

EL FUTURO MODELO INSTITUCIONAL EUROPEO: ¿HACIA UN MODELO SUPRANACIONAL O INTERGUBERNAMENTAL?

ÁLVARO HERRERA GONZÁLEZ *

SUMARIO: I. Introducción. II. El déficit democrático de las Instituciones. III. El pulso de poder entre la Comisión y el Consejo. IV. ¿Hacia una Europa Intergubernamental. V. ¿Hacia una Europa Supranacional?

I. INTRODUCCIÓN

Europa se encuentra ante una encrucijada, debido a las decisiones que han de tomarse sobre las reformas institucionales, ante la nueva ampliación de la Unión Europea.

El Consejo Europeo de Laeken, fue el auspiciador de la creación de la Convención sobre el Futuro de Europa ¹, cuyo objetivo deberá ser ² «... el de establecer orientaciones creíbles para que la Europa ampliada sea capaz de proseguir su integración política, económica y social.»

Dichas reformas, deberán tener como objetivo la consecución de un modelo gubernacional europeo que integre la voluntad de los EE.MM. siendo a su vez eficaz, operativo y resolutivo en el marco de una Unión compuesta por 25 miembros.

De esta forma, se establece como inaplazable la necesidad de la reforma de las Instituciones Comunitarias

En este sentido, la Comisión que en la actualidad esta compuesta por veinte comisarios, deberá de abordar las siguientes cuestiones fundamentales de cara a su futuro:

- Método de elección del Presidente.
- Número de Comisarios.

* Alumno del período de investigación (2001/2002) del Programa de Doctorado «Fundamentos de Derecho de la Unión Europea», impartido por el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ La Convención sobre el Futuro de Europa (28-02-2002)

² COMUNICACIÓN DE LA COMISION SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Gobernanza Europea», renovación del método Comunitario, Bruselas 5 de diciembre de 2001. COM (2001) 727 final.

- Elección de sus miembros.
- Organización Interna.

No obstante, la reforma de la Comisión dependerá de que modelo de Europa vaya a construirse.

De esta forma, si se avanzase hacia un modelo intergubernamental, se construiría una Comisión débil, ya que el vértice político de la Unión lo detentaría el Consejo, es decir, los EE.MM., a través de sus jefes de Estado y de Gobierno.

En cambio, si se progresase hacia un modelo supranacional, se construiría una Comisión fuerte, que resultaría ser el vértice político de la Unión teniendo facultades ejecutivas y cuyo Presidente resultaría elegido, mediante elecciones, por los ciudadanos de la Unión Europea.

La cuestión clave, sin duda alguna, será cómo se resolverá el pulso de poder que existe entre la Comisión y el Consejo. El equilibrio entre ambos resulta fundamental ya que si no podría suponer una división entre los países grandes y los países pequeños.

Los países, denominados «grandes» como: Inglaterra, Francia, España defienden que se centre el poder político en el Consejo, ya que sus Gobiernos se resisten a perder la dirección política de Europa a través del Consejo.

Los países «pequeños», en cambio, no aceptarán que otros decidan sobre su destino e intereses por el mero hecho de que al ser más pequeños tengan menos votos en el seno del Consejo.

Por ello, defenderán que el peso político de la Unión lo detente la Comisión, debido a que es la Comisión la que por derecho originario queda obligada a la defensa del interés general de la Unión³.

De este modo, la pregunta a responder es hacia qué Europa se va avanzar y cómo se va a compensar a los EE. MM. que pierdan poder y representatividad.

II. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LAS INSTITUCIONES

Uno de los objetivos más importantes de la reforma institucional deberá tener como objetivo más inmediato el conectar con los ciudadanos de la Unión.

De esta forma, si se quiere garantizar el éxito de las reformas, se deberán implementar los medios necesarios para que los ciudadanos de la Unión se sientan identificados con las Instituciones de la Unión, con sus políticos y con sus objetivos.

Esta desconexión entre ciudadanos e Instituciones europeas ya se reflejaba en la Declaración de Laeken⁴, en la que se señalaba la necesidad de aproximar las Instituciones europeas al ciudadano, para de esta forma, superar el «déficit» democrático existente:

«... los ciudadanos consideran que todo se trama muy a menudo por encima de sus cabezas y desean un mayor control democrático.»

De igual forma, el Protocolo anejo al Tratado de Niza, señaló la necesidad de superar el déficit democrático, que padecen las Instituciones Comunitarias⁵:

³ Ver Art. 231 TCE.

⁴ Declaración de Laeken: «El futuro de la Unión Europea», 15 de Diciembre de 2001, SN 273/01.

