

CÁTEDRA CANTABRIA 1998

LA UNIÓN EUROPEA *tras la Reforma*

Editor

Manuel Díez de Velasco Vallejo

UC

UNIVERSIDAD DE CANTABRIA



Parlamento de Cantabria

CÁTEDRA CANTABRIA 1998

LA UNIÓN EUROPEA TRAS LA REFORMA

Editor: **Manuel Díez de Velasco Vallejo**

Catedrático de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado
Profesor Emérito de la Universidad de Cantabria

La UNIÓN Europea tras la reforma / editor, Manuel Díez de Velasco
Vallejo. -- Santander : Universidad de Cantabria : Parlamento de
Cantabria, 2000

En portada: Cátedra Cantabria 1998

ISBN 978-84-8102-266-7

1. Unión Europea 2. Tratado de Amsterdam (1997) I. Díez de Velasco
Vallejo, Manuel II. Universidad de Cantabria III. Cantabria. Parlamento IV.
Cátedra Cantabria (Santander)

341.176(4-672 UE)

Digitalización: emeaov

© Autores

© Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cantabria.

Avda. de los Castros, 52

39005 Santander

© Asamblea Regional de Cantabria

ISBN: 978-84-8102-266-7

D.L.: SA-868-2000

Imprime: Gráficas Calima, S.A.

Avda. Candina s/n

39011 Santander

ÍNDICE

PRÓLOGO	9
I. CONFERENCIA INAUGURAL	
– El poder judicial en la Unión Europea. <i>Gil Carlos Rodríguez Iglesias</i>	13
II. CONFERENCIAS	
– Sobre los proyectos institucionales anteriores al Tratado de Amsterdam: la regulación de las competencias de la Unión en el Proyecto de Constitución Europea <i>Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande</i>	33
– La Política Exterior y de Seguridad Común <i>Luis Javier Casanova</i>	47
– Un Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia <i>Ángel Boixareu Carrera</i>	67
– Derechos Humanos y Unión Europea <i>Concepción Escobar Hernández</i>	87
– La Europa de geometría variable: la integración diferenciada <i>Araceli Mangas Martín</i>	105
– La Unión Europea y la Cultura <i>Luis Martín Rebollo</i>	127
– La nueva política de cooperación para el desarrollo <i>Alberto Navarro González</i>	147
III. MESAS REDONDAS	
– El Comité de las Regiones como órgano de participación regional y local en la Unión <i>Jordi García Petít, Emilio del Valle, José Villaverde Castro</i>	161
– Política agraria común y política de pesca <i>José Álvarez Gancedo, Carlos Díaz Eimil, Fernando Mansito Caballero, José Luis Messeguer</i>	175
– Parlamento Europeo y Parlamentos autonómicos <i>Adolfo Pajares Compostizo, Manuel Medina Ortega, Julio Añoveros Trías de Bes,</i> <i>Jesús Cabezón Alonso, Íñigo Méndez de Vigo</i>	201

IV. CONFERENCIA DE CLAUSURA

– El Tratado de Amsterdam: valoración para España
Javier Elorza Cavengt 219

V. A MODO DE APÉNDICE

– El Tratado de Niza y la reforma futura de la unión
Concepción Escobar Hernández 239

PRÓLOGO

PRÓLOGO

Es para mi un grato deber presentar, por medio de estas líneas las actividades de la Cátedra Cantabria, de la que he tenido la alegría y el honor de ser Director en su versión de 1997-1998 y que felizmente, aunque con un retraso no deseado, se dan a la publicidad.

La Cátedra Cantabria, tiene su origen en un acuerdo entre la Asamblea Regional de Cantabria (hoy Parlamento de Cantabria) y la Universidad, acuerdo que inspiró y firmó el antiguo Presidente de dicha Asamblea, mi viejo y querido amigo Eduardo Obregón Barreda. Consecuencia de aquella feliz iniciativa han sido las diversas actividades de la Cátedra Cantabria, que en la presente versión anual ha correspondido su organización a la Facultad de Derecho.

La estrecha colaboración entre la Universidad y la Asamblea Regional ha hecho posible que a lo largo de cuatro meses se hayan pronunciado diez Conferencias y tres Mesas Redondas y hayan intervenido en total ventitres conferenciantes. La programación ha podido llevarse a efecto íntegramente sin que ningún conferenciante haya dejado de actuar, lo que ha permitido cumplir totalmente el programa propuesto. Los locales de la Asamblea Regional en la Sesión de Clausura y en tres diversas ocasiones han acogido nuestra actividad, desarrollándose la restante en el Aula Magna de las Facultades de Derecho y Económicas y la Sesión Inaugural en el Salón de Actos de la Escuela Superior de la Marina Civil de la Universidad de Cantabria.

El objetivo que se propuso la Cátedra fue examinar, bajo el título genérico de “La Unión Europea tras la Reforma” los temas centrales de la Unión Europea, después de la reforma del Tratado constitutivo que dio origen del mismo conocida como “Tratado de Amsterdam”. A la luz de dicho Tratado se han examinado grandes temas como los relativos a la Política Exterior y de Seguridad Común, a los Derechos Humanos y la Unión Europea, a la Unión Económica y Monetaria, a los Asuntos de Justicia e Interior, a la Ciudadanía Europea y la Libre Circulación de personas. Otro gran bloque ha sido el relativo a la dimensión institucional y orgánica, en particular han sido el Poder Judicial en la Unión Europea, el Parlamento Europeo y su relación con los Parlamentos Autonómicos existentes en los Estados miembros y el Comité de las Regiones, como órgano de participación regional y local en la Unión. Otros grandes temas a examinar fueron el relativo a la Política Agraria Común y Política de Pesca,

la Política de cooperación para el Desarrollo, con especial referencia a la ayuda Humanitaria de la Comunidad a ciertos aspectos de la Cultura en la Unión Europea. Finalmente se dedicó especial atención a la posibilidad de una integración diferenciada en la evolución de la Unión Europea y se colmaron las tareas y actividades con una Conferencia de Clausura, a cargo del Embajador Representante permanente de España ante la Unión Europea, Excmo. Sr. D. Javier Elorza, que con una experiencia personal bien conocida expuso la gestación y contenido del texto de Amsterdam y las posibilidades o necesidades de futuros cambios en nuevas Conferencias intergubernamentales para mejorar o completar el referido texto básico.

Examinar en concreto el contenido aunque sea brevemente de cada una de las intervenciones, Conferencias y Mesas Redondas es una tarea fuera de lugar para un prólogo introductorio. Lo mejor lógicamente es la lectura de cada una de las intervenciones que, con alguna excepción motivada por imponderables razones, han sido recogidas fielmente en el libro que presentamos.

Es un grato deber para mi terminar estas palabras introductorias con unas frases de agradecimiento, que son verdaderamente sentidas por quien esto escribe. En un primer término agradecer a la Asamblea Regional y en particular a su Presidente en el momento de celebración de la Cátedra Cantabria 1997-98 el Sr. Adolfo Pajares y a sus colaboradores habernos facilitado los medios económicos y de infraestructura a su alcance así como su intervención personal en la Mesa Redonda dedicada al Parlamento Europeo y en la Sesión de Clausura. También agradecer al Sr. Rector Magnífico su apoyo institucional así como por haber presidido la Sesión Inaugural.

Finalmente quisiera agradecer a la Profesora Escobar Hernández y a los Profesores del Área de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho su ayuda en las tareas organizativas y de apoyo que han permitido ejercer las actividades de la Cátedra con dignidad y con eficacia. Igualmente deseo poner de relieve el constante apoyo recibido del Prof. Martín Rebollo, Decano de la Facultad de Derecho en el momento de celebración de las actividades que hoy se recogen en este libro, y agradecerle en especial su continua presencia en todas ellas, así como la representación de la Universidad en el acto de clausura.

Agradecer finalmente a los veintitrés conferenciantes y a todas cuantas personas nos han ayudado desde la Prensa, la Radio, la toma de las cintas de las intervenciones y la preparación del texto de las mismas para su publicación. Gracias finalmente a todos los apoyos personales económicos y de infraestructura que han hecho la tarea de dirección de la Cátedra Cantabria más grata y más fácil.

Manuel Díez de Velasco Vallejo

Director de Cátedra Cantabria edición 1997/1998

I

CONFERENCIA INAUGURAL

EL PODER JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Es para nosotros motivo de especial satisfacción que la presentación de Cátedra Cantabria del curso 1997-1998 sea hecha por el profesor Rodríguez Iglesias, Juez desde 1986 y además Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, elegido en octubre de 1994 para este último cargo.

Antes de iniciar su presentación quiero agradecerle, no solamente en mi nombre sino en el de la Universidad de Cantabria que haya aceptado dictar la primera lección, con la que inauguramos las tareas de la Cátedra.

El profesor Rodríguez Iglesias es ante todo un universitario ejemplar Doctorado de Derecho en la Universidad Autónoma de Madrid con una excelente tesis doctoral, que yo tuve el honor de dirigir, al que hay que añadir los Doctorados Honoris Causa por las Universidades de Turín, por la de Cluj-Napoca y la del Sarre.

Asturiano por nacimiento y familia, nació en Gijón pero creció en Langreo, donde su padre ejercía la medicina, e inició su formación de jurista en la Universidad de Oviedo, en la que se licenció en Derecho.

Ha ejercido el profesorado, en sus diversos grados en las Universidades de Oviedo, Friburgo de Brisgovia, en la Autónoma de Madrid, en la Complutense de Madrid, en la Universidad de Cáceres y finalmente en la Universidad de Granada, de la cual es actualmente Catedrático de Derecho Internacional Público.

Desde el 31 de enero de 1986 es Juez del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y Presidente desde el 7 de octubre de 1994, como ya anteriormente he indicado.

Su *Curriculum Vitae* es limpio y aleccionador; no solamente en el orden académico de la enseñanza sino en materia de investigación. Es suficientemente conocido como para no ser necesario ni siquiera un esquema sobre sus actividades científicas, su participación en Congresos como ponente y sus Títulos Honoríficos, premios, etc.

Por lo que se refiere al contenido concreto de la Conferencia que va a pronunciar, me permito poner de relieve su condición de Director de la Revista de Instituciones Europeas hoy llamada Revista de Derecho Comunitario Europeo, haber sido el impulsor de la Asociación Española para el Estudio del Derecho Europeo, de la que fue, desde su fundación hasta 1986 Secretario y Vicepresidente a posteriori, y la dirección de Cursos de Derecho Comunitario en las Universidades de Granada y en el Centro de Estudios Constitucionales entre otros.

Es además miembro del Curatorium del Instituto Max-Planck de Derecho Internacional Público y Comparado de la Universidad de Heidelberg desde 1990.

Sería insensato por mi parte reducir el tiempo de su intervención como consecuencia de una amplia presentación. Quiero finalmente expresar que ante ustedes tienen un profesor y un Juez europeo con auténtica autoridad, y que es un honor para la Cátedra Cantabria que haya aceptado pronunciar la Conferencia inaugural y que le debemos por ello nuestro especial agradecimiento.

EL PODER JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA*

Gil Carlos Rodríguez Iglesias

Catedrático de Derecho Internacional Público

Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

1. Introducción

El título elegido requiere algunas precisiones conceptuales referidas de un lado a la noción de “Poder Judicial” y, por otro, a la de “Unión Europea”.

En realidad, debería referirme más bien a la Comunidad Europea que a la Unión Europea, ya que, si bien el Tribunal de Justicia es, de conformidad con el Tratado de Maastricht, una institución de la Unión Europea, de hecho sus competencias actuales están fundamentalmente limitadas al llamado “Pilar comunitario” es decir al ámbito de la Comunidad Europea, en tanto que los dos pilares intergubernamentales —el de la cooperación en materia de justicia e interior y el de la PESC—, están sustraídos a todo control jurisdiccional, con determinadas excepciones.

Utilizo, sin embargo, la noción de Unión Europea, puesto que, nos guste o no nos guste, ésta es hoy la expresión que está cada vez más consagrada. Además, como veremos el nuevo Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, amplía las competencias jurisdiccionales del Tribunal de Justicia a determinados elementos del “Tercer pilar”, con lo que probablemente, cuando

dicho Tratado entre en vigor, se justificará que el Tribunal se denomine Tribunal de Justicia de la Unión Europea y no, como en la actualidad, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Mi segunda precisión se refiere a la noción de “Poder Judicial”. A este respecto me gustaría destacar que las Comunidades Europeas, que no son un Estado, y que tienen una estructura institucional que se aparta del modelo del Estado, no pueden ser explicadas a la luz de la clásica división de poderes de Montesquieu: el Parlamento Europeo no dispone de las competencias clásicas del poder legislativo, el Consejo es una institución híbrida entre el ejecutivo y el legislativo, la Comisión es un órgano que no puede ser asimilado a un gobierno, etc. En cambio, en la Comunidad Europea existe un auténtico poder judicial, constituido por órganos jurisdiccionales independientes encargados de las mismas funciones que corresponden al poder judicial dentro de un Estado.

* Versión ligeramente revisada de la conferencia inaugural de Cátedra “Cantabria 1997/98”, Santander, 30 de octubre de 1997.

2. La organización judicial comunitaria

De acuerdo con el artículo 164 del Tratado CE, el Tribunal de Justicia tiene la misión de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación del Tratado.

Ahora bien, esta función no corresponde con carácter exclusivo al Tribunal de Justicia, sino que éste la comparte no solamente con el nuevo órgano jurisdiccional comunitario existente desde 1989 –el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas– sino además y sobre todo con los órganos jurisdiccionales del conjunto de los Estados miembros.

En efecto, cabe afirmar que, desde sus orígenes, la Comunidad Europea ha estado organizada en el ámbito judicial sobre la base del llamado principio de subsidiariedad –principio que solo ha sido previsto por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, en vigor desde el 1 de noviembre de 1993– en el sentido de que solo se ha reservado al órgano jurisdiccional propio de la Comunidad el mínimo de competencias que no podían ser atribuidas a los órganos jurisdiccionales nacionales.

De este modo el poder judicial en la Comunidad Europea aparece distribuido entre los órganos jurisdiccionales propios de la Comunidad, esto es el Tribunal de Justicia y, más recientemente, el Tribunal de Primera Instancia, y los órganos jurisdiccionales nacionales. Son estos órganos jurisdiccionales nacionales los que, de forma congruente con la ejecución administrativa preferentemente descentralizada del Derecho Comunitario, están encargados de aplicar el Derecho Comunitario en su ámbito de competencia territorial y funcional.

Las principales competencias jurisdiccionales atribuidas al Tribunal de Justicia por el Tratado CE (y por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea del Car-

bón y del Acero y de la Comunidad Europea de Energía Atómica) son, en síntesis, las siguientes:

- Control de los incumplimientos del Derecho Comunitario por parte de los Estados miembros sobre la base de recursos de la Comisión o de otros Estados miembros.

- Control de la legalidad de la actividad o inactividad de los órganos comunitarios sobre la base de recursos de nulidad (o por omisión) de las instituciones, de los Estados y, en determinadas condiciones, de los particulares.

- Competencia prejudicial para la interpretación del Derecho Comunitario o para el examen de la validez de los actos de las instituciones sobre la base de cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales.

- Responsabilidad extracontractual de las Comunidades Europeas (en tanto que, en principio, la responsabilidad contractual está sometida a la competencia de los tribunales nacionales de los Estados miembros, salvo que una cláusula compromisoria atribuya competencia al Tribunal de Justicia).

- Litigios entre las Comunidades y el personal a su servicio.

- Dictámenes relativos a la compatibilidad con el Tratado de un proyecto de acuerdo entre la Comunidad y uno o varios terceros Estados o una organización internacional. Esta competencia, comparable a la que el Tribunal Constitucional Español tiene en relación con los Tratados internacionales, ha sido ejercida con intensidad variable a lo largo del tiempo: en los años 70 hubo una serie de dictámenes importantes, en los ochenta el procedimiento casi cayó en desuso, y en la actual década ha vuelto a adquirir una enorme vitalidad: mencionaré simplemente los dictámenes 1/91¹ y 1/92², relativos al proyecto de

1 Dictamen de 14 de diciembre de 1991 (1/91, Rec. p. I-6079).

2 Dictamen de 10 de abril de 1992 (1/92, Rec., p. I-2821).

acuerdo entre la Comunidad y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio sobre la creación del espacio económico europeo; el dictamen 2/91 sobre el convenio 170 de la OIT relativo a la seguridad de la utilización de sustancias químicas en el trabajo³; el dictamen 2/92 sobre la competencia de la Comunidad para participar en la tercera decisión revisada del Consejo de la OCDE relativa al trato nacional⁴; el dictamen 1/94, sobre la competencia de la Comunidad para concluir el acuerdo constitutivo de la organización mundial del comercio⁵ y el dictamen 2/94 sobre la compatibilidad de la protección de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales con el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁶. Esta relación no es exhaustiva.

2.1 *Recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia*

El enunciado de esta última competencia me lleva a poner de relieve que, si bien el Tratado sigue refiriéndose en sus disposiciones básicas exclusivamente a las competencias del Tribunal de Justicia, algunas de estas competencias han sido transferidas al Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas creado por decisión del Consejo de 24 de octubre de 1988 sobre la base de las previsiones del artículo 168 A del Tratado CE, artículo introducido por el Acta Única Europea. La creación de este Tribunal ha perseguido la doble finalidad de mejorar la protección judicial para los recursos que requieren un examen profundo de hechos complejos y de permitir que el Tribunal de Justicia se concentre en su labor esencial, que es la de velar por la interpretación uniforme del Derecho Comunitario, según se indica en la exposición de motivos de la referida decisión.

El Tribunal de Primera Instancia, cuyas competencias han sido objeto de sucesivas ampliaciones, es actualmente competente para conocer en primera instancia todos los recursos interpuestos por particulares (personas físicas y jurídicas). Las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia pueden ser recurridas en casación ante el Tribunal de Justicia.

A continuación, haré algunas observaciones sobre los aspectos de la competencia del Tribunal de Justicia que me parecen más significativos: el control jurisdiccional de los incumplimientos de Estado, el control de la legalidad comunitaria y la competencia prejudicial.

2.2 *La declaración judicial de los incumplimientos de Estado*

Los procesos dirigidos a obtener la declaración judicial de un incumplimiento de Estado, previstos en los artículos 169 y 170 del Tratado, se inician sobre la base de recursos presentados por la Comisión o por un Estado miembro.

De ordinario, los Estados prefieren solucionar sus diferencias por vías políticas o a través de recursos planteados por la Comisión, por lo que la iniciación de un proceso judicial en el que un Estado miembro demanda a otro por incumplimiento de sus obligaciones es algo totalmente excepcional. Hasta ahora solo en una ocasión llegó el Tribunal de Justicia a dictar una sentencia en un litigio de este tipo: la sentencia de 4 de octubre de 1979 (Francia/Reino Unido)⁷. En 1992 el Reino de España introdujo una demanda por incumplimiento contra el Reino

3 Dictamen de 19 de marzo de 1993 (2/91, Rec., p. I-1.061).

4 Dictamen de 24 de marzo de 1995 (2/92, Rec. p. I-521).

5 Dictamen de 15 de noviembre de 1994 (1/94, Rec. p. 5.267).

6 Dictamen de 28 de marzo de 1996 (2/94, Rec. I-1.759).

7 Sentencia de 4 de octubre de 1979, Francia/Reino Unido (Rec. p. 2.923).

Unido de Gran Bretaña, pero posteriormente desistió del procedimiento al haber llegado a un compromiso con el Estado demandado (el tema era el relativo a la imposición de los vinos de Jerez)⁸. Actualmente está pendiente un procedimiento en el que Bélgica demanda a España en razón de la obligación de embotellar en la región de origen los vinos con una denominación de origen calificada⁹.

