en el marc dels procediments prejudicials (article 234 del TCE), procediments d'anul·lació (article 230 del TCE) i de responsabilitat (vegeu l'article 235 i l'apartat 2 de l'article 288 del TCE)».

Per la seva banda, l'informe del Grup 10, sobre llibertat, seguretat i justícia, assenyalat expressament que «s'haurien d'abolir els mecanismes específics que preveuen l'article 35 del TUE i l'article 68 del TCE i que el sistema general de competència del Tribunal de Justícia s'hauria de fer extensiu a l'espai de llibertat, seguretat i justícia, amb inclusió de l'actuació dels òrgans de la Unió en aquest respecte».

Aquestes propostes no ens poden fer oblidar que allò substancial del futur del Tribunal és que s'arribi a constituir com un autèntic jutge constitucional, de manera que reservi les seves funcions en relació amb aquesta comesa i que doni pas al Tribunal de Primera Instància com el jutge comú del dret comunitari ordinari.

IV. **Conclusions finals**

Pot semblar acudir a un lloc comú el fet de destacar que en matèria de reforma institucional sempre és difícil arribar a conclusions precises. En primer lloc perquè, en moltes ocasions, cada proposta de reforma té darrere interessos de determinats països, cosa que les introdueix en un procés general de negociació semblant a qual-sevol altre tipus de reformes.

Tanmateix, del que hem pogut analitzar al llarg d'aquestes pàgines, hi ha algu-

nes reflexions finals que no es poden deixar d'exposar en la mesura que indiquen els reptes que encara queden pel camí.

Una de les reformes ha de ser, sens dubte, el fet que cal destacar que dins els grups de treball no hagin aparegut determinades qüestions que conté la Declaració de Laeken i que afecten el desenvolupament del pol democràtic de l'entramat institucional comunitari. Efectivament, les preguntes sobre l'elecció del president de la Comissió en unes eleccions directes pels ciutadans o per designació de la majoria del Parlament Europeu, o la relativa al sistema de vot i l'eventual reforma de les circumscripcions electorals, no han tingut resposta per part de la Convenció.

Això, tal com s'ha exposat anteriorment, deixa en suspens el que aquí s'ha considerat un dels principals eixos hipotètics de canvi institucional: el que deriva de l'expansió del principi democràtic de sobirania ciutadana i del funcionament institucional sobre la base del criteri de la majoria política.

Dels canvis presents a les propostes dels grups de treball de la Convenció destaquen, sens dubte, d'una banda, la reforma de l'alt representant de la PESC i la seva transformació en el representant exterior europeu, ja que coordina les funcions del comissari de Relacions Exteriors i projecta cap al futur un nou tipus de figura institucional de caràcter transversal en relació amb les institucions i com a expressió unitària de la idea d'Unió.

Finalment, també cal subratllar les propostes d'articulació dels parlaments nacionals, que tenen la virtut d'evitar el naixement de nous òrgans comunitaris i que ahora obren un futur de competitivitat sana entre aquests parlaments en el marc de la seva missió de vigilància dels excessos competencials de les institucions de la Unió.

Bibliografia

- Aldecoa, *El tratado de Niza, consolidación y reforma de la Unión Europea*, Cuadernos Europeos de Deusto, núm. 25.
- Alonso García, *Estudio preliminar al Tratado de Niza*, Civitas, Madrid, 2002.
- , «Aspectos esenciales de la reforma institucional de Niza», a *El Derecho Administrativo Comunitario*, Montecorvo-EGAP, Madrid, 2001.
- Andrés, «La reforma institucional en el Tratado de Niza», *Gaceta de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 211.
- Areilza, «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?», *Revista de Política Exterior*, núm. 79.
- Bacigalupo, «Una nueva arquitectura judicial para la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Calonge, «El Tratado de Niza y la reforma de las instituciones», *La Ley*, núm. 5432.
- Delgado-Iribarren, «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea: ¿hacia una Carta de los parlamentos nacionales?», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 6.
- «La participación de los parlamentos nacionales», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Gutiérrez, «Una reforma difícil pero productiva: la revisión institucional en el Tratado de Niza», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 9.

- Johnston, «Judicial Reform and Treaty of Nice», *Common Market Law Review*, núm. 38.3.
- Mangas, «La reforma institucional en el Tratado de Amsterdam», *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 3.
- «El Consejo de la Unión en clave de reforma», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Matía, *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, Madrid, 1999.
- Maurer, «Les rôles des parlements nationaux dans l'Union européenne: options, contraintes et obstacles», Ed. Jean Monnet, Universitat d'Osnabrück, Berlín, 2002.
- Mellado, «La conferencia de Niza. Avances y retrocesos en la construcción europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1.
- , «Una Comisión Europea creíble», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3.
- Pardo, «El Libro blanco sobre la gobernanza: ¿la reforma de la gobernación de la Comunidad servirá para mejorar la calidad de la legislación comunitaria?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 216.
- Parejo, «Algunas notas sobre el proceso de integración europea, ¿federalismo o fórmula original?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 1.
- Pérez, «El Tratado de Niza, entre la consolidación de la Unión de Maastricht y el debate sobre el futuro de Europa», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 27.
- Petite, «Nice, traité existentiel, non essentiel», *Revue du droit de l'Union européenne*, núm. 4-2000.
- Rasmussen, «Remedying the crumbling judicial system», *Common Market Law Review*, núm. 37.5.
- Roldán, «La reforma del poder judicial en la Comunidad Europea», *Revista de Derecho Comunitario*, núm. 9.
- Ruiz-Jarabo, «El Tribunal de Justicia y el Tratado de Niza», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, núm. 212.
- «La réforme de la Cour de Justice opérée par le traité de Nice et sa mise en oeuvre future», *Revue trimestrielle de droit européen*, núm. 4.
- Tambou, «Le système juridictionnel communautaire revu et corrigé par le traité de Nice», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 446.
- Toulemon, «La fonction gouvernementale dans une Union européenne appelée à s'élargir. Contribution comparée de deux bons esprits», *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, núm. 437.
- Van Nuffel, «Le traité de Nice. Un commentaire», *Revue de droit de l'Union européenne*, núm. 2, 2001.