⁵ Declaración n.º 23, punto 6, aneja al Tratado de Niza por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea

«La Conferencia... reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus Instituciones, con el fin de aproximar estas a los ciudadanos de los Estados Miembros.»

En este punto, surge la pregunta de cómo y de qué manera habría que reformar las Instituciones políticas básicas como son el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo para reforzar su legitimidad, transparencia y se garantice de este modo, su funcionamiento ágil y eficaz ⁶.

De esta forma, el triángulo Institucional donde se encuentra inserta la Comisión necesita de una profunda renovación de sus Instituciones, sin la que será posible gobernar Europa y en la que muchos creen que se deberían conservar los equilibrios y peculiaridades del método comunitario.

No obstante, cabe preguntarse cómo se pueden respetar equilibrios o peculiaridades del método comunitario, si es precisamente este método comunitario el que precisamente hay que cambiar, junto con sus Instituciones para superar el déficit democrático existente.

El acercamiento entre Bruselas y sus ciudadanos debería pasar necesariamente por las urnas. Esto quiere decir, que deben de ser los ciudadanos europeos los que a través de sus votos, elijan a sus máximos responsables políticos que, en gran medida, van a dirigir sus vidas y la de sus países.

Desde luego que hoy en día muchos ciudadanos europeos se preguntarán que de qué sirve su voto en las elecciones al Parlamento Europeo si luego los máximos representantes de la política comunitaria son designados a través de otros métodos distintos a sus votos.

En este sentido, la propuesta del PSOE sobre el futuro de Europa ⁷ señala ese desconocimiento de los ciudadanos europeos hacia lo que los políticos entienden y quieren de Europa:

«La elevada abstención (50'2 % en la UE; 76'7 % en el Reino Unido; o el 70 % en los Países Bajos) en las últimas elecciones al Parlamento Europeo, en 1999, indica un claro y peligroso alejamiento, entre los ciudadanos y la política europea, que sólo se supera cuando se "entienda" Europa.»

Este desconocimiento de los ciudadanos hacia sus Instituciones no hace y no hará en un futuro más que provocar el rechazo de estos cargos políticos que las dirigen en Europa y que no han sido elegidas directamente por ellos.

Por ello, se comprende el porqué, Peter Hain ⁸, haciendo referencia, en su discurso en Bruselas ⁹, al eslogan de los «euroescepticos» que decía: «si tú no sabes, vota NO», en el referéndum Irlandés, abogase por un cambio necesario a la hora de comprender y participar, los ciudadanos europeos en las instituciones.

De esta forma, casi con toda seguridad ha sido, este alejamiento de los ciudadanos de «Bruselas», este déficit democrático ¹⁰ de las Instituciones, el que ha hecho que en Irlanda, donde el paso previo a la ratificación era un referéndum popular, se mostrase el rechazo po-

⁶ RODRÍGUEZ BEREIJO, A. Presidente del Consejo para el debate sobre el Futuro de la Unión Europea. Ex Presidente del Tribunal Constitucional. Discurso en el Ateneo de Madrid, 30 de enero de 2002.

⁷ Propuesta del PSOE sobre el futuro de Europa.

⁸ Ministro para Europa del Reino Unido

⁹ Discurso en Bruselas el 29 de junio de 2002.

¹⁰ Declaración n.º 23, punto 7, aneja al Tratado de Niza.

pular no ya al Tratado de Niza, sino más bien a que el futuro del pueblo se decida en Instituciones alejadas democráticamente de él, donde no se siente representado ni que tenga la legitimidad proveniente de la emanación de la voluntad popular.

De este modo, si el pueblo Irlandés volviese a rechazar, en el nuevo referéndum, previsto para el próximo octubre, la ratificación del Tratado de Niza, supondría, casi con toda seguridad, además de una crisis política una revisión de las fechas fijadas para la ampliación ¹¹.

En este sentido, es muy importante la propuesta de Lionel Jospin ¹², en su discurso en París, sobre el futuro de Unión ampliada, donde propone que Europa debe constituir, para sus ciudadanos, un verdadero espacio político.

De esta manera propone que ¹³:

«Hace falta garantizar mejor el interés general europeo. Este papel es de la Comisión Europea. Su autoridad y legitimidad políticas deben, pues reforzarse. Con este fin, propongo la designación de un Presidente de la Comisión procedente de la formación política europea victoriosa en las elecciones europeas.»

La designación del presidente de la Comisión procedente de la formación política europea victoriosa en las elecciones europeas, es una propuesta de enorme trascendencia, ya que reforzaría enormemente al Presidente de la Comisión, gozando éste de una legitimidad democrática fuera de toda duda.

Esta propuesta, sin duda, sería de gran ayuda para integrar a los ciudadanos en las Instituciones Comunitarias, participando estos directamente con sus votos en la elección de sus representantes.