Son, en cambio, frecuentes los procesos por incumplimiento promovidos por la Comisión en cumplimiento de su misión de velar por la aplicación del Derecho Comunitario.

La declaración judicial de la existencia de un incumplimiento obliga al Estado interesado a adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia. No existen, en cambio, medios de ejecución forzosa de las sentencias dictadas en proceso de incumplimiento. Tradicionalmente solo cabía un nuevo proceso ante el Tribunal de Justicia dirigido a declarar un nuevo incumplimiento en razón de la inexecución de la sentencia.

La relativa proliferación de estos procesos explica la modificación, introducida por el Tratado de la Unión Europea, en el sentido de que si un Estado no ha adoptado las medidas suficientes para ejecutar una sentencia que ha declarado su incumplimiento, la Comisión, tras haber dado al mencionado Estado la posibilidad de presentar sus observaciones, emitirá un dictamen motivado y, si el Estado en cuestión no tomase las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia, la Comisión estará facultada para someter el asunto al Tribunal de Justicia, que podrá imponer al Estado afectado el pago de una suma a tanto alzado o de una multa coercitiva.

La Comisión ha introducido ya algunos recursos dirigidos a obtener una sanción de ese tipo. En algún caso los ha retirado al conformarse los Estados demandados a sus exigencias. Aún no ha sido dictada ninguna sentencia en un proceso de este tipo.

Una última observación para evitar transmitir la impresión falsa de que las sentencias del Tribunal de Justicia son generalmente incumplidas.

A mi juicio, suelen cumplirse las sentencias del Tribunal cuando ponen fin a una controversia jurídica, es decir, en aquellos casos en los que el Estado demandado discute la posición de la Comisión y afirma que no existe incumplimiento. En estos casos, si la sentencia del Tribunal rechaza los argumentos del Estado demandado, éste suele revisar consecuentemente su posición y adoptar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia.

La inexecución afecta mas bien a aquellas sentencias que declaran incumplimientos con respecto a los cuales no existía previamente ninguna duda razonable. En estos casos, en los cuales la sentencia del Tribunal simplemente declara un incumplimiento que resulta notorio y que el Estado demandado no discute o no discute seriamente, las circunstancias que han motivado el incumplimiento previo de la norma no quedan alteradas por la existencia de una declaración judicial de incumplimiento y pueden motivar que la sentencia que declara el incumplimiento sea así mismo incumplida. Quizás en relación con este tipo de incumplimientos pueda resultar disuasorio el nuevo procedimiento de sanciones que, como he dicho, hasta ahora no ha llevado a ninguna sentencia.

2.3 *El control jurisdiccional de la legalidad comunitaria*

Este control constituye asimismo un aspecto esencial de la función del Tribunal de Justicia.

8 Asunto C-349/92, Diario Oficial C 256, de 3 de octubre de 1992, p. 14.

9 Bélgica/España, asunto C-388/95, Diario Oficial, C 46, de 17 de febrero de 1996, p. 5.

La expresión “control de la legalidad” debe ser entendida en un sentido amplio.

De un lado, dicha expresión cubre tanto un control de la legalidad en sentido estricto –es decir de la conformidad de los actos comparables a los actos administrativos nacionales con las normas que les sirven de fundamento– como un control de constitucionalidad, que tiene por objeto revisar la conformidad de los actos normativos de carácter general con los tratados constitutivos, tratados que, no obstante su naturaleza jurídico-formal de instrumentos internacionales, han sido interpretados y aplicados por el Tribunal como una auténtica constitución comunitaria. En este sentido cabe recordar que en distintas ocasiones el Tribunal ha caracterizado al Tratado como la “Carta constitucional de una comunidad de derecho”. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

De otro lado, la noción de legalidad comunitaria no solo incluye el respeto de las normas escritas, sino también los principios generales de derecho, que comprenden, junto a los del derecho internacional y a los principios básicos de los tratados, la categoría de los principios generales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros, a los que el artículo 215 del Tratado CE remite expresamente en materia de responsabilidad extracontractual, y que el Tribunal de Justicia considera aplicables con carácter general en el ámbito del ordenamiento comunitario, por ejemplo en materia de derechos fundamentales de la persona.

El control de la legalidad comunitaria se efectúa sobre la base de una pluralidad de vías procesales: el recurso de nulidad o de anulación, el recurso por omisión, el control incidental de legalidad de actos normativos generales, el examen prejudicial de validez de los actos e incluso las acciones indemnizatorias, que, si bien tienen por objeto la declaración y determinación de la respon-

sabilidad extracontractual de la Comunidad, también dan lugar al control de la legalidad de los actos u omisiones que generan el daño.

2.4. *La competencia prejudicial*

Esta competencia está atribuida al Tribunal en virtud del artículo 177 del Tratado CE y constituye quizás el elemento más importante del conjunto del sistema judicial comunitario.

En efecto, son los órganos jurisdiccionales nacionales los que están encargados de la aplicación judicial del Derecho Comunitario en su respectivo ámbito de competencia territorial y funcional. Ahora bien, es evidente que semejante descentralización lleva consigo un riesgo potencial para la uniformidad de la interpretación de las normas comunes. El fenómeno es bien conocido en relación con las llamadas leyes uniformes, adoptados por vía de convenio internacional, cuya uniformidad quiebra con frecuencia en razón de las divergencias de las interpretaciones que de las mismas normas dan los jueces de los distintos Estados.

El sistema de cuestiones prejudiciales organizado por los tratados comunitarios tiene precisamente por objeto hacer posible una interpretación uniforme del Derecho Comunitario no obstante su aplicación por los órganos jurisdiccionales de los distintos Estados miembros. Su función es pues la de un instrumento de cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, encargados de la aplicación de las normas, y el órgano jurisdiccional propio de la Comunidad, el Tribunal de Justicia, encargado de su interpretación, interpretación que debe ser uniforme para el conjunto de la Comunidad.

El proceso prejudicial tiene carácter incidental en relación con el proceso principal que se desarrolla ante el

órgano jurisdiccional nacional. El sistema se base en una estricta separación de funciones entre el juez nacional, encargado de juzgar el litigio entre las partes y de aplicar el Derecho Comunitario al caso concreto, y el Tribunal de Justicia, cuya función se limita a interpretar el Derecho Comunitario o, en su caso, a examinar la validez de un acto.

A pesar de ello, en la práctica el proceso prejudicial se ha convertido en un instrumento de identificación de incumplimientos no perseguidos por la Comisión: aunque el Tribunal de Justicia no declara incumplimientos por vía prejudicial, de hecho, al interpretar las cuestiones que le plantean los Tribunales nacionales, permite a éstos establecer la incompatibilidad de normas de Derecho Interno con normas de Derecho Comunitario.

En el proceso prejudicial pueden presentar observaciones escritas y orales no solamente las partes en el proceso principal, sino también todos los Estados miembros y la Comisión de las Comunidades Europeas, así como el Consejo y el Banco Central Europeo (en particular cuando se discuta la validez de uno de sus actos) y el Parlamento Europeo, cuando el acto cuya validez o interpretación se cuestiona haya sido adoptado conjuntamente con el mismo.

Hay finalmente que recordar que la relación entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales es una relación de cooperación y no de jerarquía. Ciertamente las sentencias prejudiciales son vinculantes para los órganos jurisdiccionales nacionales y éstos, en la medida en que sus decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso de Derecho Interno, están obligados (y no meramente facultados) a plantear cuestión prejudicial.

Sin embargo el cumplimiento de estas obligaciones no es susceptible de control jurisdiccional por parte del Tribunal de Justicia, ya que no es posible interponer an-

te éste recurso contra las resoluciones de los tribunales nacionales. Cabría únicamente la posibilidad de un proceso por incumplimiento contra el Estado cuyos tribunales hubiesen incumplido alguna de estas obligaciones, pero esta vía nunca ha sido utilizada, a mi juicio afortunadamente, ya que en la práctica plantearía graves problemas de relaciones entre los distintos poderes del Estado y probablemente tendría un efecto perturbador sobre la cooperación entre los tribunales nacionales y el Tribunal de Justicia.

3. La contribución de la jurisprudencia al desarrollo y a la consolidación del proceso de integración

Es algo generalmente admitido que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha resultado determinante para el avance del proceso de integración.

Por una parte, la jurisprudencia ha consagrado una interpretación amplia de las libertades económicas reconocidas por el Tratado y ha favorecido de este modo la realización del *mercado común* previsto en el Tratado de Roma –Mercado común, por cierto, que el Tribunal había caracterizado como un espacio “que funcione como un mercado interior” mucho antes de que la noción de mercado interior fuese introducida por el Acta Única Europea.

Como ejemplo, basta pensar en la jurisprudencia relativa a la libre circulación de mercancías. Esta jurisprudencia ha consagrado una interpretación del artículo 30 del Tratado según la cual cualquier producto legalmente comercializado en un Estado miembro debe circular sin trabas en todo el mercado común sin necesidad de cumplir los requisitos establecidos por cada legislación nacional, a menos que un Estado pueda invocar exigencias imperativas que justifiquen las condiciones particulares establecidas por su legislación nacional.

Esta jurisprudencia ha supuesto una reducción considerable de la necesidad de armonizar las legislaciones nacionales en orden a la realización de la libre circulación.

Por otra parte la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha contribuido de forma decisiva a la *configuración del ordenamiento jurídico comunitario* como un sistema jurídico de nuevo cuño, con repercusiones mucho mas amplias sobre la vida de los ciudadanos que las del Derecho Internacional tradicional.

Ha sido, en efecto, la jurisprudencia la que ha consagrado algunos principios básicos que son generalmente considerados como los rasgos más característicos del ordenamiento comunitario.

Se trata de los principios de efecto directo, primacía y responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares como consecuencia de la violación del Derecho Comunitario. Mientras que los dos primeros han sido reconocidos por la jurisprudencia desde los comienzos de los años 60 el principio de responsabilidad del Estado ha sido reconocido y desarrollado a partir de la sentencia Francovich de 1991¹⁰.

El principio del *efecto direco* ha sido considerablemente desarrollado y matizado, pero su contenido esencial, identificado en la sentencia Van Gend en Loos, de 1963¹¹, radica en la posibilidad de que los particulares invoquen ante los tribunales nacionales los derechos que les confieren las normas comunitarias sin ningún elemento complementario de derecho interno, a condición de que dichas normas sean suficientemente precisas e incondicionales.

La sentencia Van Gend en Loos consagró una opción interpretativa que ha resultado determinante para la evolución del sistema comunitario. Según esta concepción, el principio del efecto directo no es una mera técnica de inserción de las normas comunitarias en el derecho in-

terno, sino la expresión de la naturaleza de la Comunidad Europea como una comunidad jurídica de Estados, de pueblos y de ciudadanos.

Al formular esta opción interpretativa, el Tribunal de Justicia no ha hecho prueba de activismo judicial sino que ha consagrado una concepción coherente con el contenido y los objetivos de los tratados. De este modo ha cumplido su misión de asegurar el respeto del Derecho en la interpretación y en la aplicación del Tratado y ha hecho posible que la Comunidad Europea haya podido consolidarse como Comunidad de derecho.

4. La posición institucional del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia ha podido aportar su decisiva contribución a la consolidación de la Comunidad Europea como una Comunidad de derecho y al progreso del proceso de integración gracias a una sólida posición institucional que no puede ser plenamente encuadrada en ninguno de los modelos jurisdiccionales tradicionales, del mismo modo que el derecho comunitario no es reducible a ningún modelo clásico de sistema jurídico internacional o interno.

Aunque el Tribunal de Justicia tiene indudablemente carácter internacional, son manifiestas sus diferencias con los distintos modelos de justicia internacional que se han conocido, incluido el de la jurisdicción internacional permanente que hoy encarna la Corte Internacional de Justicia. A este respecto cabe destacar sobre todo el carácter obligatorio que tiene para los Estados miembros de la Comunidad la jurisdicción del Tribunal de Justicia sin

10 Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Francovich (C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5.357).

11 Sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend en Loos (26/62, Rec. p. 3).

ninguna exigencia adicional de consentimiento y sin ninguna posibilidad de limitaciones o reservas.

El Tribunal de Justicia tampoco puede identificarse plenamente con ningún modelo jurisdiccional nacional, sino que presenta elementos mixtos. Es sin embargo patente la influencia del modelo de la jurisdicción contencioso-administrativa en la organización del control de legalidad, pero dicho control de legalidad cumple al mismo tiempo una función de control de constitucionalidad a la que después aludiré separadamente.

Desde la creación del Tribunal de Primera Instancia el Tribunal ejerce la función de Tribunal de Casación en relación con las resoluciones del nuevo Tribunal Comunitario.

Finalmente, en relación con los Tribunales nacionales, el Tribunal tiene asimismo una función análoga a la de un Tribunal de casación en la medida en que debe garantizar la unidad de criterios interpretativos y unificar la doctrina jurisprudencial, pero esta función se ejerce sin ningún tipo de relación jerárquica, fundamentalmente a través del instrumento de cooperación que constituyen las cuestiones prejudiciales.

La función del Tribunal de Justicia como *Tribunal Constitucional* de la Comunidad merece ser especialmente destacada.

Entre las funciones jurisdiccionales del Tribunal de Justicia, tienen claramente naturaleza constitucional el control de la conformidad con los Tratados del derecho comunitario derivado, la garantía del equilibrio institucional, la delimitación de competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros, la protección de los derechos fundamentales y el control preventivo de la constitucionalidad —es decir de la conformidad con los Tratados— de los acuerdos de la Comunidad con terceros.

El control de la constitucionalidad del derecho comunitario derivado se lleva a cabo a través del recurso

de anulación previsto en el artículo 173 del Tratado, a través del control del examen prejudicial de la validez de los actos de las Instituciones de la Comunidad previsto en el artículo 177 y también mediante el control incidental de la legalidad de las disposiciones generales previsto en el artículo 184.

La concepción del “control de legalidad” previsto en estas disposiciones como control de constitucionalidad aparece con especial claridad en la sentencia “*Los Verdes*”¹², en la que el Tribunal de Justicia, apartándose del texto del artículo 173, que sólo preveía el control de la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión, declaró que los actos del Parlamento Europeo que producen efectos jurídicos para terceros también están sujetos a dicho control. Esta conclusión se basa fundamentalmente en la consideración de que “*la Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho, en la medida en que ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden sustraerse al control de la conformidad de sus actos con la carta constitucional fundamental que constituye el Tratado*”.

Ahora bien, las mismas vías procesales son utilizadas para efectuar un control de constitucionalidad y un control de la legalidad de los actos administrativos y, dadas las peculiaridades de la “división de poderes” en la Comunidad así como la identidad de dichas vías procesales, resulta imposible establecer una clara línea de separación entre uno y otro aspecto. A este respecto resulta significativa la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto *Foto-Frost*¹³, en la que el Tribunal afirmó su exclusiva competencia para pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios sin establecer distinción alguna entre

12 Sentencia de 23 de abril de 1986, “I es Verts”/ Parlamento Europeo (294/83, Rec. p. 1.339).

13 Sentencia de 22 de octubre de 1987 (314/85, Rec. p. 4.199).

el control de la validez de los actos normativos y el control de la validez de los actos administrativos.

La garantía del “equilibrio institucional” –noción que tiene en el sistema comunitario una significación semejante a la de la división de poderes en los Estados miembros y que ya es utilizada en la jurisprudencia de los primeros años del Tribunal en el marco de la CECA– cobra especial importancia en los conflictos interinstitucionales que han ocupado cada vez más al Tribunal de Justicia en los últimos años.

Los conflictos interinstitucionales carecen de una vía procesal específica, por lo que se substancian fundamentalmente sobre la base de los recursos de anulación y por omisión, lo que pone de manifiesto como unas vías procesales inspiradas por el modelo de la jurisdicción contencioso-administrativa constituyen un cauce idóneo de ejercicio de una jurisdicción de carácter constitucional.

Son especialmente significativos a este respecto los conflictos relativos a la base jurídica de los actos comunitarios. En efecto, en un sistema de competencias de atribución la elección del fundamento jurídico de los actos tiene importantes consecuencias jurídicas, ya que dicha elección determina el órgano u órganos competentes y las modalidades de adopción del acto por el Consejo (unanimidad, mayoría simple o mayoría cualificada), así como la necesidad y las modalidades de la intervención del Parlamento Europeo.

La larga serie de sentencias que solucionan conflictos interinstitucionales en relación con la base jurídica de los actos se inicia con la sentencia dictada en el asunto llamado de las *preferencias arancelarias generalizadas*¹⁴. En esta sentencia se reconoce implícitamente la adecuación del recurso de nulidad como vía procesal para la solución de conflictos de competencias entre Instituciones comunitarias, aún en el supuesto de que no exista entre éstas con-

troversia alguna acerca del contenido material del acto impugnado. El Consejo sin embargo había expresado dudas acerca de la admisibilidad de la demanda en razón de la ausencia de una auténtica controversia jurídica y de falta de interés procesal por parte de la Comisión.

El Tribunal se limitó a observar al respecto brevemente que la Comisión y los Estados miembros están legitimados en virtud del artículo 173 del Tratado para impugnar los Reglamentos del Consejo sin que el ejercicio de este derecho esté subordinado a la demostración de ningún tipo de interés procesal. Sin embargo el Abogado General Lenz había examinado en sus conclusiones más ampliamente la cuestión de la existencia de un auténtico interés procesal, subrayando expresamente el carácter constitucional de estos conflictos, que comparó a los procesos constitucionales que tienen por objeto determinar el alcance de los derechos y obligaciones de los distintos órganos del Estado en los ordenamientos jurídicos de Alemania, España, Francia e Italia.

También debe ser destacado en este contexto el control jurisdiccional del ejercicio, por parte del Parlamento Europeo, de sus competencias en el ámbito presupuestario. Merece mencionarse la sentencia de 3 de julio de 1986¹⁵, en la que el Tribunal de Justicia estimó un recurso del Consejo y anuló el acto del Presidente del Parlamento Europeo por el que éste había declarado concluido el proceso de adopción del presupuesto para el año 1986. En esta sentencia el Tribunal de Justicia rechazó la excepción de inadmisibilidad invocada por el Parlamento Europeo, subrayando que, si los actos de la autoridad presupuestaria estuviesen sustraídos al control jurisdic-

14 Sentencia de 26 de marzo de 1987 (45/86, Rec. p. 1.493).

15 Sentencia de 3 de julio de 1986, Consejo/Parlamento (34/86, Rec. p. 2.155).

cional, las Instituciones que conjuntamente constituyen la autoridad presupuestaria podrían invadir las competencias de los Estados miembros o de las otras Instituciones o bien exceder los límites de sus propias competencias. Se trata, pues, de una motivación especialmente relevante desde la perspectiva del equilibrio institucional.