No obstante, y aunque esta propuesta, parece muy razonable, se debe tener en cuenta que dicho cambio supondría un cambio en el equilibrio Institucional existente entre la Comisión y el Consejo.

Dicho equilibrio Institucional, no supone más que una difuminación de poderes y de funciones cuyo resultado, para los ciudadanos, es que no se sepa cuál es el órgano político que ostenta el poder y dirige el timón de la Unión Europea.

De esta forma, parece clara la necesidad prioritaria, de dar voz en primera persona a los ciudadanos de la Unión para que con sus votos decidan ellos directamente quienes les van a Gobernar en la Unión Europea.

En caso contrario y de no ser, los ciudadanos europeos, no se sentirán identificados con la futura Europa y esto a la postre pasará factura, como ya ha ocurrido en los casos de Noruega, Suecia, Dinamarca, Irlanda en los que los «euro escépticos» han obtenido incontestables victorias.

III. EL PULSO DE PODER ENTRE LA COMISIÓN Y EL CONSEJO

Antes de realizar cualquier cambio Institucional se debe responder a la siguiente pregunta: ¿Hacia qué modelo político se quiere avanzar, hacia un modelo político Intergubernamental o hacia un modelo Supranacional?

¹¹ ORTEGA, A. «Una Presidencia Alterada». Revista de Política Exterior, n.º 88, Volumen XVI, julio/agosto 2002. Ed. Estudios de Política Exterior S.A.

¹² Ex Primer ministro de la República Francesa

¹³ Discurso de Lionel Jospin, primer ministro de la República Francesa sobre «El futuro de Europa ampliada», París, 28 de mayo de 2001.

Dependiendo del modelo político, que se elija la estructura y funciones de las diferentes Instituciones variarán.

De esta forma, si lo que se acuerda es avanzar hacia la supranacionalidad el centro gravitatorio y político se encontrará en la Comisión.

En cambio, si se decidiese avanzar hacia la Intergubernamentalidad, el centro político y de poder, se centraría en el Consejo.

De este modo, surge en este punto de la encrucijada política, tensiones a la hora de determinar hacia qué senda caminar, ya que dicha decisión lleva aparejada la definición de la futura estructura institucional europea así como de cual será la Institución encargada de su Gobierno político.

Las tensiones y principales reticencias, como es de suponer, surgen a la hora de proponer qué Institución será la que ostente las facultades ejecutivas.

De esta forma, no son de extrañar, que se puedan leer titulares de periódicos tales como «La lucha de poder divide a Europa ¹⁴» en vísperas de Cumbres europeas.

La batalla que se libra entre el Consejo y la Comisión Europea, se centra, en cuál de ellos será el órgano Ejecutivo de Europa.

No obstante, no hay que olvidar que el Consejo está integrado por los EE.MM., quienes defienden sus intereses particulares, que en ocasiones no se corresponden, ni mucho menos con el interés común/comunitario.

Los «países pequeños», en cambio, confían en que el órgano Ejecutivo, sea la Comisión ya que en ella encuentran más salvaguardados sus intereses, debido al objetivo que la protección de los intereses generales guía a la Comisión por mandato del Derecho originario.

En este sentido, se debe tener igualmente, en cuenta que serán los llamados «países grandes», los que cuentan con más posibilidades de sacar sus intereses adelante.

De este modo y señala Joachim Bitterlich ¹⁵ «... sobre este trasfondo hay que evaluar dos propuestas de reestructuración opuestas...» ¹⁶.

IV. ¿HACIA UNA EUROPA INTERGUBERNAMENTAL?

Los principales valedores del modelo «intergubernamental» son Inglaterra, Francia y España. Sus propuestas se dirigen a que el centro político, de toma de decisiones, de representación exterior etc... tenga su centro gravitacional en el Consejo. En otras palabras, que sea el Consejo el máximo órgano ejecutivo.

En este sentido, se enmarcó la reciente propuesta de creación del cargo de Presidente del Consejo, apoyada por España, Inglaterra y Francia.

De este modo, José María Aznar, en su discurso en la Universidad de Oxford ¹⁷ y ante Tony Blair, apoyó la creación de la creación del cargo de Presidente del Consejo.

¹⁴ EL PAÍS, domingo 2 de Junio de 2002. Internacional, pág. 2.

¹⁵ Embajador de la República Federal de Alemania en España y Miembro del Consejo Asesor del Instituto de Estudios Europeos.

¹⁶ BITTERLICH, J. y BOCK, M. Y otros: «El Futuro de la Unión Europea», Instituto de Estudios Europeos San Pablo CEU, Ed. Dykinson, S.L.

¹⁷ Discurso del Presidente de Gobierno en el St. Anthony's College de la Universidad de Oxford, 20 de mayo de 2002.

La persona elegida como Presidente del Consejo, debería haber sido un Presidente electo y el período de su mandato se configuraría de entre un período de dos años y medio a cinco.

De esta forma, dicha figura sería la «Voz» del Consejo así como la «cabeza política» de la Unión Europea, que al haber sido Presidente y conocido exteriormente por las otras ponencias podría asumir las funciones de representación exterior.

Igualmente y en el mismo sentido, José María Aznar señaló que el Consejo Europeo, así presidido debería en un futuro, ser el vértice de la Unión Europea.

De este modo, se intenta crear el marco para que el Consejo y no la Comisión sea la que dirija el Gobierno, el timón de la política y el poder de toma de decisiones en el ámbito europeo.

Dichas propuestas, se circunscriben en la voluntad política de dichos países en que sean los propios países, quienes dirijan la política europea a través del Consejo.

No obstante y a pesar que Javier Solana presentó, en la Consejo de Sevilla, una propuesta de reforma para la mejora en los métodos de trabajos del Consejo, recogida en las Conclusiones de la Presidencia, no salió adelante, en cambio, la propuesta de creación del cargo de Presidente del Consejo debido al rechazo y reticencias de numerosos EE.MM.

A pesar de ello, tal y como señala Andrés Ortega¹⁸ «se está confirmando que el equilibrio de poderes de la UE está cambiando a favor del Consejo, surgiendo a la vez de manera más clara una división entre grandes y pequeños.»

De cualquier forma y de cara a la ampliación resulta ya inaplazable decidirse por el futuro modelo de Gobierno europeo ya que la Unión una vez ampliada y contando con 25 miembros sería, de la forma que se encuentra hoy estructurada ingobernable.

Igualmente y entre los EE.MM. defensores del Modelo Intergubernamental existen diferentes propuestas en cuanto a cómo quedarían configurados el Consejo y las demás Instituciones en una Europa Intergubernamental.

No obstante, entre los defensores de este modelo intergubernamental existe una línea homogénea acerca de que el Consejo se configure como el poder Ejecutivo de la Unión, en el que los miembros del Consejo, nombrarían un Presidente con un mandato no superior a cinco años.

De esta forma el Presidente del Consejo, sería un ex Presidente electo y se ayudaría por un equipo compuesto por un equipo presidencial rotatorio formado por cinco o seis Presidentes de Gobierno.

De este modo, sería el Consejo el órgano Ejecutivo encargado de decidir las orientaciones, estrategia políticas relativas a la Unión.

De igual forma, el Consejo podría disolver el Parlamento si así lo decidiese.

En cuanto a la Comisión, y aunque no se manifiestan explícitamente, esta quedaría eclipsada y se convertiría en un órgano sin apenas poder político, cuyo fin fundamental sería, ser garante de los tratados, así como llevar a buen término las decisiones del Consejo.

En esta posición se enmarcaría Inglaterra, Francia y España en la que la idea de la Federación Europea no resultaría factible.

De esta forma, tal y como señala Tony Blair¹⁹, lo que pretenden es una Superpotencia y no un super-Estado.

¹⁸ Andrés ORTEGA. «Revista de Política Exterior», págs. 64 a 75: «Una Presidencia alterada», Vol. XVI, julio/agosto 2002, núm. 88

¹⁹ Discurso en Varsovia, 6 de octubre de 2000.

Por su parte, Francia a través del ex Primer Ministro francés, Lionel Jospin, propuso la «Federación de Estados-Nación» en contraposición a la idea alemana de Federación ²⁰:

«Si por federación, se entiende un proceso progresivo y controlado para compartir o transferir competencias a nivel de la Unión, entonces se hace referencia a la «federación de Estados-Nación» según la fórmula forjada por Jacques Delors»

La idea de Federación del modo de los Länder alemanes o de la Federación Norteamericana, resultaría casi impensable para los EE.MM que como Francia son reticentes a ceder parcelas de su soberanía. La Federación europea, pues se construiría poco a poco y desde los Gobiernos de los propios Estados, a través del Consejo.

La «Federación de Estados-Nación» sería una Federación *sui generis* en la que los EE.MM. apenas cederían competencias y el avance a una Federación real, se haría poco a poco y sólo en el caso que existiese la voluntad de los EE.MM de avanzar hacia ella.

A pesar de la diferencias existentes entre la idea francesa y alemana de Federación, ambos sí coinciden en la necesidad de la redacción de una Constitución Europea que simplifique los Tratados existentes.