Una de las sentencias mas importantes desde la perspectiva del equilibrio institucional es la dictada en el asunto *Chernobil*¹⁶. En esta sentencia el Tribunal de Justicia reconoció por vía jurisprudencial al Parlamento Europeo una legitimación activa para impugnar los actos del Consejo limitada a la medida necesaria para la defensa de las propias competencias del Parlamento. El Tribunal, que, menos de dos años antes, en el asunto llamado de la *comitología*¹⁷ había considerado que las disposiciones aplicables en su estado actual no le permitían reconocer legitimación activa al Parlamento Europeo por vía jurisprudencial, rectifica ahora su propia jurisprudencia sobre la base de una motivación en la que aparece especialmente subrayada su propia función como garante del equilibrio institucional dentro de la Comunidad.

Debe destacarse que el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea consagró expresamente la legitimación activa y pasiva del Parlamento Europeo en los mismos términos que se desprenden de la jurisprudencia previendo asimismo una legitimación activa del mismo tipo –es decir dirigida a la defensa de las propias competencias– para el futuro Banco Central Europeo y, durante la segunda fase de realización de la Unión Económica y Monetaria, para el Instituto Monetario Europeo.

Aún más clara que en relación con los conflictos interinstitucionales es la naturaleza constitucional de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la *delimitación de las competencias entre la Comunidad y sus Estados miembros*. Esta función se lleva a cabo a

través de los procesos por incumplimiento, de los incidentes prejudiciales –que, en su doble vertiente de examen de validez de los actos comunitarios y de interpretación de las normas comunitarias, son adecuados para plantear problemas de competencia–, de recursos de nulidad (planteados sobre todo por los Estados miembros en relación con actos del Consejo, normalmente en relación con el fundamento jurídico elegido) y también de los Dictámenes contemplados en el artículo 228 del Tratado, que pueden tener por objeto no solamente la cuestión de la compatibilidad material de un proyecto de acuerdo con el Tratado, sino también el control de la extensión de la competencia de la Comunidad y de las Instituciones comunitarias para la conclusión de un determinado Tratado.

Se ha dicho que el Tribunal de Justicia tiende a considerar su propia función mas bien como la de un “Motor de la integración” que como guardián de la legalidad, y que favorece más la extensión de las competencias de la Comunidad que el respeto de las competencias de los Estados.

A mi juicio esta apreciación es inexacta. Es cierto que, en el pasado, el Tribunal ha tenido que defender la posición de la Comunidad frente a los Estados miembros, pero probablemente ello se explica porque, entonces, la Comunidad era la “parte débil”. Entre tanto, la evolución de la Comunidad ha hecho que el Tribunal cada vez con mayor frecuencia esté llamado a hacer respetar no sólo el equilibrio institucional entre las instituciones, sino también la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, y ello no sólo para salvaguardar las competencias de la Comunidad, sino también para

16 Sentencia de 22 de mayo de 1990 (C-70/88, Rec. p. I-2.041).

17 Sentencia de 27 de setiembre de 1988, Parlamento/Consejo (302/87, Rec. p. 5.615).

salvaguardar el respeto de las competencias de los Estados miembros por la acción de la Comunidad.

Hay dos ejemplos relativamente recientes que me parecen especialmente significativos: se trata, por una parte, del dictamen sobre la Organización Mundial del Comercio¹⁸ y, por otra, del dictamen sobre la competencia de la Comunidad para la adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos¹⁹. Tanto en uno como en otro caso el Tribunal ha interpretado estrictamente el alcance de las competencias comunitarias derivadas del Tratado y ha rechazado la concepción extensiva de las competencias comunitarias tanto en materia de relaciones económicas internacionales como en materia de protección de los Derechos Humanos.

Especial interés tiene la interpretación del artículo 235 –disposición según la cual “Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”–. El Tribunal ha interpretado esta disposición en el sentido de que no permite vulnerar el principio básico de competencias de atribución y por tanto no puede constituir un fundamento válido para ampliar el ámbito de las competencias de la Comunidad más allá del marco general resultante del conjunto de las disposiciones del Tratado y en especial de las que definen las misiones y las acciones de la Comunidad.

Estos dos dictámenes ponen bien de manifiesto que el Tribunal no está dispuesto a sustituir al poder constituyente, es decir a los Estados, en las opciones que corresponden a éste. Aunque haya modificaciones de los tratados que puedan parecer deseables, éstas han de rea-

lizarse a través del procedimiento prescrito con el propio Tratado y no mediante construcciones jurisprudenciales voluntaristas.

5. La función de los jueces y tribunales nacionales en la aplicación judicial del Derecho Comunitario

La función de asegurar el respeto del Derecho Comunitario no sólo incumbe al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia, sino además –y principalmente, me atrevería a decir– al conjunto de los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, que son los jueces de derecho común a los que corresponde la aplicación del Derecho Comunitario en su ámbito de competencia territorial y funcional.

Esta función esencial del juez nacional se desprende en gran medida de algunos principios generales fundamentales del Derecho Comunitario que han sido desarrollados por la jurisprudencia del Tribunal y a los que ya he hecho referencia: los principios de efecto directo, primacía y responsabilidad del Estado por daños causados a los particulares en razón de una violación del Derecho Comunitario. Son los tribunales nacionales los que tienen que poner en práctica estos principios.

El efecto directo no es una mera técnica de inserción de la norma comunitaria en el ordenamiento jurídico interno, sino el resultado de una concepción del Derecho Comunitario como un ordenamiento cuyos sujetos no son sólo los Estados miembros, sino también los particulares, titulares de situaciones jurídicas subjetivas –derechos y obligaciones– creados directamente por el ordenamiento jurídico comunitario. Pues bien, son los órga-

18 Antes citado, nota 5, *supra*.

19 Antes citado, nota 6, *supra*.

nos jurisdiccionales nacionales los que deben salvaguardar esos derechos subjetivos creados por las normas de efecto directo, normas que según la expresión consagrada por la jurisprudencia, se caracterizan precisamente porque “Crean derechos que los particulares pueden invocar ante los órganos jurisdiccionales nacionales”.

También corresponde al juez nacional hacer respetar el principio de la primacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno, principio consagrado por la sentencia *Costa/Enel* de 1964²⁰ y precisado por la sentencia *Simmenthal* de 1978²¹. El Tribunal de Justicia ha deducido del principio de la primacía la obligación de todos los jueces nacionales de aplicar plenamente el Derecho Comunitario en su ámbito de competencia y de proteger los derechos atribuidos a los particulares, dejando sin aplicar cualquier disposición eventualmente contraria del Derecho Interno, sea ésta anterior o posterior a la norma comunitaria.

Finalmente, también es el juez nacional el encargado de la aplicación del principio de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares en razón de la violación del Derecho Comunitario. Este principio ha sido reconocido por la sentencia de 19 de noviembre de 1991 en el asunto *Francovich*²² y precisado, entre otras sentencias, en la sentencia *Brasserie du pêcheur y Factortame* de 5 de marzo de 1996²³. En virtud de este principio, los particulares perjudicados tienen un derecho a reparación –que encuentra su fundamento en el propio Derecho Comunitario– si se dan las siguientes condiciones: que la norma incumplida tenga por objeto conferirles derechos, y que la infracción sea “suficientemente caracterizada” (lo cual implica que el Estado haya desconocido manifiestamente los límites de sus competencias) y que exista un vínculo directo de causalidad entre la infracción y el perjuicio sufrido. Es el órgano jurisdiccional nacional el que debe comprobar si

se dan o no estas condiciones en un caso concreto y el que debe juzgar sobre la responsabilidad del Estado en el caso concreto de acuerdo con las normas procesales del Derecho Interno.

Todos estos principios implican una articulación del Derecho Comunitario y del Derecho Interno que alcanza un grado de intensidad sin precedente en las relaciones entre el clásico Derecho Internacional y el Derecho Interno de los Estados. La intensidad de la inserción del Derecho Comunitario en el orden interno choca con concepciones dogmáticas profundamente ancladas en algunos sistemas jurídicos nacionales. Así, el efecto directo resulta especialmente difícil de asimilar a partir de una concepción dualista de las relaciones entre el ordenamiento internacional y el Derecho Interno.

La primacía del Derecho Comunitario lleva a cuestionar la jerarquía normativa tradicional y la responsabilidad del Estado supone una modificación sensible en relación con los regímenes tradicionales de la responsabilidad de los poderes públicos que existen en muchos Estados miembros. Se pone así de manifiesto la función eminente y a menudo difícil que corresponde a los Tribunales nacionales cuando tienen que poner en práctica de forma concreta la articulación entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno.

No cabe desconocer a este respecto el hecho de que los jueces nacionales ejercen su función de juez comunitario en cuanto jueces nacionales y su actuación de los órganos jurisdiccionales nacionales se efectúa en el marco de las reglas de organización y de procedimiento del

20 Sentencia de 15 de julio de 1964, *Costa/ENEL* (6/64, Rec. p. 1.141).

21 Sentencia de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal* (106/77, Rec. p. 629).

22 Sentencia *Francovich*, citada en la nota 10, supra.

23 Sentencia de 5 de marzo de 1996 (C-46/93 y C-48/93, Rec. p. I-1.029).

Derecho Interno. Es esto lo que a veces se denomina principio de autonomía procesal (e institucional) de los Estados miembros, principio cuyo interés más bien radica en sus límites que en su contenido.

El principio de la autonomía procesal y sus límites esenciales han sido enunciados en muchas sentencias, entre las cuales cabe destacar las sentencias Rewe²⁴ y San Giorgio²⁵: en ausencia de reglamentación comunitaria en la materia, corresponde al ordenamiento jurídico interno de cada Estado miembro designar los órganos competentes y establecer los procedimientos oportunos para asegurar los recursos destinados a salvaguardar los derechos que los justiciables disfrutan en virtud del efecto directo del Derecho Comunitario, en el bien entendido de que estas modalidades no pueden ser menos favorables que las relativas a recursos similares de naturaleza interna y que no pueden conducir a que el ejercicio de los derechos conferidos por el ordenamiento jurídico comunitario resulte prácticamente imposible o excesivamente difícil.

El principio de la autonomía institucional y procesal de los Estados miembros ha sufrido una cierta erosión en el sentido de que el Derecho Comunitario parece limitar progresivamente el ámbito de la autonomía procesal nacional en virtud de exigencias derivadas del principio de tutela judicial efectiva. El ejemplo más espectacular es probablemente el de la tutela judicial cautelar (sentencias Factortame²⁶, Zuckerfabrik²⁷ y Atlanta²⁸).

El análisis de esta jurisprudencia pone de manifiesto que los límites importantes de la autonomía procesal de los Estados miembros no son en definitiva sino manifestaciones de la doble reserva expresada ya en las sentencias Rewe y San Giorgio: “No discriminación” de las acciones destinadas a salvaguardar los derechos basados en el Derecho Comunitario en relación con recursos internos comparables y prohibición de reglas procesales que de hecho hagan imposible o excesivamente difícil el ejer-

cicio de los derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario.

6. Las innovaciones del Tratado de Amsterdam

El sistema descrito queda básicamente inalterado por el nuevo Tratado de Amsterdam firmado el 2 de octubre de 1997 y ello constituye un motivo de satisfacción, ya que al iniciarse la C.I.G. y durante su desarrollo se manifestaron algunas ideas o propuestas que, de haber sido recogidas en el nuevo Tratado, habrían significado un daño importante para la posición institucional del Tribunal de Justicia, para la efectividad de la tutela judicial de los derechos reconocidos por el ordenamiento comunitario y, en definitiva, para el imperio del derecho.

Me refiero, sobre todo, a la idea lanzada desde medios gubernamentales alemanes de mutilar la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia y a las distintas propuestas –algunas realmente aberrantes– formuladas en el memorándum del Gobierno británico.

Frente a la importancia del mantenimiento de los rasgos esenciales del sistema judicial comunitario –que constituía la exigencia principal formulada por el Tribunal de Justicia en su informe para el grupo de reflexión²⁹– tiene una importancia menor que el Tratado no

24 Sentencia de 16 de diciembre de 1976, Rewe-Zentralfinanz (33/76, Rec. p. 1.989).

25 Sentencia de 9 de noviembre de 1983, San Giorgio (199/82, Rec. p. 3.595).

26 Sentencia de 19 de junio de 1990, Factortame (C-213/89, Rec. p. I-2.433).

27 Sentencia de 21 de febrero de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen (C-143/88 y C-92/89, Rec. p. I-415).

28 Sentencia de 9 de noviembre de 1995, Atlanta (C-466/93, Rec. p. I-3799).

29 “Informe del Tribunal de Justicia sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea-Contribución del Tribunal de Primera Instancia con vistas a la conferencia intergubernamental de 1996”. Publicado en “Actividades del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas”, n 15/95.

recoja las dos únicas modificaciones pedidas por el Tribunal de Justicia: participación de los Abogados Generales en la elección del Presidente y flexibilización de las condiciones de modificación del reglamento de procedimiento (que, según el régimen vigente, han de ser aprobadas por el Consejo por unanimidad).

Las principales modificaciones afectan a los ámbitos siguientes:

1) Se establece una competencia limitada del Tribunal de Justicia en el ámbito del “tercer pilar” (cooperación en asuntos de justicia e interior), concretamente en relación con la cooperación judicial y policial en materia penal. En este ámbito, el Tribunal de Justicia tendrá tres tipos de competencias:

- Competencia prejudicial para pronunciarse sobre la validez y la interpretación de las decisiones-marco y de las decisiones; sobre la interpretación de los convenios, y sobre la validez y la interpretación de las medidas de aplicación.

Esta competencia está subordinada, para cada Estado miembro, a una declaración previa de aceptación en la que el Estado especificará si pueden plantear cuestión prejudicial todos los órganos jurisdiccionales o sólo aquellos cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso. Además, el planteamiento de estas cuestiones prejudiciales es en cualquier caso facultativo, nunca obligatorio.

Por otra parte se excluye expresamente la competencia del Tribunal de Justicia para controlar la validez o proporcionalidad de operaciones de policía y para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades de los Estados miembros en materia de mantenimiento de orden público y de seguridad interior.

- Control de la legalidad de las decisiones-marco y de las decisiones sobre la base de recursos de los Estados miembros o de la Comisión.

- Solución de diferencias entre Estados miembros o entre Estados miembros y la Comisión.

Además las competencias del Tribunal de Justicia según el modelo general del Tratado CE se aplicarán a las disposiciones relativas a la “cooperación reforzada” entre determinados Estados miembros en materia de justicia e interior.

2) En segundo lugar, en materia de libre circulación de personas, seguridad y justicia, áreas a las que se extendía el tercer pilar, se ha producido una cierta “comunitarización”, con una correspondiente extensión de la competencia del Tribunal de Justicia.

Los aspectos comunitarizados se refieren, en particular, a la libre circulación de personas en relación con los controles fronterizos, el asilo y la inmigración; a determinadas parcelas del asilo, la inmigración y la protección de derechos de los nacionales de países terceros; a la cooperación judicial en materia civil y a la cooperación administrativa. El Tribunal de Justicia ejercerá en estos ámbitos las competencias que le confiere el Tratado CE –competencia, por tanto, para pronunciarse con carácter prejudicial y conocer de recursos directos–, con algunas limitaciones impuestas por el Tratado, en particular, la no atribución de competencia sobre las medidas relativas al mantenimiento del orden público y salvaguardia interior adoptadas por el Consejo en relación con el cruce de fronteras interiores de la Unión.

Además, y respecto de la competencia prejudicial, el Tribunal tiene competencia sólo en relación con cuestiones planteadas por tribunales cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso. El planteamiento de cuestiones prejudiciales tiene, para estos tribunales, carácter obligatorio.

En fin, también está previsto un “recurso en interés de ley”, consistente en el planteamiento de cuestiones interpretativas por un Estado miembro o por la Comisión. En estos casos las resoluciones del Tribunal no afectarán a las sentencias firmes. Este “recurso en interés de la ley” ha sido establecido para compensar la limitación del planteamiento de cuestiones prejudiciales a los tribunales superiores, limitación que se explica por la urgencia de los procedimientos y la necesidad de evitar eventuales suspensiones masivas de procesos en esta delicada materia de asilo e inmigración.

3) Se prevén competencias en relación con la incorporación del acervo de Schengen al marco de la Unión Europea.

En relación con la incorporación del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, que se efectuará por decisiones del Consejo, la competencia del Tribunal de Justicia vendrá determinada por la base jurídica de cada decisión.

4) Se menciona expresamente la competencia en materia de derechos fundamentales.

En materia de derechos fundamentales se ha producido un cambio significativo al preverse la modificación del artículo L del Tratado de la Unión Europea, disposición relativa a las competencias del Tribunal de Justicia, a fin de atribuir a éste de forma expresa jurisdicción en materia de derechos fundamentales.

Recordemos el texto del artículo L del vigente Tratado sobre la Unión Europea: “*Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al*

ejercicio de dicha competencia sólo serán aplicables a las siguientes disposiciones del presente Tratado:

a) *disposiciones por las que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea con el fin de constituir la Comunidad Europea, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica;*

b) *tercer párrafo de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3;*

c) *artículos L a S”.*

Este artículo consagra la exclusión de todo tipo de competencia del Tribunal de Justicia en el ámbito de los dos pilares intergubernamentales de la Unión Europea con excepciones puntuales³⁰.

Semejante exclusión resulta especialmente paradójica en materia de derechos humanos al sustraer a la competencia del Tribunal de Justicia la disposición del artículo F, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea, según la cual “*la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho Comunitario*”.

El sentido de la exclusión de competencia del Tribunal sobre esta disposición resulta problemático. A mi

30 Debe tenerse sin embargo en cuenta la sentencia de 12 de mayo de 1998, Comisión/Consejo (acción común sobre el régimen de tránsito aeroportuario), en la que el Tribunal ha declarado que es competente para velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del tercer pilar del Tratado de la Unión Europea no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad (C-170/96, pendiente de publicación).

juicio, dicho sentido no puede ser el de prohibir al Tribunal tomar en consideración el carácter vinculante que, en virtud de esta disposición, tienen los derechos fundamentales para la Unión Europea, entre otros ámbitos, en *el ámbito del Derecho comunitario*, para cuya interpretación y aplicación el Tribunal es plenamente competente. Ahora bien, en este ámbito una disposición que se limita sustancialmente a confirmar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y que, además, está sustraída formalmente a su competencia, difícilmente podrá tener por efecto jurídico modificar la situación existente tal y como ésta resulta de la jurisprudencia del Tribunal.

A mi juicio la significación jurídica del artículo L en relación con el artículo F, apartado 2, radica en excluir la posibilidad de que esta última disposición pueda ser interpretada en el sentido de que extiende la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia en materia de protección de derechos fundamentales a aquellos ámbitos de la Unión Europea en los que el Tribunal carece de competencia.

Ahora bien, si esta es la significación del vigente artículo L, cabe preguntarse acerca de las consecuencias jurídicas de la modificación prevista por el Tratado de Amsterdam, que, al atribuir competencia al Tribunal en relación con el artículo F, apartado 2, precisa que dicha atribución se realiza *“con respecto a la actuación de las Instituciones y en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y al presente Tratado”*.