Igualmente coinciden las propuestas francesas y alemanas sobre el nombramiento del Presidente de la Comisión de la lista parlamentaria más votada, Alemania en cambio difiere en cuanto a la propuesta de la creación del cargo de Presidente del Consejo.

No obstante, y si se diese el caso de la existencia de ambos cargos de tal manera concebidos, cabe pensar en las posibles dificultades de la convivencia política de un Presidente de la Comisión elegido democráticamente y un Presidente del Consejo representante de todos los ejecutivos europeos.

La propuesta francesa coincide con la inglesa en cuanto a la necesidad de definición y separación de las competencias nacionales de las europeas.

De esta forma, la idea de la Europa Intergubernamental defendida por Inglaterra, Francia y España se contraponen a la concepción de la Europa Federal que lidera Alemania, creando de esta manera una brecha importante entre los EE.MM que quieren avanzar hacia la Europa Intergubernamental y aquellos otros que quieren una Europa supranacional.

La solución a este problema está más que en el QUE se haga, en COMO se haga, ya que se deberá tener en cuenta a todos los EE.MM. y sus ciudadanos de tal forma, que estos se sientan integrados en la estructura de toma de decisiones, que no sientan que su soberanía se diluye en las Instituciones comunitarias y que participen de una forma lo más igualitaria posible.

V. ¿HACIA UNA EUROPA SUPRANACIONAL?

El modelo de construcción «supranacional», se puede decir que es el más comunitario, es decir, el que debería defender mejor y de manera neutral los intereses de todos los EE.MM.

En contra de la construcción «supranacional», se manifiestan países como, Inglaterra, Francia y España reticentes en cuanto a la pérdida de poder de decisión y de soberanía que la Europa Federal pudiese suponer.

²⁰ Discurso de Lionel JOSPIN, primer ministro de la República Francesa, sobre «El futuro de la Europa Ampliada», París, 28 de mayo de 2001.

La postura alemana, es la más favorable hacia la «postura supranacional». No obstante, tal y como Areilza Carvajal, ha señalado ²¹:

«El problema de Schröder es la necesidad de unanimidad para aprobar la reforma de 2004. Alemania confía en atraer a Austria, Italia, Benelux, Grecia y Portugal en esta dirección Federal y germana. Pero tiene enfrente a España, Francia, Reino Unido y los Países Escandinavos».

De igual forma y en contra de la pérdida de poder que supondrá una Europa intergubernamental, desde la propia Comisión se ha solicitado la asunción de las funciones ejecutivas en la futura Europa oponiéndose a la pérdida de poder a favor del Consejo:

«La Comisión se resiste a perder el poder y propone asumir ella el Gobierno de la UE... además intenta hacer frente a las últimas propuestas, defendidas esencialmente por Francia, Gran Bretaña y España, que perfilan un Consejo Europeo con un Presidente fijo que asumiría de hecho todo el poder de la Unión» ²²:

En este sentido, se ha señalado igualmente que ²³:

«La Comisión reclama plenos poderes en la futura UE... con un incremento de sus competencias en política exterior, justicia y economía... considera que es la Institución que mejor puede defender los intereses de todos los ciudadanos y mantener el equilibrio entre los pequeños y grandes Estados.»

A favor del modelo Federal, se ha manifestado igualmente el PSOE, en su reciente propuesta «Nuestra idea de la Europa de los Ciudadanos» ²⁴ que completa al documento anterior acerca del «Futuro de Europa» ²⁵ que fue entregado a las Instituciones de la Unión.

La gran mayoría de propuestas tanto Federalistas coinciden en que el primer paso, para la creación del marco necesario, en la creación de una Europa Supranacional se daría con la redacción de un Constitución Europea, cuya redacción defienden casi todos los EE.MM. salvo Inglaterra y Suecia.

En la defensa de la necesidad de redacción de un texto constitucional, se manifestó la Comisión, señalando que ²⁶:

«La Unión Europea dispondrá así de un texto de carácter constitucional... que coexista con las disposiciones nacionales, que clarifique la organización original de los poderes públicos europeos y cuyo valor para la Unión sea entendido por los ciudadanos como el que tiene una Constitución para un Estado miembro.»

Dichos principios, aunque a nosotros nos parezcan tan claros, a los países que se van a adherir, que no están acostumbrados o que en su caso llevan tan poco tiempo viviendo en democracia y libertad les servirá como guía de principios e instrumento de comunicación de estos, hacia sus instituciones y ciudadanos.

²¹ AREILZA CARVAJAL, J. M.: «La Unión Europea de 2004 y la piedra Filosofal». Revista de Política Exterior, número 85, enero-febrero 2002.

²² El Mundo, Lunes 20 de mayo de 2002.