De estas limitaciones parece deducirse, por una parte, que la nueva disposición no constituirá un título autónomo de competencia jurisdiccional en materia de derechos humanos y, por otra, que la competencia del Tribunal en esta materia no se extenderá a las actuaciones de los Estados miembros.

No parece, sin embargo, que esta limitación pueda tener por efecto reducir el ámbito de protección de los derechos fundamentales que, según la jurisprudencia existente, abarca las acciones de los Estados miembros en todo el ámbito cubierto por el Derecho comunitario.

Lo que me parece indudable es que éstas y otras cuestiones habrán de ser dilucidadas en el futuro por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

* * *

Desde el comienzo del proceso de integración los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas han establecido un poder judicial que se ha revelado eficaz para configurar a las Comunidades Europeas y, en especial, a la Comunidad de carácter general (antigua Comunidad Económica Europea, hoy simplemente Comunidad Europea) como una Comunidad de derecho.

Ahora bien, no cabe afirmar lo mismo de los pilares intergubernamentales de la Unión Europea, aunque es cierto que el Tratado de Amsterdam consagra progresos significativos en orden a la sumisión de la cooperación en asuntos de justicia e interior al imperio del Derecho.

II

CONFERENCIAS

**SOBRE LOS PROYECTOS
INSTITUCIONALES ANTERIORES
AL TRATADO DE AMSTERDAM:
La regulación de las competencias
de la Unión en el Proyecto de
Constitución Europea**

Presentación a cargo del Profesor Martín Rebollo

Señoras y señores en ausencia del profesor Díez de Velasco, Director este año de la Cátedra Cantabria, me ha pedido que le sustituya por unos instantes y presente al conferenciante. Bien, presentar al profesor García de Enterría por una parte es un honor pero por otra es una complicación, porque podríamos emplear mucho tiempo en desgarrar aquí los muchos méritos que Eduardo García de Enterría tiene como persona, como académico, como jurista, como maestro de universitarios.

Los alumnos que asisten esta tarde a este acto lo saben, han tenido oportunidad de oír algo del curriculum del profesor García de Enterría y por consiguiente doy por supuesto este conocimiento de una persona absolutamente excepcional, uno de los grandes juristas europeos de este siglo. Yo solamente me voy a referir muy brevemente a la vocación europeísta de García de Enterría, el profesor García de Enterría ha tocado siempre tanto en el plano doctrinal como en otros ámbitos profesionales, los temas frontera, los temas del futuro más que los temas del pasado, y en consecuencia su vocación europeísta se plasma inmediatamente. Hace muchos años de forma tal que cuando España entra en la comunidad económica europea en 1986, muy pocos meses después la editorial Cívitas lanza al mercado una obra excepcional codirigida precisamente por García de Enterría; "El Tratado de Derecho Comunitario Europeo".

Más adelante, hace escasamente cuatro años, abordó en una conferencia, en Bolonia me parece que fue, o en Florencia, otro de los temas frontera que en estos momentos preocupan en Europa: "Los Derechos Fundamentales en el Tratado de Maastricht". Y es conocida su preocupación por una de las cuestiones que derivadas del Derecho Comunitario se esta proyectando en la vida cotidiana a raíz de la lentitud de los tribunales; me refiero a las medidas cautelares, tema sobre el que ha venido y revenido multitud de veces con asuntos y cuestiones que afectan muy particularmente a los españoles y muy particularmente a algunos españoles de la costa, y más concreta-

mente a algunos pescadores. El profesor García de Enterría pertenece al grupo europeo de Derecho Público, con sede en Grecia; a la revista europea de Derecho Público; es el fundador y presidente de la Asociación Española para el estudio de Derecho Europeo, pertenece a la academia europea; fue presidente de la federación internacional de Derecho Europeo de 1988 a 1990. Su vocación europeísta al margen de los aspectos relacionados con la comunidad o con la Unión, se plasmó por el hecho de que fue en otra de las grandes instituciones de Europa, que no es la Unión Europea sino el Consejo de Europa, fue el primer juez español del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Y ya en relación, y con esto termino, en relación con los aspectos como dije antes de futuro y fronterizos de la comunidad europea, participó en 1988 y 1989 en una serie de trabajos para diseñar la Unión Económica y Monetaria, concretamente participó en el llamado comité "Louis", que elaboró este tipo de trabajos. Por cierto y entre paréntesis el profesor Louis, Jean Victor Louis estará aquí en este mismo ciclo el día 15 de enero de 1998.

Más adelante formó parte de la comisión que auspiciada por el Parlamento Europeo en 1992-1993 elaboró un documento muy importante del que nos van a hablar también esta tarde, el proyecto, anteproyecto o como se le quiera llamar de Constitución Europea y más recientemente en 1996 participó en el llamado Comité de Sabios o Comité Pintasirgo presidido por Dña. María Lourdes Pintasirgo, que dio lugar a esta pequeña publicación, pero de gran calado y de gran importancia: "Por una Europa de los Derechos Cívicos y Sociales".

Precisamente sobre estas dos cuestiones el informe del Comité de Sabios de la Europa de los Derechos Cívicos y Sociales, y el proyecto de Constitución Europea de 1994 y lo que de ello ha quedado o puede quedar a raíz de la firma del 2 de octubre pasado del Tratado de Amsterdam, es de lo que no va a hablar el profesor García de Enterría esta tarde aquí, al mismo tiempo que aprovecho para dar la bienvenida a esta actividad colectiva entre el Parlamento de Cantabria y la Universidad, pues le cedo sin más el uso de la palabra.

SOBRE LOS PROYECTOS INSTITUCIONALES ANTERIORES AL TRATADO DE AMSTERDAM: la regulación de las competencias de la Unión en el Proyecto de constitución Europea*

Eduardo García de Enterría y Martínez-Carande

Catedrático de Derecho Administrativo / Profesor Emérito de la Universidad Complutense de Madrid

I

Uno de los problemas básicos de cualquier agregación de Estados –Confederación, Federación, Estado regional, Estados compuestos, como hoy se tiende a llamar para usar un género común–, uno de los problemas básicos de este tipo de organizaciones es la distribución de competencias entre los dos niveles políticos, entre la organización superior y los Estados miembros, o los *Lander*, o las regiones, o las Comunidades Autónomas en el caso español. Este problema, que curiosamente no ha sido un gran problema en la historia de las Comunidades Europeas, va a empezar a serlo, probablemente en adelante. No lo ha sido, porque los Tratados originarios trataban de algo intencionalmente modesto: la puesta en común por los Estados de un campo muy específico para gestionarlo mancomunadamente; así la CECA, así la energía atómica. Cuando en 1957 se constituye la Comunidad Económica Europea o Mercado Común, ya la cosa empieza a ser un poco más ardua. Ya no se trata de un campo delimitado materialmente con exactitud, como son las industrias del carbón o del acero, o como son las industrias de la energía atómica. Pero lo que en el Tratado de Ro-

ma de 1957 se configura como Comunidad Económica Europea, en el fondo, en aquel momento inicial, encerraba un propósito no demasiado complejo. Se trataba esencialmente de establecer una unión aduanera, que sigue funcionando como canon de referencia. Es la idea alemana de *Zollverein* desde mediados del siglo XIX, desde la enorme proliferación de principados, de señoríos, de ciudades libres, etcétera, y que tuvo un éxito espectacular como vehículo para la formación de la unidad alemana. Esa idea está claramente en la mente de los redactores de los Tratados, y supone un abatimiento general de los aranceles en el ámbito interno de la Comunidad y la creación de un arancel externo. Se crearía así, un mercado interior integrado, aunque la expresión todavía no surgirá hasta el Acta Única. A la vez que esta unión aduanera, que es la idea esencial, se imponen unas normas de concurrencia, que, por una parte, proscriben las prácticas restrictivas de la competencia y, por otra parte, prohíben, también de manera formal, las ayudas del Estado. Con gran lucidez, los redactores del Tratado de Ro-

* La presente Conferencia tiene a su inmediato antecedente en las Actas de El Escorial sobre la Constitución Europea, pp. 197 a 211.

ma vieron perfectamente que los Estados, en los momentos de crisis generalizada –como ocurre ahora, con una visible retracción a esas prácticas proteccionistas–, tienden a proteger a sus propias empresas en detrimento de un sistema de competencia generalizada.

Pero a la vez que estas dos ideas –Unión aduanera y reglas de concurrencia–, el Tratado de Roma formula también algunas políticas comunes: los transportes, la política agrícola comunitaria, la política comercial, la política regional, al hilo de las ayudas de Estado. Pero en este Tratado de Roma aparece algo realmente nuevo; ya no se trata de delimitar materias claramente, como se reparten los trozos de un pan o de un queso, sino que ya se formulan unos objetivos abstractos, unos fines que producen otro tipo de dialéctica. Estos objetivos abstractos son los que se formulan en los artículos 2 y 3 del Tratado de Roma, los que expresan además las cuatro libertades básicas formuladas como fundamento y objetivo de toda la construcción: la libertad de circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales, que se formulan abstractamente, o aunque en algún caso, con alguna especificación como, por ejemplo, en materia de derecho de establecimiento, los artículos 52 y siguientes; o el de la libre circulación de servicios, más complicada, en los artículos 59 y siguientes.

Esta técnica, formular objetivos abstractos y unos fines también abstractos, como meta de toda la construcción, siendo ésta además dinámica, revela enseguida una extraordinaria capacidad expansiva.

II

Felizmente los redactores del Tratado previeron con una extraordinaria lucidez el instrumento adecuado para esta expansión, para que la labor de las Comunidades se fuera extendiendo a campos que no están siquiera aludidos en

los Tratados. Este instrumento esencial es el artículo 235 del Tratado CEE, artículo absolutamente capital, que dice lo siguiente: *“cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr en el funcionamiento del Mercado Común, uno de los objetivos de la Comunidad...”* (he aquí que ahora lo que delimita ya la acción de la Comunidad son sus objetivos) *“...sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”*.

Vean ustedes, por consiguiente, que aquí se prevé la capacidad expansiva de los poderes comunitarios para cumplir los objetivos del Tratado. La realización paulatina de dichos objetivos abstractos, encontrará, en determinadas situaciones que el Tratado no ha previsto, los poderes de acción necesarios. Pues bien, esta cuestión se resuelve muy llanamente, con una fórmula realmente feliz; el Consejo, que son los representantes de los Gobiernos, por unanimidad, o sea los Gobiernos de todos los Estados miembros, a propuesta de la Comisión, y previa consulta (en este momento no vinculante) del Parlamento Europeo, decide por unanimidad. Es decir, aquí está la técnica de lo que luego llamaremos competencias implícitas, o competencias *“necessary and proper”*, necesarias y adecuadas para cumplir los fines propuestos, según la fórmula consagrada por el constitucionalismo norteamericano.

El desarrollo de esos objetivos, la dinámica de los objetivos, que tienen la capacidad de suscitar poderes de acción no previstos en los Tratados sin más que un acuerdo unánime del Consejo, dio lugar a una espectacular avalancha de acciones comunitarias completamente nuevas, no imaginadas por los redactores de los Tratados. Pongo dos o tres ejemplos: no se dice absolutamente nada en los Tratados sobre las sociedades mercantiles, mientras nosotros acabamos hace tres años de modificar toda la regulación en este tema para cumplir Directivas comunitarias. Tampoco se

dice absolutamente nada de la banca privada (se habla sólo del Banco Europeo de Inversiones), y sin embargo, las directivas sobre libre circulación o libertad de los servicios financieros marcan hoy una línea que todos los Estados han traspuesto y han adaptado a sus derechos propios, pues constituye un marco sin el cual no sería imaginable el funcionamiento de los mercados financieros europeos. La política energética no está tampoco aludida; aparece por vez primera en Maastricht como una política formalizada en el Tratado, pero está ya funcionando desde hace muchos años. O el sistema de contratos públicos, simplemente legitimados al hilo de la finalidad de defensa de la concurrencia.

El Acta Única introdujo ya unas políticas nuevas y a la vez algunas técnicas, más que inéditas, simplemente desplazadas de su aplicación anterior; por ejemplo, la técnica de la aproximación de legislaciones nacionales, que a partir del artículo 100 A, del Tratado de Roma, reformado por el Acta Única, va a habilitar para esta aproximación todas las cuestiones referentes al mercado interior, o mercado único, expresión no del Tratado que ha calado en los usos, en todos los idiomas, por cierto. O la política monetaria.

III

Vamos a detenernos un momento en el caso de la política monetaria, porque es especialmente expresivo del juego del artículo 235. La política monetaria aparece en el Acta Única como un epígrafe de un capítulo nuevo, que no tiene más que un artículo, el artículo 102. A. Sólo en el epígrafe se habla de Unión Económica y Monetaria, entre paréntesis, además. Si se lee, ese artículo 102. A, se verá que no vuelve a aparecer la expresión misma de Unión Monetaria:

“A fin de garantizar la convergencia de las políticas económicas y monetarias, necesarias para el desarrollo interior de la Comunidad, los Estados miembros cooperarán de

acuerdo con los objetivos iniciados en el artículo 104. Los Estados miembros tendrán en cuenta para ello las experiencias adquiridas por medio de la cooperación en el marco del Sistema Monetario Europeo... (que es otra cosa que la Unión Monetaria) y del desarrollo del Ecu dentro del respeto de las competencias existentes”.

Lo único que dice, pues, es que tendrán en cuenta la experiencia adquirida, por medio de cooperación (cooperación económica y monetaria no es “Unión”; más bien parece excluir ésta) en el marco del Sistema Monetario Europeo, y del desarrollo del ECU dentro del respeto de las competencias existentes; no es difícil imaginar que esta reserva (dentro del respeto de las competencias existentes) la ha impuesto algún Estado que no quería habilitar con nuevos poderes en materia de Unión Monetaria, a las instancias comunitarias, y así lo confirma el párrafo 2 del mismo artículo 102. A:

“...en la medida en que el desarrollo ulterior de la política económica y monetaria exigiera modificaciones institucionales se aplicaría lo dispuesto en el artículo 236...”,

que es el artículo referente a la revisión de los Tratados. O sea, todavía se subraya más: si hay que hacer algún cambio, habrá que ir a la revisión de los Tratados.

Y finalmente:

“...En caso de unificaciones institucionales, en el ámbito monetario, el Comité Monetario y el Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales, serán igualmente consultados”.

No se dice nada, pues, sobre la Unión Monetaria, que ha quedado reducida a ese paréntesis del epígrafe del capítulo. Sin embargo, el Acta Única, que empieza a regir en 1987, da lugar a que en febrero de 1988, por una iniciativa de la presidencia alemana de la Comunidad y que expone Genscher –Ministro que fue tantos años de Asuntos Exteriores–, ante el Parlamento Europeo, como uno de los objetivos de semestre alemán, se propone avanzar en la idea

de la Unión Monetaria. De ahí va a salir la formación del Comité Delors, para que estudie este problema de la Unión Monetaria Europea y presente, en su caso (si el Comité lo considera, en efecto, positivo), una propuesta concreta. Ese informe es rendido, en fin, los primeros meses de 1989 y será aprobado en la cumbre de Madrid de junio de ese mismo año 1989.

Es un informe que habla de las ventajas de una Unión Monetaria Europea, que propone desarrollar en tres fases para culminar en la última, en la que efectivamente habrá una moneda única europea, que será el ECU, y desaparecerán las monedas nacionales, todo ello administrado por un Banco Central Europeo. El Acta Única no decía ni una sola palabra de todo esto, tan decisivamente importante para el proyecto europeo. No obstante, se acuerda entrar en la primera fase de la Unión Monetaria, a partir de primeros de enero de 1991 –ya estamos, pues, antes de Maastricht, en la primera fase de la Unión Monetaria–; España un año después. Esta entrada en la primera fase de una Unión Monetaria, que es una simple referencia, no se sabe aún todo lo que quiere indicar. Finalmente, en las conferencias intergubernamentales que, según el artículo 236, se pusieron en marcha y que concluirían en el Tratado de Maastricht, se desarrollará ya en forma detallada y completa el contenido de esa Unión Monetaria. Pero quede claro que la entrada en esa primera fase de una Unión Monetaria Europea fue adoptada por la técnica del artículo 235, pura y simplemente, con una simple decisión del Consejo, que tanta trascendencia implicó.

IV

Lo que con la anterior exposición me interesa resaltar es que una mera consulta de los Tratados no ilustra de manera concreta sobre cuáles son las competencias actuales de las Comunidades Europeas. Eso hay que dilucidarlo en

todo el acervo comunitario que forman, no sólo los Tratados, sino también el Derecho derivado, las importantísimas Sentencias del Tribunal de Justicia, que han construido *de multitud legum unum jus*, e, igualmente, las decisiones tomadas al amparo del artículo 235, que han jugado un papel absolutamente decisivo.

El resultado es que, aunque pueda sorprender, no están perfectamente claras, pues, cuáles son las líneas que separan las competencias de las Comunidades respecto de las competencias de los Estados. Sin embargo, resulta también, aunque ello pueda sorprender más aún, que esta cuestión no ha suscitado grandes problemas –ninguno, por cierto, ante el Tribunal de Justicia– porque se ha resuelto sistemáticamente con una técnica jurídica puramente formal, la de la primacía del Derecho comunitario, que ha funcionado, como veremos, en el mismo sentido que ha funcionado el sistema federal de los Estados Unidos.

V

En el momento en que se trató de redactar un proyecto de Constitución, nos encontrábamos ante un reto considerable, por consiguiente. Por de pronto, era evidente que había que conservar íntegro, y no disminuirlo, todo el acervo comunitario. No era imaginable una revisión que fuese un retroceso; habría probablemente que asignar a los órganos comunitarios algo más que lo que el acervo comunitario, a lo largo de cuarenta años, ha ido creando, y todo ello ordenado sobre un modelo tendencialmente federal (luego diremos algunas cosas sobre el federalismo). Por otra parte, no resulta nada fácil redactar una lista realmente completa de competencias (y, en cualquier caso, habría de ser sumamente matizada) y distribuido entre los dos niveles, formular un sistema cerrado de listas de competencias de las Comunidades y de los Estados.

Nos encontrábamos con un precedente importante, que ha jugado un valor de referencia en todos los trabajos realizados en este Proyecto Oreja de Constitución, que es el Proyecto Spinelli, de 1984, de Tratado de la Unión Europea. Saben ustedes que Altiero Spinelli, eurodiputado socialista italiano, portavoz del federalismo más puro, pretendió, desde el momento en que los europarlamentarios fueron por vez primera elegidos por sufragio universal en todo el espacio europeo, que ese hecho por sí solo había alterado el equilibrio institucional de los Tratados. Tras una designación electoral, el Parlamento había pasado a ser el representante de los pueblos europeos o del pueblo europeo y, como tal, sería ya el titular, o cotitular al menos, en principio, de un verdadero poder constituyente. Sobre esa idea se realiza el primer proyecto de Constitución europea que es el Proyecto Spinelli, proyecto de Tratado de 1984, y esa idea llevó incluso hasta a intentar contornear la intervención de la Comisión y del Consejo como instituciones que han sido hasta ese momento hegemónicas y remitir el proyecto desde el Parlamento Europeo a los Parlamentos nacionales. Recuerden que el Parlamento aprobó el Proyecto por una espectacular mayoría; fue aprobado el 14 de febrero de 1984, por 237 votos a favor, 31 votos en contra y 43 abstenciones.

Si realmente fuese verdad que el Parlamento Europeo, según la tesis Spinelli, era el representante del pueblo europeo, la cuestión parecía decidida. Pero el Parlamento Europeo, tratándose de la revisión de unos tratados internacionales, tenía que recabar la ratificación de los Parlamentos nacionales. El paso era imprescindible. Hay dos Parlamentos nacionales, el italiano, nada menos, y el griego, que producen esa ratificación. Pero, en fin, las dos grandes instituciones europeas, Consejo (éste compuesto por todos los Gobiernos europeos, a los que era ilusorio pretender excluir del asunto) y Comisión, se oponen a este intento y cie-

rran el proceso. Pero, a cambio, han de ofrecer lo que luego va a ser el Acta Única, rápidamente improvisada. El Acta Única es el precio del abandono del Proyecto Spinelli.

Pues bien, el Proyecto Spinelli en materia de competencias nos ofrece un modelo perfectamente claro. Por una parte, en el artículo 12 distingue las competencias exclusivas de las competencias concurrentes. Las competencias exclusivas, y luego va aplicando estos calificativos a cada una de la lista a la que inmediatamente me voy a referir, supone que la Unión Europea es la única competente y que las autoridades nacionales sólo podrán intervenir cuando una ley comunitaria o de la Unión lo prevea. De otra parte, están las competencias concurrentes (hay que decir que este término competencias concurrentes es un término utilizado en la doctrina polisémicamente, esto es, para decir cosas diferentes), las cuales significan para el Proyecto de Tratado que la acción de los Estados miembros se ejerce donde la Unión no interviene; a la vez, que en estas materias concurrentes para que la Unión intervenga es preciso acudir al famoso principio de subsidiariedad, que es, aunque sin llamarlo en esos términos, donde por vez primera aparece en la dialéctica comunitaria. Sobre esta base, la cuarta parte del tratado, que se llama “Políticas de la Unión”, formula una lista, sencillamente, una sistematización de las competencias de lo que hasta ese momento tenía la Comunidad, que va calificando de exclusivas y concurrentes, a efectos de ese juego que ha establecido el artículo 12. Suele ser el fin el que determina la calificación de una competencia como concurrencial; así la aproximación de legislaciones, la política de coyuntura para coordinar las políticas económicas, la política monetaria y de crédito, la coordinación del mercado de capitales y control de bancos, las políticas sectoriales y de desarrollo, industria y energía, las estructuras de cooperación industrial, agencias europeas especializadas en el particular, la política social, la política de salud, la políti-

ca de protección de consumidores, la política regional, la política de medio ambiente, la política de educación e investigación, la política cultural, la política de información. Hay 19 artículos que contienen y desarrollan esas listas diciendo si es exclusiva o es concurrente, a los efectos del artículo 12.

VI

Después del Proyecto Spinelli y del acta Única ha ocurrido en Europa por vez primera el primer fenómeno de recelo ante el aumento de poder de las Comunidades Europeas. Este recelo, que hasta ahora ha estado en alguna literatura, no había llegado a estar todavía en los Estados, podemos decir. Fue la señora Thatcher, probablemente, durante su época de Primer Ministro, la primera que pretende que, frente a la política de desregulación que ella está llevando con “puño de hierro” en su propio país, se le oponen políticas intervencionistas, políticas socialdemócratas, dice (Delors es un socialista, en la línea socialdemócrata; fue Ministro del primer Gobierno de Mitterrand, con los comunistas), y, en fin, empezó a hablar del centralismo invasor de Bruselas y a patrocinar una concepción limitada de la Comunidad como una zona de libre comercio, con unos poderes mínimos supranacionales. Posición que en cierta manera ha heredado, aunque más discretamente, su sucesor John Major. Es entonces cuando aparece también el principio o argumento de la subsidiariedad. La subsidiariedad y la proporcionalidad serán por eso incluidos expresamente en Maastricht como un límite de acción de las Comunidades Europeas.

En el artículo 3. A del Tratado CEE revisado en Maastricht acoge dichas dos limitaciones, siguiendo el modelo del Proyecto Spinelli, refiriéndolas a las competencias no exclusivas. Esta mención es una complicación inesperada,

pues resulta prácticamente imposible clasificar las competencias comunitarias actuales en las categorías de exclusivas y concurrentes con alguna firmeza.

Recordemos que en la declaración de la Cumbre de Edimburgo, con presidencia británica, las declaraciones centrales y los grandes temas tocados se refieren a este problema de la subsidiariedad. Se hace una crítica explícita de la política comunitaria, incluso se revisan proyectos legislativos de Derecho derivado de la Comisión y del Consejo, y se suprimen incluso una serie de proyectos. En este momento la perspectiva pasa a ser de recelo ante lo que se llama centralismo de Bruselas, y empieza a presentarse, pues, de otra manera distinta a la que, pragmáticamente, había venido funcionando desde 1951 el problema de la distribución de competencias. Hay que decir que no sólo el Proyecto Spinelli, sino también la exigencia de un sistema de lista de competencias tasadas, el principio de “*enumerated powers*”, poderes específicos que son comunes al Estado de Derecho y comunes también a las Organizaciones Internacionales, han comenzado a manifestarse como una exigencia de algunos Estados o grupos políticos. Las Organizaciones Internacionales no tienen cualquier poder, tienen los poderes enumerados en los Tratados. Los Gobiernos no tienen cualquier poder, tienen los poderes que les atribuyen expresamente las leyes. Es un principio que se presenta como una exigencia del Estado de Derecho, frente a un supuesto poder indeterminado, a una cláusula general de competencias, sin límite alguno. Esta idea de la lista de competencias surge ya como una reivindicación en otros medios distintos del inglés, surge, por ejemplo, inesperadamente, desde la perspectiva del problema federal interno en Alemania, sobre todo por los *Länder*, que son enormemente celosos de la pérdida de las competencias que tienen constitucionalmente garantizadas como consecuencia de las iniciativas comunitarias. Y el Senado francés pidió la

misma fórmula de una lista tasada de competencias que delimitará con toda claridad cuál es el nivel de actuación de los Estados y de las Comunidades.

VII

Lo expuesto es la embocadura de que se ha partido para las fórmulas que han pasado al Proyecto de constitución que estudiamos. El Comité de expertos y la ponencia han partido del examen de dos modelos federales concretos. Por una parte, y en primer término, el modelo federal americano. La Constitución americana, que rige con escasas variantes desde 1787, es sumamente simple, como saben ustedes fue la primera que articuló un sistema federal propiamente dicho (Tocqueville observó que era *la grande découverte dans la science politique de nos jours*). Las competencias de la Unión de los Estados Unidos son de dos clases; primero, y así se enumeran (Sección 8ª del Art. I), las competencias necesarias a toda unidad política (el impuesto, la moneda, la nacionalidad, correos y carreteras, el ejército, la armada, las relaciones exteriores, la guerra, la milicia, el derecho de legación, los tratados, las aduanas); y luego, en lo que ya se refiere al terreno en que puede disputar con los Estados miembros, hay una única competencia material, que es la famosa cláusula de “comercio con otras naciones y entre los Estados de la Unión y con las tribus indias”, dice la Constitución.

Pues bien, la llamada “cláusula de comercio” ha sido y sigue siendo la matriz de todas las competencias federales en el ámbito interno. Y esto ha podido serlo poniendo en funcionamiento otro principio que aparece, también en la Constitución, la “cláusula de supremacía”. La cláusula de supremacía (Art. VI, § 2) dice que esta Constitución y las leyes federales que se adopten de conformidad con lo mismo tienen supremacía sobre la Constitución de los Estados y sobre las leyes de éstos.

El sistema ha funcionado, por consiguiente, de esta manera. La Unión interpreta la cláusula de comercio de una manera cada vez menos sofisticada y más directa.

Los juristas americanos simplemente interpretan que las normas de los Estados miembros quedan desplazadas por las leyes federales contrarias, de las que se predica una “higher obligation” (una vinculación más alta, una vinculación más fuerte); los jueces están obligados a aplicar la norma federal frente a las normas de los Estados, que no quedan derogadas, sino simplemente desplazadas (“preempted”). Si la ley federal desaparece, vuelven a recuperar su sitio anterior. No necesitarían, por tanto, volver a ser promulgadas de nuevo; es un desplazamiento puro y simple. Este sistema ha funcionado hasta que en 1976 una famosa sentencia *National League of Cities*, una asociación nacional de ciudades impugna una normativa federal y gana el recurso ante el Tribunal Supremo Americano. La Sentencia sostuvo que esa idea de la “cláusula de comercio” libremente interpretada por la Unión, prácticamente, puesto que nadie le pone coto, supone que los poderes propios de los Estados miembros estarían a merced de la Unión y que han desaparecido, y que eso va contra un principio esencial de la Constitución Americana.

Durante los años siguientes, el Tribunal Supremo intentó definir muy complicadamente, y de manera enormemente compleja, cuáles son esos límites que serían inaccesibles al poder de la Unión y que deberían garantizarse en todo caso como un mínimo como una competencia necesaria en manos de los Estados. Nueve años después, en 1985 (Sentencia *García V. San Antonio Metropolitan Transit Authority*, 1985), la Corte Suprema abandona resueltamente esta jurisprudencia, simplemente con la fórmula sacramental del Tribunal Supremo Americano: “*National League of Cities V. Usery is overruled*”. El intento de definir un ámbito competencial propio de los Estados y exento de los po-

deres de la Unión, que intentó la Sentencia anterior *National League of Cities*, 1976, queda rectificado, *overruled*, eliminado definitivamente. Desde entonces reanudó su pacífico imperio la cláusula de comercio. La cláusula de supremacía, con su técnica formal de *preemption*, resuelve en el plano jurídico todos los problemas.

Así viene funcionando la primera federación de la historia y la más prestigiosa de la actualidad.

Frente a este sistema sumamente simple, el sistema europeo ofrece un modelo distinto, ordenado sobre una técnica de listas de competencias repartidas entre los dos niveles políticos. Es el modelo alemán, el cual formula tres listas en la Constitución, referidas respectivamente a competencias exclusivas de la Federación, de los *Länder* y competencias concurrentes. Este modelo es el seguido por nuestra Constitución, arts. 148 y 149, aunque éste incluye, a la vez que las competencias exclusivas del Estado, las concurrentes entre él y las Comunidades Autónomas.

Los conflictos de interpretación de estas listas dan lugar a un altísimo número de problemas; ocasionan grandes riesgos de conflictos, normalmente deferidos a la decisión del Tribunal Constitucional. En el caso español el número de esos conflictos ha sido verdaderamente notable, aunque actualmente hay una tendencia a la baja, porque la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha concluido por establecer criterios bastante claros.

VIII

Pues bien, cuando se redactó el Proyecto de Constitución que estudiamos se entendió que acoger el sistema de lista, que es lo que intentó el Proyecto Spinelli, obligaría a unos análisis enormemente delicados –puesto que las listas de competencias no se encuentran sólo en los Tratados, como ya hemos notado—. Además, se veía claramente que es-

ta fórmula privaba a la Comunidad de un mecanismo que la acercaba a las soluciones simples y eficaces que han funcionado hasta ahora, que son similares a las de la Federación de los Estados Unidos de América.

Aunque de los Tratados pueden extraerse listas materiales de competencias, es sobre todo su competencia por fines o por objetivos, que son capaces de habilitar nuevos poderes por la entrada en juego del art. 235, como el sistema ha funcionado, según hemos visto. Todo eso ha funcionado jurídicamente muy bien, porque la supremacía del Derecho federal sobre el Derecho de los Estados en la Federación Americana es la misma que la que asegura el principio de primacía del Derecho Comunitario sobre los Derechos nacionales que, desde una famosa Sentencia de 1964, el Tribunal de Justicia ha establecido como uno de los pilares fundamentales del ordenamiento jurídico comunitario.

Segunda observación: no existe una sola Sentencia (así: ni una sola) del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en que se haya anulado por falta de competencia de las Instituciones Comunitarias cualquier norma de Derecho derivado. Eso quiere decir dos cosas: una, que el sistema ha funcionado bien y que en su simplicidad tiene la mayor fuerza; y otra, que los Estados han aceptado sin ponerlo en cuestión el mecanismo en funcionamiento. Ha parecido a los redactores del Proyecto de Constitución que esta situación debía respetarse a toda costa.

Sobre esta base, los artículos del Proyecto referentes a las competencias de la Unión comienzan con unas afirmaciones esenciales.

Primero, hay que decir que se respeta el principio de “*enumerated powers*”, el principio de que todas las competencias de la Unión son competencias de atribución; que no hay competencias indeterminadas, abiertas, difusas. Así el art. 8 dice: “La Unión dispone de competencias determinadas”; no hay competencias indeterminadas, cuya precisión

quede a la sola discreción de cualquier órgano comunitario; son las determinadas por esta Constitución que, además, hace suyo el acervo comunitario.

Se parte, pues, de una incorporación a la Constitución de todo el acervo comunitario, con todos sus elementos heterogéneos, ante cualquier problema concreto, como son los Tratados, el Derecho derivado, las decisiones, las Sentencias, incluso, criterios interpretativos que han funcionado en los usos comunitarios sin ninguna dificultad.

Segundo, los párrafos 2 y 3 del artículo 8 hacen una operación trascendental respecto de los Tratados, que es su incorporación a la Constitución, aunque ofreciendo una distribución capital. En el párrafo 2 se dice que las disposiciones de los Tratados que conciernen a sus objetivos y su campo de aplicación y que no hayan sido modificadas de forma implícita o expresamente por esta Constitución, forman parte del Derecho de la Unión, pero como parte de la Constitución misma, de modo que no podrán ser modificadas más que por el procedimiento de revisión constitucional, es decir, por el procedimiento de leyes constitucionales que esta Constitución establece. Este sistema exige la unanimidad; hay quórum reforzado en el Parlamento, la unanimidad en el Consejo y la ratificación por parte de todos los Estados.

Pero esto, como hemos notado, esa regla no se refiere a la totalidad de los Tratados, sino únicamente a las disposiciones de los Tratados que se refieren a sus objetivos y a su ámbito de aplicación. Todo el resto de los Tratados forma parte igualmente del Derecho de la Unión –siempre que no sean incompatibles con la Constitución–, pero podrán ser modificados por el procedimiento de Ley orgánica, que no exige ya la ratificación de los Parlamentos Nacionales, ni la unanimidad del Consejo, quedando el quórum de participación en el Parlamento reducido a la mayoría.

Aquí se ha distinguido, pues, un núcleo duro de los Tratados, intocable por las instituciones comunitarias, que queda constitucionalizado. Lo que no está dentro de ese núcleo queda desconstitucionalizado; en cierta manera una operación semejante a lo que en el Derecho público interno hace con frecuencia el legislador cuando dicta una Ley que prevé su propia modificación a través de un Reglamento. Es lo que los juristas llaman “deslegalización de una ley”. Aquí hablaríamos de la deslegalización (desconstitucionalización, más exactamente) de una parte de los Tratados, que quedaría remitida a una norma secundaria, como lo es la Ley orgánica.

Desde la perspectiva del Derecho Internacional habría alguna razón para tocar a escándalo, porque aquí se prevé que los Tratados, que son instrumentos de dicho Derecho, puedan cambiar su contenido contra la voluntad de uno o varios de los Estados contratantes, que en un momento determinado puedan quedar en minoría, y sin la ratificación que exige el Derecho Internacional.

Se ha abandonado el terreno del Derecho Internacional, simplemente, y se ha entrado en el de la desinternacionalización de esta relación, que, como de Derecho interno de la Unión, queda remitida a un juego de simples mayorías. Aquí es, me permito señalar, donde se encuentra la verdadera cláusula federal del Proyecto de Constitución Europea. No olvidemos que la federación es originalmente una unión de Estados formada por la unanimidad de los que pactan la federación, pero que, a continuación, en su funcionamiento, dicho pacto federal no requiere ya la unanimidad ni incluso para la modificación de la Constitución o Pacto Federal. En el caso de Estados Unidos (Artículo V de la Constitución) basta con la aprobación de dos tercios de los Estados. En el caso de Alemania no se requiere siquiera la aprobación explícita de ningún *Länder*, bastando con quóruns especiales en las dos Cámaras.

Aquí estamos en presencia de un fenómeno análogo. Una parte importante de los Tratados, que es la que no se refiere al campo de aplicación y a los objetivos de ellos, puede ser modificada por una simple Ley interna. Desde un punto de vista jurídico, ello será posible, naturalmente, porque la Constitución debe ser aprobada ella misma como un Tratado, el cual puede operar sobre los Tratados anteriores y efectuar este juego de remisiones (aquí, a la Ley orgánica).

El artículo 9 recoge el principio de las competencias implícitas, que es el principio que la Constitución Americana llama “necessary and proper” (Art. I, Section 8, § 14). La lista de competencias de la Federación en la Constitución Americana enumera esa lista de competencias, más la cláusula de comercio. Y –añade– “todo lo que es necesario y oportuno para ejercitar las anteriores competencias”.

Aquí hay que matizar, tal como han hecho los internacionalistas, donde han aplicado la doctrina de las competencias implícitas. También en las Organizaciones Internacionales, como notamos, rige el principio de “*enumerated powers*”, pero se ha entendido que este principio no queda vulnerado por el principio de competencias implícitas, que sigue siendo una competencia atribuida por la Constitución de una manera indirecta, aunque no recogida en su texto escrito. En este estrechísimo filo que es admitir que hay una competencia implícita, hay que tener en cuenta que ello no puede convertirse en una posibilidad de autoatribución libre, y es aquí donde se mueve la doctrina de los poderes implícitos.

Esto se recoge en el artículo 9 del Proyecto. Se ha querido subrayar, y no ocultar, las fuentes de inspiración, aquí de nuevo la Constitución Americana. Más bien se han querido proclamar los grandes principios establecidos del Estado de Derecho.

Y en el párrafo segundo reaparece el art. 235, pero convertido en otra fórmula distinta. Se dice que si una ac-

ción de la Unión es necesaria para realizar uno de los objetivos que la Constitución haya previsto, pero no ha previsto los poderes de acción requeridos para ello, dichos poderes serán conferidos por una Ley orgánica. Aquí hay también otra cláusula federalizante, en cuanto que hasta ahora el art. 235 pedía unanimidad en el Consejo, y ahora las mayorías cualificadas propias de la Ley orgánica pueden extender los poderes, siempre que estén dentro de los objetivos. Aquí reaparece un principio federal, que es fácil prever que será uno de los caballos de batalla del debate.