²³ El Periodico, Jueves 23 de mayo de 2002. Artículo en relación la presentación de la Comunicación de la Comisión, «Un Proyecto para la Unión Europea».

²⁴ Propuesta del PSOE: «Nuestra idea de la Europa de los ciudadanos», 8 de septiembre de 2002.

²⁵ Propuesta del PSOE sobre el futuro de la Unión. Presentad el 5 de junio de 2001

²⁶ COMUNICACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comunicación de la Comisión, «Un Proyecto para la Unión Europea», Bruselas 22-5- 2002, COM (2002) 247 Final; en el mismo sentido Comunicación de la Comisión de 12 de Julio de 2000 COM (2000) 434.

Dicha Constitución Europea, deberá de someterse a referéndum popular, que aparte de legitimarla llevará aparejado que el debate sobre el Futuro de Europa se extendiera al conjunto de la opinión pública europea ²⁷.

En este sentido y para que los propios EE.MM que ahora integran la Unión, los que se van a adherir e incluso para que en el resto de países del mundo conozcan los valores en los que se basa la Unión se hace cada día más necesario, preparar y realizar la Constitución Europea que además simplifique los Tratados hoy existentes.

La redacción de la Constitución Europea es algo en lo que coinciden la mayoría de los EE.MM, no obstante existen diferencias de gran importancia en torno a que modelo de Europa se va a avanzar.

De esta forma, en contra de la Europa intergubernamental y liderando las aspiraciones Federales se encuentra Alemania a través de su Canciller Schöeder que siguiendo con la tesis propuesta por su Ministro de AA.EE, en su famoso discurso de mayo de 2000 ²⁸, propone avanzar hacia una Federación Europea.

No obstante, la Federación propuesta por Alemania es un fiel reflejo de su propia Federación de los Länder ²⁹ que lo que provoca el rechazo lógico de países como Francia e Inglaterra.

Dicho modelo Federal convertiría a la Comisión en un autentico Gobierno europeo con poderes ejecutivos cuyo presidente resultaría elegido por los ciudadanos a través de la lista más votada del Parlamento ³⁰.

Dicha opción, es compartida por la propuesta PSOE aunque este último propone que la Comisión es la que debería desarrollar las directrices políticas marcadas por el Consejo.

El Consejo, para el PSOE, debería continuar formado, por los Jefes de Gobierno europeos y sería el que definiría e impulsaría políticamente la acción de la Unión que luego llevaría a cabo la Comisión.

Se coincide en las propuestas sobre la elección del Presidente de la Comisión a partir de la Lista más votada, podría ser el instrumento necesario, para superar el tan oído «déficit democrático».

Para terminar con las discusiones acerca del «déficit democrático», y con el objetivo de que los ciudadanos se sientan integrados en sus Instituciones y que sean ellos a través de sus votos los que deciden acerca del futuro de la Unión y por tanto su futuro, no cabe duda acerca que se debería de elegir al Presidente de la Comisión de la lista parlamentaria más votada.

De igual manera, tanto el Presidente como el Colegio de Comisarios deberán contar con la aprobación del Consejo y la investidura del Parlamento.

De este modo, por un lado a los ciudadanos, en las campañas electorales de las diferentes agrupaciones políticas, se les explicaría sin duda alguna mucho mejor los programas políticos

²⁷ Propuesta del PSOE: «Nuestra idea de la Europa de los ciudadanos», 8 de septiembre de 2002.

²⁸ VARCARCEL, Dario: «Joschka Fischer y el Proyecto de Integración Europea», Revista de Política Exterior, número 85, enero-febrero 2002.

²⁹ AREILZA CARVAJAL, J. M.: «La Unión Europea de 2004 y la piedra Filosofal». Revista de Política Exterior, número 76, Julio/Agosto.

³⁰ AREILZA CARVAJAL, J. M.: «La Unión Europea de 2004 y la piedra Filosofal». Revista de Política Exterior, número 85, enero-febrero 2002.

a realizar, las Instituciones Comunitarias, etc., y por otro lado existiría esa conexión democrática entre Parlamento Europeo y Comisión, hoy por hoy prácticamente inexistente.

El Presidente de la Comisión, tendría según este sistema, la fortaleza necesaria para designar y dirigir el Colegio de Comisarios.

Por otro lado se acabaría con el problema ahora existente y que genera tantas tensiones entre los EE.MM acerca del número de Comisarios, debido a que el Colegio de Comisarios, quedaría compuesto por un número bastante menor que el de EE.MM., ya que su objetivo sería el defender el interés general.

Igualmente, habría que tener en cuenta, que a pesar que el Colegio de Comisarios, estuviera formado por un número inferior de miembros que el de Estados sería necesario que todos los Estados sintiesen que participan del Gobierno de Europa.