Para terminar, el artículo 10 se refiere a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, con una novedad sobre el art. 3.b del Tratado de Roma, modificado en Maastricht. La redacción de Maastricht se refiere a “competencias exclusivas”, y aquí se refiere tanto a la extensión de nuevos poderes, como al ejercicio de los poderes de la Unión, de toda índole. Todos esos poderes tienen que estar presididos por esos dos principios de la subsidiariedad y de la proporcionalidad. Los juristas nos hemos preocupado de funcionalizar jurídicamente esta cuestión, de modo que no queden en una simple admonición. A estos efectos, el art. 39, que se refiere a las cuestiones referentes al reparto de competencias (se entiende: entre la Unión y los Estados) adopta el sistema del recurso previo tomado del Derecho Constitucional francés, de modo que dicho recurso pueda resolverse de una manera rápida y sumaria, no publicándose la Ley mientras tanto, operándose así una depuración preventiva de la constitucionalidad.

El recurso de anulación de este artículo 39 es admisible contra los actos de las instituciones (salvo el Tribunal de Justicia) a los que se reproche que excedan de los límites de las competencias de la Unión. Podrá así fiscalizarse también por esta vía preventiva lo que vimos que disponía el artículo 8, según el cual no se puede modificar por Ley orgánica una parte de los Tratados, sino sólo lo que de los

mismos no se refiera a los objetivos y campo de aplicación de dichos Tratados. La interpretación de esta cláusula que podría considerarse ambigua en principio, podrá ser controlada judicialmente, por esta vía procesal nueva. Igualmente los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Este recurso podrá ser interpuesto por el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo o por alguno de los Estados miembros, después de la adopción definitiva de los actos de la Unión y antes de su entrada en vigor.

De esta manera se espera depurar jurídicamente –y que no quede sólo en simples admoniciones– y que se residencien jurisdiccionalmente ante el Tribunal de Justicia esos conceptos un tanto imprecisos, pero con sustancia normativa indudable, utilizando el instrumento de la razón jurídica, como es propio de toda justicia constitucional, resolviendo esta cuestión en los términos estrictos de la Constitución.

Finalmente, el art. 11 no se refiere a competencias, sino que hace mención a las formas de cooperación en política, defensa, justicia e interior, que no formaban parte (después de Maastricht) del Derecho Comunitario, diciendo que

la Unión tiende a reforzar las formas de cooperación existentes entre los Estados, con vistas a aplicarles los procedimientos y mecanismos comunitarios. Se señala esta tendencia hacia la plena comunitarización de estas materias ya proclamada en Maastricht, pero que queda ahora constitucionalizada.

El art. 12 se refiere a actuaciones de la Comunidad no vinculantes, como las recomendaciones, promociones, etcétera, que han tenido en la práctica una importancia grande y que aquí se constitucionalizan, diciendo que no son vinculantes y que la Unión puede aportar a las mismas un sostén técnico adecuado. Véase, por ejemplo, el programa Erasmus, que responde a ese criterio y que, por tanto, no vincula a los Estados.

En definitiva, el proyecto de Constitución deslegaliza una parte de los Tratados, introduciendo esa cláusula federal, y reconvirtiendo la unanimidad del art. 235 en una ley de mayorías, aunque cualificadas, y generalizando la subsidiariedad y la proporcionalidad, todo ello bajo la garantía jurisdiccional con un recurso previo, sumario y rápido.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Muchas gracias señor presidente, con su venia. Hoy continuamos Cátedra Cantabria con una persona a mi modo de ver de excepción, y me atrevo a decir que de excepción porque yo he tenido el privilegio de tratarle en su estancia de Embajador en Luxemburgo que coincidió con mi mandato en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Es una persona de excepción en el orden personal; como digo yo muchas veces, es una persona de excelente trato y además tiene unas condiciones muy relevantes dentro de su oficio. Es una persona muy culta, ha sido entre otras cosas consejero cultural en Washington durante 5 años. Es un buen conocedor de su oficio y además ha trabajado mucho en organizaciones internacionales como vamos a ver dentro de poco. Es un gran profesional como se dice ahora. Él ha sido un buen conocedor del Consejo de Europa ya que después de su ingreso en el año 63 en la Escuela Diplomática fue observador del Consejo de Europa, durante tres años. Es un hombre muy conocedor de la vida diplomática. Es difícil encontrar a un diplomático que a la vez sea especialista en relaciones económicas internacionales. Ya en 1975 estuvo en la dirección general de relaciones económicas internacionales. En el año 76 fue subdirector general de organismos de la Unión Europea. En el año 81 fue nombrado director general de relaciones económicas multilaterales. Tiene una época en que pasa a cónsul general en Lisboa donde estuvo tres años, y luego ocupó un puesto que a los montañeses nos interesa mucho, y es ni más ni menos que director general de relaciones pesqueras internacionales en el Ministerio de Agricultura Pesca y Alimentación. Luego ya pasó a lo que fue la dirección general de cooperación técnica internacional. En el año 85 fue

nombrado secretario general para las Comunidades Europeas en el Ministerio de Asuntos Exteriores. Es una fecha muy clave porque como saben ustedes es la época en que se dan todas las conversaciones para el tratado de la Comunidad Económica Europea. En el año 88 es nombrado embajador en Luxemburgo y posteriormente es nombrado embajador en la Unión Europea Occidental.

El tema de su conferencia tiene íntima relación precisamente con su último cargo. Es un hombre que ha seguido muy de cerca los tres grandes momentos para España de la Comunidad Europea, hoy Unión Europea, que son la entrada de España en la Comunidad, la reforma de Maastricht, la reforma de Amsterdam. También conoce perfectísimamente todo el problema, de la defensa europea. Es un técnico eficiente, y además profundo. Hablando con él, siempre se aprende y por eso Cátedra Cantabria hoy se honra de tenerle entre nosotros. Yo le agradezco que haya aceptado la invitación de la Cátedra y de sus patrocinadores, la Asamblea Regional y la Universidad. Yo agradezco mucho al Embajador que haya venido haciendo un sacrificio especial porque, entre otras cosas, es miembro del Tribunal de Ingreso en la Escuela Diplomática. Ha supuesto pues realmente un trabajo suplementario que es muy de agradecer. Gracias mil Señor Embajador, querido Embajador Casanova, que hayas venido a estar con nosotros. También le agradezco al público que está aquí, que estoy seguro que aprenderá muchas cosas, de esas cosas que no están en los libros, porque en definitiva la vida internacional se hace muchas veces entre bastidores, saber "el quid" de muchas de las cosas que luego han quedado en los Tratados de aquella forma, eso solamente lo saben los del oficio y dentro de ellas una de las personas más respetadas por mí como es el Embajador Casanova.

LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD COMÚN

Luis Javier Casanova

Embajador de España

Quisiera, ante todo, agradecer a la “Cátedra Cantabria” su invitación a participar en el Ciclo de Conferencias y Mesas redondas titulado “La Unión Europea tras la reforma” e intentar contribuir así al examen de una problemática cuya actualidad y transcendencia para Europa no pueden ser mayores y en la que España está tan directamente implicada.

Mi exposición, sobre el tema “La política exterior y de seguridad común” (PESC) estará dividida en dos partes, centradas respectivamente en los aspectos de política exterior y de seguridad, con un análisis, más pormenorizado, en la segunda parte, de las funciones de defensa atribuidas a la Unión Europea Occidental.

I

El primer lugar, por lo tanto, analizaremos los antecedentes de la PESC, la llamada Cooperación Política Europea, y después la PESC propiamente dicha, tal como quedó configurada en el Tratado de la Unión Europea de Maastricht de 1991 y, a continuación, las reformas que el Tratado de Amsterdam de 1997 introduce en su regulación con el propósito de perfeccionarla.

La Cooperación Política Europea (CPE) se inició en 1970, al aprobarse el informe Davignon por los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis Estados miembros de la Comunidad en aquella época. El método de trabajo era el intergubernamental, y la finalidad, la armonización progresiva de las políticas exteriores de los países participantes.

Se fijaron tres objetivos específicos:

- El intercambio de información.
- La búsqueda de una actitud común ante las cuestiones de política internacional.
- Y el intento de definir una respuesta, también común, a dichas cuestiones.

Un Comité Político, formado por los Directores de Política de los Ministerios de Asuntos Exteriores y las reuniones de los propios Ministros fueron los encargados de elaborar declaraciones comunes, no obligatorias, que reflejaban el punto de vista de los Estados participantes en la CPE ante los acontecimientos más destacados, en cada momento, de la vida internacional.

Se fue así configurando una Cooperación Política Europea que tendía a activarse cuando la presión de las circunstancias externas imponía una reacción colectiva de los Estados miembros.

El progreso era considerable, si se piensa que se trataba de una tentativa de armonizar unas políticas exteriores que eran puramente nacionales desde hacía siglos. Sin embargo, las limitaciones eran también evidentes; a través de la CPE sólo se asumían compromisos voluntariamente en un contexto intergubernamental y, además, los medios de actuación colectiva al servicio de la cooperación política europea eran casi inexistentes, debido a la falta de unanimidad entre los Estados para poner sistemáticamente a su disposición los instrumentos políticos derivados del peso económico de la Comunidad en el mundo.

A pesar de estas limitaciones, la CPE se fue desarrollando, paso a paso, de manera pragmática, creando prácticas de colaboración creciente entre los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Comunidad, a base de información recíproca, consultas regulares y armonización de puntos de vista sobre asuntos de política internacional, cuando ello resultaba posible.

Aquí hay que formular una observación importante: mientras que para los países más pequeños de la Comunidad, la CPE fue desde el principio un instrumento indispensable para hacer oír su voz en la escena internacional, los Estados de mayor peso, como Francia y el Reino Unido, la consideraron como un medio para aumentar su influencia en la esfera internacional.

Si enfrentados a un problema en concreto, los Estados últimamente citados podían orientarla en sentido favorable a sus intereses nacionales, estaban dispuestos a utilizar la CPE; en caso contrario, adoptaban una actitud independiente, atendiendo a una interpretación autónoma de sus intereses específicos.

Basta mencionar únicamente algunos ejemplos de esta conducta. Francia reconoció, de forma unilateral, a Angola en 1976, cuando la cuestión se discutía todavía en el seno de la CPE; Italia dejó de aplicar, por decisión, asi-

mismo unilateral, las sanciones económicas decididas contra Argentina en 1982 como consecuencia de la guerra de las Malvinas; el Reino Unido reanudó, también unilateralmente, las inversiones en África del Sur que los Estados miembros de la Comunidad habían acordado suspender en 1986, etc., etc.

Estas divergencias de principio no impidieron, a pesar de todo, que la CPE continuara su desenvolvimiento y que el Acta Única Europea de 1986 la reconociera e institucionalizara, sin modificar su contenido.

El Tratado de Maastricht de 1991 es el que intenta reformar y potenciar la CPE que se transforma en PESC y pasa a constituir el denominado segundo pilar del edificio comunitario.

El artículo J 1 del Tratado dispone, en efecto, que: “La Unión y sus Estados miembros definen y ejecutan una política exterior y de seguridad común”.

Sus objetivos son los siguientes:

- La salvaguardia de los valores comunes, los intereses fundamentales y la independencia de la Unión.
- El reforzamiento de la seguridad de la Unión y de sus Estados miembros, en todos los ámbitos.
- El mantenimiento de la paz y el reforzamiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y con los principios del Acta del Helsinki, así como con los objetivos de la Carta de París.
- La promoción de la cooperación internacional.
- Y, finalmente, el desenvolvimiento y la consolidación de la democracia y del estado de derecho así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Para la consecución de estos objetivos, se prevé una cooperación sistemática entre los Estados miembros que puede desembocar en la adopción de “posiciones co-

munes” y de “acciones comunes”, junto con las “declaraciones” tradicionales de la antigua Cooperación Política Europea.

Estos dos nuevos instrumentos, las “posiciones comunes” y las “acciones comunes” pretenden, en comparación con la CPE, dotar a la PESC de mayor capacidad de acción (no solamente de reacción frente a los acontecimientos de política exterior) y de mayor visibilidad a la Unión Europea, en relación con los otros grandes actores de la vida internacional.

El esquema institucional está claro. El Tratado de Maastricht dá al Consejo Europeo la responsabilidad de definir los principios y las orientaciones generales de la PESC. En base a tales orientaciones, el Consejo de Ministros (Asuntos Exteriores) decide la actuación a realizar respecto a una cuestión concreta de política exterior.

Los instrumentos de esta actuación son los ya aludidos de las “declaraciones”, “posiciones” y “acciones” comunes, a los que hay que añadir, en la práctica, las “gestiones” con otros Estados, el “diálogo político” sistemático con terceros países u Organizaciones y la coordinación de posiciones también respecto a terceros países y en Organizaciones internacionales.

Las “declaraciones” aprobadas desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se elevan a más de un centenar por año y versan sobre la gran mayoría de los problemas relevantes que han ido surgiendo en las relaciones internacionales, desde 1991. A título de recordatorio, indicaremos que, hasta últimos de octubre de 1997, el número de declaraciones PESC se elevaba a 94, haciendo referencia a los temas más diversos:

- Elecciones en Gambia.
- Escalada militar en el antiguo Zaire.
- Defunción de Deng-Xiao-Ping en China.
- Adhesión de nuevos miembros a la ASEAN.

- Firma del Tratado de Paz Rusia-Chechenia y un largo etc.

En cuanto a las “posiciones comunes”, es decir, cuando se adopta una línea política determinada frente a una cuestión, pero sin que necesariamente se realice una actividad conjunta o se comprometan recursos para su puesta en práctica, su número ha sido mucho más limitado, aproximadamente una cuarentena desde la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea.

Las “posiciones comunes” se han referido, en cualquier caso, a unas áreas geográficas y a una problemática muy variadas.

- La antigua Yugoslavia, con más de doce “posiciones comunes”.
- Nigeria, con cinco.
- Sudán, Liberia, Ucrania, Timor Oriental, Afganistán, etc.

Han abordado también temas muy dispares, como la “posición común” relativa a la Conferencia de revisión del Convenio sobre armas bacteriológicas y la aprobada sobre ciertos tipos de “láser” empleados como arma.

Por lo que toca a las “acciones comunes” que comprometen a los Estados miembros en su puesta en práctica y que son por ello uno de los mecanismos más destacados de la PESC, se han adoptado más de cincuenta desde la entrada en vigor del Tratado de Maastricht.

De nuevo, las áreas geográficas y los asuntos abordados son muy diversos como corresponde a la complejidad e intensidad crecientes de las relaciones internacionales. Citaremos algunos:

- Asistencia humanitaria en la antigua Yugoslavia, establecimiento de una administración por la Unión Europea en Mostar y apoyo a los procesos electorales en Bosnia-Herzegovina.

- Apoyo al proceso de transición democrática y multirracial en África del Sur.
- Designación de un enviado especial de la Unión Europea para la región de los Grandes Lagos africanos y diversas actuaciones en la crisis del antiguo Zaire.
- Designación de un enviado especial de la Unión Europea para el proceso de paz en Oriente Medio y apoyo a este proceso.
- Apoyo al Pacto de Estabilidad destinado a resolver los problemas de fronteras y trato a minorías en las acciones de Europa Central y Oriental.
- Envío de observadores a las elecciones parlamentarias en la Federación Rusa en 1993.
- Preparación de la Conferencia, en 1995, de los Estados parte en el Tratado sobre la no-proliferación de armas nucleares.
- Acuerdo sobre el control de exportaciones de bienes de doble uso, civil y militar.
- Acuerdo sobre la participación de la Unión Europea en la Organización para el desarrollo energético de la península de Corea, etc., etc.

Junto a las “declaraciones”, “posiciones comunes” y “acciones comunes”, la PESC emplea, de manera creciente, además de las “gestiones” (“démarches”), hechas en nombre de la Unión, el instrumento del “diálogo político” organizado y regular con países o grupos de países terceros.

El “diálogo político” se ha desarrollado, en función de la práctica, desde la antigua CPE a la actual PESC, sin que el Tratado de la Unión Europea de Maastricht lo regule expresamente.

Su crecimiento ha sido espectacular y, en la actualidad, la Unión tiene establecido este “diálogo” con más de cien países, conforme a las “orientaciones” aplicables

al mismo definidas por el Comité Político (COPO), en 1992 y 1996.

Las “orientaciones” de 1996 enuncian como objetivos de este diálogo, los siguientes:

- Cambio de impresiones e información sobre cuestiones políticas de interés común.
- Determinación de los campos en los que se puede ampliar la cooperación mutua sobre la base de una mayor confianza entre los diferentes actores en el ámbito internacional.
- Y, por último, establecimiento de posturas concertadas en relación con los problemas internacionales existentes.

Se persigue, en definitiva, aplicar a los países terceros el mismo esquema de información, consulta y concertación que ha hecho posible el desenvolvimiento de la CPE y de la PESC entre los Estados miembros.

El “diálogo político” que tiene lugar a nivel de Jefes de Estado o Gobierno, ministros, altos funcionarios y expertos suele llevarse a cabo con frecuencias semestral o anual y tiene diferente contenido e intensidad, según los Estados a los que se refiere.

El más profundo, llamado “diálogo estructurado” es el que se mantiene con los países asociados, candidatos a integrarse en la Unión, es decir, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumanía, República Eslovaca, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre y Eslovenia. Su finalidad última es contribuir a facilitar el proceso de adhesión de estas naciones a la Unión.

Así mismo, tiene carácter prioritario el “diálogo político”, con Estados europeos, vecinos o de peso considerable en la vida internacional, como Noruega, Turquía o Rusia y el que se efectúa con Estados Unidos, dado el carácter privilegiado de las relaciones entre la Unión Europea y dicho país.

En cuanto a las naciones de América Central y del Sur, el “diálogo político” recurre a un enfoque regional en un marco multilateral. Diálogos con la Comunidad Andina, el Grupo de Río y Mercosur, en los que están comprendidos la gran mayoría de los Estados iberoamericanos.

El “diálogo” también engloba a Estados u Organizaciones africanos y asiáticos y una modalidad especial, digna de realzarse, es el que se conoce como “diálogo crítico”, aplicado a Irán, con el doble fin de abrir una vía de comunicación con un país, estratégicamente importante, y, al propio tiempo, dotarle de un contenido crítico respecto a la política iraní sobre derechos humanos y terrorismo.

Descritos los instrumentos principales con los que actúa la PESC, conviene ahora hacer una breve referencia a su órgano funcional central, el Comité Político (COPO), y a los grupos de trabajo que le asisten.

El COPO está formado por los Directores políticos de los Ministerios de Asuntos Exteriores, al igual que en la antigua CPE, y tiene como misión principal el seguimiento de la situación internacional en el ámbito de la PESC y la contribución a la definición de la política exterior y de seguridad común en el seno de la Unión.

El COPO coordina la actividad de una treintena de grupos de trabajo de expertos especializados en áreas geográficas o sectoriales: de este modo, hay grupos denominados Asia-Oceanía, Europa Central, África, Naciones Unidas, Seguridad, Derechos Humanos o Desarme, cuyos títulos indican claramente los temas a los que están dedicados.

Después de esta descripción de la PESC, tal como quedó estructurada en el Tratado de la Unión Europea, parece interesante tratar de formular una evaluación o juicio global sobre sus resultados. ¿Ha respondido la Política Exterior y de Seguridad Común a las expectativas puestas en ella por la opinión pública europea?

La respuesta más generalizada es negativa, si bien se reconoce que ha facilitado una mejor cooperación y coordinación en asuntos de política exterior entre los Estados parte de la Unión.

Se ha dicho, creo que atinadamente, que la crisis yugoslava, iniciada en junio de 1991, ha sido la causa principal de esta percepción de fracaso relativo de la PESC, al no haber sido capaces la Unión Europea y sus Estados miembros de controlar y resolver esta crisis, sin la intervención decisiva de Estados Unidos que ha aparecido, así, como la gran potencia indispensable para toda acción internacional de envergadura.

No hay duda que las actuaciones de la PESC, en los últimos años, han sido muy útiles para concertar las posturas de los Estados participantes sobre muchos de los problemas principales que han ido surgiendo en las relaciones exteriores y que esta concertación contribuye a la aportación positiva que efectúa la Unión Europea a la vida internacional.

No obstante, estas actuaciones no han representado acciones decisivas ni han dado a la UE un protagonismo indiscutible como uno de los grandes intervinientes en la escena internacional.

En concreto, las críticas a la eficacia de la PESC suelen centrarse en los siguientes aspectos:

1. La falta de una auténtica voluntad política de los Estados miembros de actuar como una Unión, debido a la persistencia de una valoración diferenciada de sus intereses nacionales, que se une al carácter intergubernamental de la PESC. La consecuencia ha sido que para enfrentarse a ciertos problemas se ha acudido a concertaciones más reducidas, “grupos de contacto” como en el caso de ex Yugoslavia, o a iniciativas puramente nacionales.

2. La segunda crítica habitual es la falta de una definición de los intereses comunes esenciales de la Unión

ante las situaciones internacionales específicas que vaya más allá de las afirmaciones genéricas de que los Estados miembros de la Unión tienen intereses comunes, por ejemplo, en promover la paz, la seguridad y los derechos humanos o luchar contra el crimen organizado, el terrorismo y la proliferación nuclear, química o bacteriológica.

3. La tercera crítica apunta al sistema de toma de decisiones de la PESC, con la unanimidad como piedra angular. Este significa que la capacidad de la Unión para actuar, en cualquier cuestión PESC, ha dependido de la voluntad de su Estado miembro menos inclinado a hacerlo.

4. La cuarta y última crítica pone el acento en la inadecuada financiación de la PESC y en la confusión y falta de coherencia entre los pilares que han operado según reglas y procedimientos diferentes.

En resumen, las críticas afirman que la PESC no es intrínsecamente diferente de la anterior CPE y que, en realidad, es la misma cooperación intergubernamental, con sus logros, pero con sus considerables fallos y lagunas que hay que intentar superar.

Esta aspiración es precisamente el objetivo de las modificaciones que el Tratado de Amsterdam introduce en la PESC y que vamos a comentar como último aspecto de la primera parte de esta intervención.

Las novedades de mayor transcendencia son las siguientes:

1. En cuanto a los principios, hay que subrayar la afirmación de que: “La Unión velará, en particular, por mantener la coherencia del conjunto de su acción exterior en el marco de sus políticas en materia de relaciones exteriores, de seguridad, de economía y de desarrollo. El Consejo y la Comisión tendrán la responsabilidad de garantizar dicha coherencia y cooperarán a tal fin. Asegurarán, cada cual conforme a sus competencias, la realización de tales políticas” (artículo C, párrafo 2).

Igualmente hay que subrayar el énfasis puesto en la solidaridad entre los Estados miembros: “Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua. Los Estados miembros trabajarán conjuntamente para intensificar y desarrollar su solidaridad política mutua. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda perjudicar su eficacia como fuerza de cohesión en las relaciones internacionales”. (Art. J 1, párrafo 2).

Junto a estos puntos de principio, el Tratado de Amsterdam introduce diversas innovaciones positivas en la regulación de la PESC que podemos clasificar en tres grupos:

1. El primero, el relativo al proceso de toma de decisiones:

El art. J 3 establece que el Consejo Europeo, máximo órgano decisorio de la Unión “definirá los principios y orientaciones generales de la Política Exterior y de Seguridad Común”; el artículo añade que “el Consejo determinará también las estrategias comunes que la Unión deba aplicar en ámbitos en que los Estados miembros tengan importantes intereses en común...”; “las estrategias comunes definirán sus objetivos y duración, así como los medios que deberán facilitar la Unión y los Estados miembros”.

Estas decisiones se adoptarán, como es tradicional, por unanimidad y su desarrollo se encomienda al Consejo, que actuará igualmente por unanimidad, pero con dos salvedades de gran alcance:

Por un lado, la cláusula de abstención constructiva que da, a uno o varios Estados miembros, la posibilidad de abstenerse en la adopción y ejecución de una determinada decisión, lo que no impedirá ni su adopción ni su carácter vinculante para la Unión aunque no para el

Estado que se haya abstenido. Dicho Estado, en aras a la solidaridad mutua, estará obligado a no obstaculizar o impedir la puesta en práctica de la decisión.

Por otro lado, el método de la mayoría cualificada. El Consejo adoptará por mayoría cualificada las “posiciones comunes” y “acciones comunes” que estime adecuadas, así como las decisiones por las que ambas se pongan en práctica.

Este método se somete a dos salvaguardias: Tanto las “posiciones” como las “acciones” comunes estarán basadas en previas estrategias comunes adoptadas, como hemos señalado, por unanimidad.

Por añadidura, si un Estado miembro se opone a una decisión por “motivos importantes e explícitos de política nacional” no se votará, si bien el Consejo, por mayoría cualificada (62 votos, 10 Estados) podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.

2. El segundo grupo de innovaciones positivas que introduce el Tratado de Amsterdam se refiere a la representación exterior de la Unión y a la visibilidad de sus acciones, con tres elementos:

Primer elemento, se crea la figura del Alto Representante de la PESC que asistirá a la Presidencia de la Unión y al Consejo y que, a petición de la primera y en nombre del segundo, dirigirá el diálogo político con terceros. El Alto Representante será el Secretario General del Consejo.

Segundo elemento, se modifica la “troika” que hasta ahora estaba compuesta por la Presidencia en ejercicio, la anterior y la siguiente, con la asociación de la Comisión. En la nueva “troika” el Alto Representante sustituye a la Presidencia anterior. La Comisión sigue asociada, como antes, a esta y a todas las tareas en el ámbito de la PESC.

Tercer elemento, se institucionaliza la figura de los representantes o enviados especiales con un mandato en relación a cuestiones políticas concretas.

3. La última innovación destacable del Tratado de Amsterdam, en este campo, es la creación de una Unidad de Planificación y Alerta Rápida, en la Secretaría General del Consejo.

Su objetivo es el análisis de la evolución de los acontecimientos internacionales en los aspectos de mayor interés para la Unión Europea, previniendo con la suficiente antelación de las crisis potenciales, valorando los intereses comunes europeos y preparando opciones de actuación.

La Unidad de Planificación y Alerta Rápida dependerá del Alto Representante que colaborará de tal forma en la formulación y preparación de las decisiones PESC.

Las modificaciones que el Tratado de Amsterdam aporta a la Política Exterior y de Seguridad Común y que acabamos de describir, ¿serán suficientes para paliar las carencias de la regulación de Maastricht que apuntábamos con anterioridad? ¿parece justificado hablar de una nueva PESC, cuando entre en vigor el Tratado de Amsterdam?

Aunque es, desde luego, prematuro pronunciarse sobre la eficacia de unas disposiciones hasta que sean contrastadas en la práctica, pueden, a mi juicio, avanzarse ya algunas reflexiones:

La normativa de Amsterdam no altera sustancialmente la PESC, definida en Maastricht, pero sí significa un progreso, en ciertos extremos, una evolución gradual conforme al proceso general de integración europea que suele proceder por acumulación de pequeños avances sucesivos.

Las limitaciones a la regla de la unanimidad, la figura del Alto Representante y la Unidad de Planificación y

Alerta Rápida son mejoras auténticas cuyos efectos se dejarán sentir en la aplicación de la PESC.

Las reformas de Amsterdam o cualquier otra reforma de los Tratados no pueden garantizar por sí solas la presencia de una voluntad política auténtica de los Estados participantes para actuar como una Unión, voluntad que depende de los progresos generales que vaya realizando la construcción europea.

Creo, en definitiva, que no es apropiado juzgar negativamente la PESC, comparándola con la política exterior y de seguridad de un Estado, particularmente de una Nación que sea una gran potencia política, económica y militar como los Estados Unidos.

Es cierto que la Unión Europea tiene más población que Estados Unidos, que su Producto Interior Bruto es algo superior, que es el mayor inversor del mundo, el primer contribuyente en la ayuda al desarrollo y la primera potencia comercial del globo.

Pero no es menos cierto que la Unión está lejos de constituir unos Estados Unidos de Europa y que la PESC debe ser valorada en función del grado actual de integración de la Unión en los ámbitos de la política exterior y de seguridad, nivel que es todavía limitado.

La PESC no es una auténtica política común como la política comercial o la agrícola si no que es una cooperación intergubernamental, estrecha y creciente, cuyo progreso futuro irá unido, en su ritmo y meta final, al de la propia construcción europea.

II

Concluida la primera parte de esta exposición, vamos a analizar ahora el aspecto seguridad, con una consideración particular de la Unión Europea Occidental, la Organización a la que la Unión Europea ha confiado tra-

dicionalmente el desarrollo de la dimensión de defensa, es decir, militar, de la seguridad de Europa.

Examinaremos, sucesivamente, el entorno político-militar en el que se plantea la problemática de la Unión Europea, la estructura de la UEO y las actividades actuales de la Organización, fundadas ambas en el Tratado de Maastricht y, finalmente, su posible desenvolvimiento futuro, según el Tratado de Amsterdam.

II.1. Primero, por lo tanto, el entorno político-militar. El año 1991 es una fecha clave en el historia reciente de Europa y lo es también para la UEO.

Se ha dicho, pienso que con justicia, que el sistema del Congreso de Viena extendió su influencia hasta la primera guerra mundial y que el sistema de Yalta ha permanecido unos cuarenta años, concluyéndolo los acuerdos de Minsk que en 1991 pusieron fin a la Unión Soviética.

La problemática de seguridad europea y mundial ha experimentado cambios radicales desde 1991 que merecen ser delineados con cierto detalle. El periodo de la guerra fría, posterior a la segunda guerra mundial, de un mundo bipolar, ideológicamente enfrentado, con amenaza constante de una guerra nuclear total y de un ataque convencional masivo contra Europa Occidental, –pero al mismo tiempo muy estable–, ha desaparecido.

Estamos atravesando una época de transición del antiguo orden de seguridad en el mundo a uno nuevo, cuyas principales características tardarán en estar enteramente definidas.

No obstante, puede ya afirmarse que:

- El mundo bipolar ha sido sustituido por otro monopolar –desde la perspectiva de capacidad de proyección de fuerzas clásicas más que nuclear estratégica– y multipolar en el aspecto económico, de producción y comercio.
- La confrontación ideológica ha sido reemplazada por una aceptación casi general del sistema políti-

co democrático y de la economía de mercado como modelos deseables de organización de la sociedad, lo que no impide la permanencia de numerosos ejemplos, sobre todo en el tercer mundo, de países autocráticos, con fuerte intervención estatal en la economía y de sistemas mixtos con elementos democráticos y autoritarios que conviven con dificultad.

- El peligro de una guerra nuclear total ha dejado su lugar a una preocupación por la proliferación de armas nucleares y también químicas o incluso biológicas que pudieran estar en posesión de ciertos Estados estimados peligrosos por la Comunidad internacional, o de organizaciones terroristas.
- La posibilidad de un ataque convencional masivo contra Europa Occidental se ha desvanecido con el fin del Pacto de Varsovia y la disolución de la Unión Soviética. Puede considerarse que, hasta en el supuesto de un cambio profundo de la actitud de Rusia hacia Occidente, un régimen ruso con aspiraciones de nuevo expansionistas, tardaría un número considerable de años, al precio de sacrificios económicos probablemente desmesurados, en forjar un instrumento militar convencional capaz de ejercer una amenaza creíble contra Occidente.

¿Estamos, pues, desde el punto de vista de la seguridad, en el mejor de los mundos posibles, sin tensiones, estable y con escasas amenazas?

La realidad cotidiana nos demuestra que evidentemente no es éste el caso. La estabilidad de la guerra fría ha dado paso a una inestabilidad en la que subsisten numerosos peligros de menor grado.

El nacionalismo desmedido, la intolerancia étnica o religiosa, los regímenes políticos autocráticos son la causa de nuevos conflictos, de intensidad media o baja, pe-

ro que parecen extenderse sin control, en zonas geográficas muy dispersas y que dan lugar a la inquietud y a la alarma de las opiniones públicas en nuestros países occidentales.

Estos conflictos suelen revestir la forma de guerras civiles promovidas por la dificultad de vida en común de diferentes etnias o grupos nacionales dentro de un mismo Estado o, más raras veces de guerras internacionales, en general para modificar las fronteras heredadas de la extinta Unión Soviética.

En consecuencia, el énfasis para las Organizaciones de seguridad no está ahora en prepararse para hacer frente a una amenaza masiva sino en la prevención de conflictos y, especialmente, en poder realizar operaciones humanitarias, de mantenimiento e imposición de la paz que respondan a la multitud de conflictos localizados que han estallado, en los últimos tiempos.

Esta adaptación debe realizarse, además, como una complicación añadida, en un ambiente de presión social favorable a la profesionalización y a la reducción de los gastos presupuestarios en las fuerzas armadas y, por ello, inclinada a una notable disminución de sus efectivos.

II.2. Si el marco político-militar de la seguridad europea es nuevo desde 1991, también lo es, desde el mismo año, la orientación de la estructura de la UEO, con la conclusión del Tratado de Maastricht y las Declaraciones sobre la Unión de Europa Occidental, anejas al mismo.

Las Declaraciones fueron el resultado de un compromiso entre un grupo de países (Holanda e Inglaterra, entre otros) que consideraban a la UEO, prioritariamente, como un medio para fortalecer el pilar europeo de la Alianza Atlántica y otro grupo (Francia, España, Alemania, entre otras naciones) que estimaba que debía darse importancia principal al papel de la UEO como componente defensivo de la Unión Europea.

El compromiso consistió en atribuir a la UEO la doble misión de ser el pilar europeo de la Alianza y el componente defensivo de la Unión Europea.

A este fin, se atribuyeron a la Organización dos grandes objetivos precisos:

- Formular una política de defensa europea común y velar por su aplicación concreta mediante el ulterior desarrollo de su propia capacidad operativa.
- Elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

Para conseguir estos dos objetivos se afirmó que la UEO tendría que reforzar sus relaciones tanto con la Unión Europea como con la Alianza Atlántica.

Analizaremos ahora las medidas previstas en las Declaraciones para lograr este reforzamiento y su grado de cumplimiento hasta el presente, puesto que constituyen aspectos esenciales de la estructura de la UEO.

En cuanto a la Unión Europea, las Declaraciones recogían cinco medidas específicas y una general.

Las medidas específicas eran las siguientes:

- Sincronización de fechas y lugares de reuniones y armonización de métodos de trabajo.
- Establecimiento de una estrecha cooperación entre el Consejo y la Secretaría General de la UEO por una parte y el Consejo de la Unión y su Secretaría General, por otra.
- Estudio de la armonización de la sucesión y duración de las respectivas presidencias.
- Establecimiento de las modalidades pertinentes para garantizar que la Comisión de la Unión Europea esté informada periódicamente y para que, si ha lugar, se le consulte sobre las actividades de la UEO con arreglo a la función de la Comisión en la Política Exterior y de Seguridad Común, definida en el Tratado de la Unión Europea.

- Fomento de una cooperación más estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.

La medida general consistía en una invitación a los Estados que no eran miembros de la UE a que se adhirieran a la UEO o se convirtieran en observadores si así lo desearan.

Hasta el momento presente, la puesta en práctica de este conjunto de medidas pone de manifiesto insuficiencias notables, sin perjuicio de los progresos alcanzados en algunos casos.

En términos generales, puede observarse que se han cumplido las disposiciones relativas a la instauración de un mecanismo de cooperación entre el Consejo de la UEO, los grupos de trabajo que de él dependen y la Secretaría General, con el Consejo de la Unión y su Secretaría General.

Lo mismo cabe decir respecto al establecimiento de las modalidades de información y consulta entre la Comisión Europea y la UEO.

También debe observarse que la invitación a participar en la UEO ha sido aceptada por todos los países miembros de la UE que no eran miembros de la UEO.

Únicamente Grecia, sin embargo se ha adherido, como miembros de pleno derecho, mientras que Dinamarca y los nuevos Estados de la UE (Austria, Finlandia y Suecia) han optado por ser observadores en la UEO.

Estas tres últimas naciones han estimado que su condición histórica de neutrales no les aconsejaba dar el paso, por lo menos de inmediato, de convertirse en miembros plenos de una organización militar.

La complejidad estatutaria de los países que participan en la UEO se acentúa aún más, con el incremento del número de Estados que están incluidos en la categoría de socios asociados, creada en 1993 para los países

de Europa Central y Oriental que tienen una relación especial con la Unión Europea, con vistas a su futura adhesión. Este grupo comprende, en la actualidad, diez países (Hungría, Polonia, Eslovaquia, República Checa, Bulgaria, Rumanía, Letonia, Lituania, Estonia y Eslovenia), naciones que toman parte en las reuniones de la UEO y que pueden eventualmente participar en las operaciones que monte la Organización.

No puede ignorarse que la diversidad de estatutos (países miembros, miembros asociados –Turquía, Noruega, Islandia–, observadores –Dinamarca, Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia–, socios asociados) es, por un lado, positiva, puesto que refleja una realidad política, las variadas posturas de las naciones europeas en los temas de seguridad y defensa y da a la Organización una flexibilidad que le permite aunar aportaciones dispares con el objetivo común de promover la seguridad en Europa.

Por otro lado, también es cierto que esta diversidad de estatutos dificulta el funcionamiento de la Institución y origina una asimetría en la composición de UE y la UEO, en detrimento del desarrollo de la UEO como componente de defensa de la Unión.

Debe, así mismo, ponerse de relieve que no se ha logrado todavía con la UE la sincronización de las fechas de las reuniones ni la armonización de los métodos de trabajo ni una cooperación estrecha entre la Asamblea Parlamentaria de la UEO y el Parlamento Europeo.

En cuanto a la Alianza Atlántica, la OTAN, las Declaraciones sobre la UEO de 1991 recogían una medida general y tres específicas para estrechar los vínculos entre las dos Instituciones.

La general consistía en invitar a los Estados europeos miembros de la OTAN, pero no de la UE, a adquirir el estatuto de miembros asociados de la UEO para hacer más fácil, de ese modo, el papel de la Organización como medio para reforzar el pilar europeo.

Las medidas específicas eran las siguientes:

- Los Estados miembros de la UEO intensificarían su coordinación sobre las cuestiones relativas a la Alianza que representen un importante interés común, con objeto de presentar posiciones conjuntas, acordadas en la UEO, en el procedimiento de consulta de la Alianza.
- Siempre que fuera necesario, se sincronizarían las fechas y lugares de las reuniones y se armonizarían los métodos de trabajo.
- Se establecería una estrecha cooperación entre las Secretarías Generales de la UEO y la OTAN.

¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de este conjunto de medidas?