Por ello, habría que intentar que ningún EE.MM estuviese sin participar en el Colegio de Comisario durante más de una legislatura.

De la misma forma, habría que compensar a los EE.MM. que no participasen en el Colegio de Comisarios con cargos de responsabilidad en la Unión y/o con puestos en Secretarías, etc.

De igual forma, debería quedar en el seno de la Comisión de manera exclusiva la función de representación de la política exterior, fusionando las funciones de Mister PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores, gozando de esta forma la política europea de mayor fortaleza, eficacia, rapidez y de un solo presupuesto.

Igualmente, y dependiendo de los casos de la política exterior, se debería apoyar en un Estado miembro o en otro según estos tuviesen más facilidad y conocimientos sobre los temas a resolver (P. Ej: España con Sudamérica, Inglaterra con USA, los países del Este con Rusia etc.)

Por otro lado, el Consejo según la concepción alemana se transformaría en una Segunda Cámara, que vendría a configurarse como un Senado, compuesta por miembros de los parlamentos nacionales y que tendría una función legislativa.

Al respecto, la propuesta del PSOE mantiene como necesaria la existencia del Consejo como Institución que impulse y marque las directrices políticas que posteriormente deban de ser desarrolladas.

No obstante y en dicha propuesta adolece de una explicación del método de toma de decisiones en el seno del Consejo, para que una vez ampliado a 25 miembros sea operativo.

Igualmente, el PSOE que propone la creación de un Presidente del Consejo, adhiriéndose a la tesis en este sentido de José M.^º Aznar y Tony Blair, no tiene en cuenta las dificultades de convivencia política que podría existir entre un futuro Presidente del Consejo y un Presidente de la Comisión.

Dicha convivencia podría ser bastante complicada, a no ser que se separasen y delimitasen de una manera clara las competencias de cada uno.

La tesis alemana, trataría de convertir a la Comisión en un Gobierno con poderes ejecutivos y al Consejo en una segunda Cámara que junto con el Parlamento ostentaran el poder legislativo³¹.

De igual forma, el Parlamento Europeo además del poder legislativo obtendría plenas facultades presupuestarias, que hoy se encuentran en poder de los Estados.

³¹ AREILZA CARVAJAL, J. M.: «La Unión Europea de 2004...»

Igualmente el Parlamento obtendría la capacidad y el poder a la hora de nombrar, controlar y realizar mociones de censura al Presidente de la Comisión.

No obstante y a pesar que la propuesta Alemana parezca muy europeísta no lo es tanto ya que propone una delimitación clara de las competencias europeas y nacionales a la vez que la devolución de competencias tales como la agrícola y la regional, algo que limitaría en gran medida la capacidad de acción de esa Europa Federal.

De diferente manera, la propuesta del PSOE, aborda la creación de un sistema Bicameral, debido a que a diferencia de la propuesta alemana, se crearía una Cámara de los Estados, con el objetivo de reflejar una doble legitimidad.

Por un lado, la legitimidad de los ciudadanos europeos que quedaría reflejada en el Parlamento Europeo y por otro lado la de los ciudadanos de cada Estado que se reflejaría en la Cámara de los Estados.

De esta forma a la Cámara de los Estados, sus miembros los designarían los Gobiernos y a la Cámara se la dotaría de la función legislativa del Consejo.

No obstante y a pesar que la Europa «supranacional» es la más europeísta, parece más realista pensar que al no desear por el momento este modelo de Europa países como Francia, Inglaterra y España, cuyo peso en el Consejo es muy importante, se avance en un principio hacia una Europa intergubernamental.

Posteriormente cuando las políticas comunes, la integración, la voluntad de los ciudadanos demuestren estar lo suficientemente maduras se avanzará paso a paso hacia el modelo de Europa «supranacional» que a la larga transformará la Europa que hoy conocemos en una Europa Federal con una idiosincrasia propia y diferente a cualquier Federación hoy existente.

No obstante hasta llegar al Estado Federal, habrá que andar un largo camino lleno de suspicacias, inseguridades y rechazos que habrán de afrontarse realizando cada paso de una forma segura, correcta e integradora y en que la que los mayores protagonistas sean los ciudadanos europeos y además así lo sientan.

BIBLIOGRAFÍA

- BITTERLICH, J., y BOCK, M. y otros: «El Futuro de la Unión Europea», Instituto de Estudios Europeos San Pablo CEU, Ed. Dykinson, S.L.
- GONZÁLEZ IBÁN, R., y AHIJADO QUINTILLÁN, M.: «Unión política europea ¿Laberinto puzzle o mosaico?, Pirámide, Madrid, 2000.
- ISAAC, G.: «Manual de Derecho Comunitario General», Ed. Ariel, Barcelona, 3.ª Ed. Febrero 1995.
- MANGAS MARTÍN, A.: «Los retos de la Unión Europea ante la Conferencia Intergubernamental de 1996», en E. Linde y otros, Los retos de la Unión Europea ante el Siglo XXI, UNED- Banco de Comercio, Madrid 1997, págs 15-33.
- PRODI, R.: «Una idea de Europa», Alianza Editorial, Madrid, 2000.
- SIDJANSKI, D.: «El futuro federalista de Europa», Ariel, Barcelona, 1998.
- TRUYOL Y SERRA, A.: «La integración europea. Idea y realidad», Ed. Tecnos, 1972; «La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I. Génesis y Desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979), Tecnos, Madrid, 1999.
- VICIANO PASTOR, R. y otros: «La Reforma Institucional de la Unión Europea y el Tratado de Amsterdam», Ed. Tirant lo Blanch, 2000, Valencia.

REVISTAS ESPECIALIZADAS

- GUTIÉRREZ ESPADA, C: «Una reforma difícil pero productiva: La revisión institucional en el Tratado de Niza.», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, enero/junio de 2001, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- MELLADO PRADO, P.: «¿QUO VADIS EUROPA?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Varios Autores, Ed. COLEX-UNED, N.º 1, 2.º SEMESTRE DE 2001.
- ORTEGA, A. «Una Presidencia Alterada». *Revista de Política Exterior*, n.º 88. Volumen XVI. Julio/agosto 2002. Ed. Estudios de Política Exterior S.A.
- MARTÍN ORTEGA: «Viva la Constitución Europea», *Revista de Política Exterior*. Ed. Estudios de Política Exterior, n.º 82, julio/agosto de 2001, vol. XV., págs. 87 a 98.
- MARTÍNEZ SIERRA, J. M.: «El debate constitucional europeo», *Revista de Estudios Políticos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, N.º 113 nueva época, 2001, julio/septiembre, págs. 1993-224.
- MELLADO PRADO, P.: «¿QUO VADIS EUROPA?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Varios Autores, Ed. COLEX-UNED, N.º 1, 2.º semestre de 2001.
- J. M. DE AREILZA CARVAJAL: «La Unión Europea de 2004 y la Piedra Filosofal», En *Revista de Política Exterior*, número 85, enero-febrero 2002; «La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?», en *Revista de Política Exterior*, enero-febrero 2001, n.º 79.
- ORTEGA, A: «Revista de Política Exterior», págs. 64 a 75: «Una Presidencia alterada», Vol. XVI, julio/agosto 2002, Núm. 88
- VARCÁRCEL, Darío: «Joschka Fischer y el Proyecto de integración Europea», *Revista de Política Exterior*, número 85, enero-febrero 2002.

DISCURSOS Y DOCUMENTOS

- AZNAR, J. M.: *Discurso en la entrega del Premio de la Fundación del Mérito Europeo a Viviane Reding*, Bruselas, 9 de octubre de 2001.
- *Discurso en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales*, París, 26 de septiembre de 2000.
- JOSPIN, L.: «El futuro de Europa Ampliada», *Discurso en París*, 28 de mayo de 2001.
- PETER HAIN: «Discurso en Bruselas el 29 de junio de 2002.»
- RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «El futuro de la Unión Europea: Un reto Constitucional», *Discurso en el Ateneo de Madrid*, 30 de enero de 2002.
- TONY BLAIR: *Discurso en Varsovia*, 6 de octubre de 2000.
- «Responsabilidad por Europa», SPD-Congreso de Nuremburgo, 19-23/11/2001, versión 20/04/2001.
- COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Gobernanza Europea», renovación del método Comunitario, Bruselas, 5 de diciembre de 2001, COM (2001) 727 final.
- COMUNICACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comunicación de la Comisión, «Un Proyecto para la Unión Europea», Bruselas 22-5-2002, COM (2002) 247 Final; en el mismo sentido Comunicación de la Comisión de 12 de julio de 2000 COM (2000) 434.
- Declaración de Laeken: «El futuro de la Unión Europea, 15 de diciembre de 2001, SN 273/01.
- Propuesta del PSOE sobre el futuro de la Unión. Presentada el 5 de junio de 2001.

Propuesta del PSOE: «Nuestra idea de la Europa de los ciudadanos», 8 de septiembre de 2002.

EL PAÍS, domingo 2 de junio de 2002, Internacional, pág. 2.

EL MUNDO, lunes 20 de mayo de 2002.

EL PERIÓDICO, jueves 23 de mayo de 2002. Artículo en relación la presentación de la Comunicación de la Comisión, «Un Proyecto para la Unión Europea».