En cuanto a la general, es decir, la incorporación de miembros asociados a la UEO, tanto Islandia como Noruega y Turquía han aceptado la invitación formulada en Maastricht y, de esta forma, todos los miembros europeos de la Alianza participan en el desarrollo de su pilar europeo aunque con estatutos diferenciados, de una manera satisfactoria.

En lo que respecta a las medidas concretas ya citadas, la primera de ellas, “coordinación de los Estados miembros de la UEO sobre cuestiones relativas a la Alianza”, se ha llevado a la práctica sólo parcialmente, en diversas modalidades.

La segunda de las medidas específicas indicadas en las Declaraciones, “la sincronización de las fechas y lugares de las reuniones y la armonización de los métodos de trabajo” ha registrado avances auténticos aunque sigue mostrando deficiencias considerables.

En cuanto a la sincronización de las reuniones, existe un acuerdo tácito para que los Consejos permanentes ordinarios, en Bruselas, se celebren semanalmente en días consecutivos los de la UEO y la OTAN y para que los Con-

sejos ministeriales de la UEO, semestrales, tengan lugar antes que los Consejos ministeriales de la OTAN.

El hecho de que los Consejos ministeriales de la UEO sean conjuntos Exteriores-Defensa y se celebren en la capital de la presidencia, en tanto que los de la OTAN son separados y, además, los Consejos Atlánticos (Exteriores) tengan lugar alternativamente en Bruselas y en otra capital y los DPC, (Ministros de Defensa) siempre sean en Bruselas, ha dificultado una sincronización de las reuniones ministeriales que, por otra parte, no ha parecido imprescindible hasta ahora.

En este campo, sin embargo, ha habido una novedad importante desde Maastricht: la reunión de los Ministros de Defensa de los países que colaboran especialmente en cuestiones de armamentos, en el mismo lugar y fecha que el Consejo Ministerial de otoño de la UEO.

En lo relativo a la armonización de los métodos de trabajo entre las dos Organizaciones, debe tenerse en cuenta que hay una cierta asimetría en los métodos de trabajo respectivos, por razones evidentes: la existencia de diferentes estructuras civil y militar, diferentes responsabilidades de sus Secretarías Generales y diferentes procedimientos de toma de decisiones, particularmente en los aspectos político-militares y en los operativos, impone unos métodos de trabajo diferenciados en los detalles aunque muy similares en lo esencial.

La tercera de las medidas específicas citadas en las Declaraciones, una “estrecha cooperación entre las Secretarías de la UEO y de la OTAN” ha progresado considerablemente en su realización.

¿Cuál es la valoración que merece la evolución de las relaciones de la UEO con la Alianza Atlántica en esta nueva etapa comenzada en Maastricht?

El juicio, en conjunto, es, desde luego positivo, pero esto no quiere decir que no queden importantes cues-

tiones planteadas en las que, como veremos se sigue trabajando para buscar una solución.

II.3. Descrito el entorno político-militar de la seguridad europea y la estructura de la UEO desde 1991, aludiremos, ahora, a sus principales actividades recientes que consisten en la creación de una capacidad operativa militar y en la aplicación de dicha capacidad en algunos casos concretos.

Aquí tenemos que hacer una pregunta previa: capacidad operativa ¿para qué misiones?

La respuesta es la siguiente:

- Sin duda, para las misiones de defensa colectiva contra un ataque armado (Artículos 5 de los tratados de Washington –fundador de la OTAN– y de Bruselas modificado –UEO–) los países de la Unión Europea Occidental actuarían en el marco de la Alianza.
- Para las misiones no artículo 5, la declaración del Consejo Ministerial de Petersberg de 1992 establece la regla esencial para la UEO al disponer que unidades militares de los Estados miembros, actuando bajo la autoridad de la Institución, pueden ser empleadas en tres tipos de misiones: misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones de combate y gestión de crisis incluida la imposición de la paz.

Estas son las que se han denominado misiones Petersberg y en cuya realización se ha concentrado el considerable esfuerzo desplegado por la UEO para el incremento de su capacidad operativa, a partir, sobre todo, de una serie de medidas enumeradas en las Declaraciones de Maastricht, como son:

- La creación de una Célula de Planeamiento de la UEO.
- Una cooperación militar más estrecha, complementaria de la Alianza, en particular en el ámbito

logístico, en transportes, instrucción y control estratégico.

- Las reuniones de los Jefes del Estado Mayor de Defensa de la UEO.
- La decisión de poner unidades militares a disposición de la UEO
- Una cooperación intensificada en materia de armamentos con el objeto de crear, a término, una Agencia Europea de Armamentos.

Estos esfuerzos de la UEO para dotarse de una auténtica capacidad operativa han hecho posible que la Unión Europea Occidental, en los últimos años, haya puesto en marcha y realizado, con éxito, diversas misiones de baja intensidad en la antigua Yugoslavia, en las que han participado destacadamente fuerzas españolas: La operación combinada con OTAN de vigilancia del embargo en el Adriático, una segunda operación con Hungría, Rumanía y Bulgaria, también de vigilancia del embargo en el Danubio y una tercera, con la Unión Europea, para proporcionar un elemento de policía a la administración por la UE de la ciudad de Mostar.

Por el contrario, la UEO, por divergencias de puntos de vista entre sus Estados miembros, no pudo llegar a un acuerdo para llevar a cabo una operación humanitaria, en otra reciente crisis de importancia, la del antiguo Zaire, ni tampoco encauzar la vertiente militar de los Acuerdos de Dayton. En cuanto a estos últimos, al establecer como pieza decisiva del dispositivo militar la intervención de fuerzas norteamericanas, se han aplicado directamente por la OTAN.

II.4. Examinados el entorno político-militar en el que están inscritos los problemas de seguridad europeos y la estructura de actividades de la UEO en base al Tratado de Maastricht, vamos a analizar, a continuación, su posible desarrollo futuro, conforme a lo acordado en Amsterdam en 1997.

Una advertencia previa. Aquí salimos del terreno sólido de narrar acontecimientos pasados o describir hechos que están ocurriendo ante nuestros ojos para entrar en las arenas movedizas de las predicciones que, a lo sumo, pueden ser probabilísticas y que deben evitar el doble escollo del voluntarismo y de la mera prolongación en el tiempo de las tendencias actuales.

En este punto, propondremos, en definitiva, más preguntas e interrogantes que daremos respuestas y afirmaciones.

La primera interrogación, sin duda, es la siguiente: ¿cuál será la problemática de seguridad europea en un plazo de cinco o seis años? ¿se conservarán las características actuales que hemos enunciado: abandono del mundo bipolar, casi agotamiento de la confrontación ideológica, casi extinción del riesgo de una guerra nuclear total, desaparición de la amenaza de un ataque convencional masivo contra Europa Occidental, etc.? ¿se mantendrán vigentes las causas de los conflictos actuales de menor intensidad, nacionalistas, étnicas, religiosas o derivadas de la política de regímenes dictatoriales?

Puede pensarse –y este es un juicio estrictamente personal– que el riesgo para Occidente de un conflicto nuclear o convencional total seguirá siendo reducido y que los numerosos conflictos presentes disminuirán puesto que la conmoción originada por el desmoronamiento del Pacto de Varsovia y de la Unión Soviética– como ocurrió antes con el fin de los imperios coloniales clásicos– estará más lejana y se habrán encontrado con frecuencia (en parte gracias a la intervención de Occidente) nuevos equilibrios internos en los Estados recientemente surgidos y nuevos equilibrios exteriores de estos Estados, entre sí, y con los previamente existentes.

No obstante, las amenazas residuales de conflicto a gran escala, los riesgos derivados de una posible proliferación nuclear, química o biológica y, particularmente,

la presencia de focos de tensión localizados persistirán y las instituciones de seguridad occidentales tendrán que proseguir su vigilancia, adaptándose constantemente a la cambiante problemática de seguridad para seguir siendo un instrumento útil para sus Estados miembros.

¿Cuál será la función de la UEO en este entorno de seguridad del próximo futuro?

Las disposiciones del Tratado de Amsterdam tratan de dar respuesta a esta pregunta y constituyen una síntesis entre las posiciones encontradas de los países que tomaron parte en la Conferencia Intergubernamental negociadora del nuevo Tratado. Las posturas oscilaban entre los dos extremos representados por el Reino Unido –mantenimiento del “statu quo” institucional anterior, con la UEO y la UE como dos Organizaciones diferentes– y por Alemania, Francia y España, entre otros países –integración, lo más rápidamente posible de la UEO en la UE–.

Entre estas dos alternativas extremas se alcanzó una solución intermedia que, conservando las dos Instituciones como entidades distintas, acentúa la vinculación y dependencia política de la UEO de la UE, como parte de un proceso (abierto, no automático y sin fecha fija de culminación) de convergencia gradual de ambas Organizaciones y de creación paulatina de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD). Paralelamente, se acordó intensificar, así mismo, la colaboración de la UEO con la OTAN.

En el Tratado de Amsterdam, en sus Protocolos y en las Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia, hay pues disposiciones relativas a la seguridad que expondremos seguidamente.

En el propio texto del Tratado, dos son los artículos que merecen citarse.

El J.3.1., ya indicado, afirma que: “El Consejo Europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos

los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”.

A este artículo fundamental hay que añadir el J.7. que precisa los rasgos principales de la acción de la Unión en cuanto a la seguridad y defensa.

En particular, el artículo señala:

- *Primer rasgo*, la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común que podría conducir a una defensa común, si así lo decidiera el Consejo Europeo.
- *Segundo rasgo*, la Unión Europea Occidental es parte integrante del desarrollo de la Unión Europea y proporciona a la Unión el acceso a una capacidad operativa (especialmente para misiones Petersberg).
- *Tercer rasgo*, las cuestiones a las que se refiere el presente artículo, incluirán misiones humanitarias y de rescate, misiones de mantenimiento de la paz y misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz. En definitiva, como vemos, son las misiones Petersberg, antes mencionadas.
- *Cuarto rasgo*, la Unión recurrirá a la UEO para que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa.

A estos dos artículos debe sumarse un corto Protocolo sobre el artículo J.7., según el cual: “la Unión Europea elaborará, junto con la Unión Europea Occidental, acuerdos de cooperación más intensa entre sí, en un plazo de un año a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam”.

Finalmente, entre las Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia figura una, extensa, titulada “De-

claración de la Unión Europea Occidental sobre el papel de la UEO y sus relaciones con la Unión Europea y la Alianza Atlántica”.

La Declaración está dividida en tres apartados principales, con una estructura semejante a las de las declaraciones anejas al Tratado de Maastricht que comentamos anteriormente.

La de Amsterdam tiene, en *primer lugar*, un apartado A, con el enunciado: “Relaciones de la UEO con la Unión Europea: acompañar la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam”.

En este apartado, se reafirma, ante todo, en principio de que “cuando la Unión recurra a ella, la UEO elaborará y pondrá en práctica las decisiones y acciones de la UE que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa”.

Se añade que “al elaborar y poner en práctica las decisiones y acciones de la UE para las que la Unión recurra a la UEO, ésta actuará de conformidad con las directrices definidas por el Consejo Europeo”.

En el apartado A, se declara también que “de conformidad con el Protocolo sobre el artículo J.7. del Tratado de la Unión Europea, la UEO y la UE elaborarán acuerdos de cooperación más intensa entre sí”.

A continuación, el apartado enumera una serie de medidas posibles de cooperación:

- Arreglos orientados a mejorar la coordinación del procedimiento de consulta y de toma de decisiones de cada una de las Organizaciones, especialmente en situaciones de crisis.
- La celebración de reuniones conjuntas de los órganos competentes de ambas Organizaciones.
- La armonización, en la mayor medida posible, de la secuencia de las presidencias de la UEO y de la UE así como de las normas administrativas y las prácticas de ambas Organizaciones.

- Una coordinación estrecha de las actividades emprendidas por los servicios de la Secretaría General de la UEO y de la Secretaría General del Consejo de la UE, entre otras cosas a través del intercambio y el envío en comisión de servicios de miembros del personal.
- La elaboración de arreglos que permitan a los órganos competentes de la UE, entre ellos la Unidad de Planificación y Alerta Rápida, el acceso a los recursos de la Célula de Planeamiento, del Centro de Situación y del Centro de Satélites de la UEO.
- La cooperación en el ámbito del armamento, según proceda, en el marco del Grupo de Armamento de Europa Occidental (GAEO), en calidad de instancia europea de cooperación en materia de armamento, de la UE y de la UEO en el contexto de la racionalización del mercado europeo del armamento y del establecimiento de una Agencia Europea de Armamentos.
- La elaboración de arreglos prácticos encaminados a garantizar una cooperación con la Comisión Europea, que reflejen su papel en el marco de la PESC tal y como se define en el Tratado de la Unión Europea.
- La mejora de los arreglos con la Unión Europea en materia de seguridad.

En *segundo lugar*, la Declaración que analizamos tiene un apartado B, titulado “Relaciones entre la UEO y la OTAN en el marco del desarrollo de una Identidad Europea de Seguridad y Defensa dentro de la Alianza Atlántica”.

En este apartado, se recoge el principio de que: “la Alianza Atlántica sigue siendo la base de la defensa colectiva en virtud del Tratado del Atlántico Norte. Constituye el foro fundamental de consulta entre los aliados y

el marco en el que convienen las políticas relativas a sus compromisos de seguridad y de defensa en virtud del Tratado citado”.

El apartado B establece después que: “la UEO constituye un elemento fundamental del desarrollo de la Identidad Europea de Seguridad y de Defensa dentro de la Alianza Atlántica y, por consiguiente, continuará realizando esfuerzos orientados a reforzar la cooperación institucional y práctica con la OTAN”.

En aplicación de estas normas, el apartado B enumera campos concretos para el desarrollo de la cooperación de la UEO con la Alianza Atlántica:

- El campo de los mecanismos de consulta entre la UEO y la OTAN en situaciones de crisis.
- El de la participación activa de la UEO en la elaboración de los planes de defensa de la OTAN.
- El de los enlaces operativos UEO-OTAN para la planificación, preparación y ejecución de operaciones que utilicen medios y capacidades de la OTAN bajo el control político y la dirección estratégica de la UEO, en particular. Esta frase es la que define la actuación de la UEO en el caso de que realizase operaciones Petersberg, con medios OTAN, normalmente en crisis de baja intensidad, sin intervención de Estados Unidos.
- La planificación militar, efectuada por la OTAN en colaboración con la UEO, y ejercicios.
- La elaboración de un acuerdo marco sobre la transferencia, el seguimiento y el retorno de los medios y capacidades de la OTAN.
- Los enlaces en la UEO y la OTAN en el contexto de los dispositivos de mando europeos.

En tercer lugar, la declaración examinada tiene un apartado C, con el título: “Papel operativo de la UEO en el desarrollo de la IESD”.

Se afirma aquí, como regla fundamental que: “la UEO desarrollará un papel como órgano político y militar europeo para la gestión de crisis, utilizando los medios y capacidades puestos a su disposición por los países de la UEO sobre una base nacional o multinacional y recurriendo, en su caso, a medios y capacidades de la OTAN, conforme a los arreglos que se están elaborando. En este contexto, la UEO apoyará, así mismo, a las Naciones Unidas y a la OSCE en sus actividades de gestión de crisis”.

El apartado C enumera después los ámbitos en los que la UEO centrará sus esfuerzos para reforzar su capacidad operativa, entre los que destacaremos los siguientes:

- Definición de los principios que rijan el empleo de las fuerzas armadas de los Estados de la UEO para operaciones UEO del tipo Petersberg.
- Elaboración de planes genéricos y de contingencia y el entrenamiento, la preparación y la interoperabilidad de las fuerzas.
- Movilidad estratégica.
- Trabajos de información en el ámbito de la defensa, a través de la Célula de Planeamiento, el Centro de Situación y el Centro de Satélites.
- Creación de un Comité Militar.
- Estudio de las modalidades necesarias para permitir a los miembros asociados y países observadores que participen plenamente, de conformidad con su estatuto, en todas las operaciones que lleve a cabo la UEO.
- Intensificación de la participación de los socios asociados en las actividades de la Organización.

Del conjunto de disposiciones del Tratado de Amsterdam sobre la seguridad y defensa que hemos comentado, puede deducirse un modelo de UEO y de Identidad Europea de Seguridad y Defensa que sería posible-

mente válido en un horizonte a medio plazo hasta que las variables condiciones de seguridad en Europa y en el mundo obliguen a su ulterior modificación.

El elemento político de la IESD, o sea, el compromiso jurídico-político, basado en un tratado internacional y los mecanismos necesarios para adoptar decisiones de actuar militarmente, de forma conjunta, se compartirían entre la UEO y la UE, con acentuación progresiva de la competencia UE y una colaboración intensa con la Alianza Atlántica, particularmente en las operaciones que empleasen recursos OTAN.

El elemento militar de la IESD, es decir, la capacidad para planear y conducir operaciones con intervención de fuerzas armadas se localizaría, en la práctica, directamente en la UEO para las misiones Petersberg de baja intensidad (operaciones humanitarias y de rescate) y en la OTAN para las de intensidad media o alta (mantenimiento o imposición de la paz).

La defensa colectiva continuaría confiada a la Alianza Atlántica.

Este es un modelo posible para los próximos años, pero no sería el modelo final. El futuro, a largo plazo de la UEO y de la IESD dependerá de la evolución de un conjunto de factores, en un proceso histórico abierto de compleja dinámica. Citemos algunos de estos factores: la presencia de un impulso generalmente compartido en la UE –o la falta de él– para hacer avanzar la construcción europea en el ámbito de la seguridad; la ampliación de la UE, de la UEO y de la OTAN; la evolución de las relaciones de la UE con Estados Unidos; la evolución de la situación en la Federación Rusa, en los países mediterráneos no europeos y en Oriente Medio, etc.

En cualquier caso, los conceptos de la IESD y del vínculo trasatlántico son los dos ejes que continuarán siendo fundamentales, en el porvenir, para articular en torno a ellos el sistema europeo de seguridad.

**UN ESPACIO DE LIBERTAD,
DE SEGURIDAD Y DE JUSTICIA**

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Muy brevemente, porque empezamos además tarde, presentarles a D. Ángel Boixareu. Procede del cuerpo diplomático –es diplomático de Carrera–, donde ingresó muy joven en el año 1981 con el número uno de su promoción.

Licenciado en Derecho con sobresaliente y matrícula de honor y Diplomado de Estudios internacionales en la Escuela Diplomática. Desde muy pronto, aunque tuvo un paso relativamente breve por el Ministerio de Asuntos Exteriores en el cual ocupó el puesto de Jefe de Tratados multilaterales, entró en la dinámica que suponen las Comunidades Europeas.

En esta dinámica entró ya en el año 1982, antes de la entrada de España en la Comunidad, como Consejero Técnico de la Secretaría de Estado para las Relaciones con las Comunidades Europeas. Es decir, formó parte de todo ese Grupo que colaboró muy eficazmente para la entrada de España en la Comunidad, y, ya antes incluso de la entrada de España en la Comunidad, pasó a la Representación Permanente de España ante las Comunidades Europeas en Bruselas en el año 1985, si no recuerdo mal, y estuvo allí cinco años.

Por tanto su experiencia ha empezado desde abajo, es decir, una experiencia que no es la libresca sino la vivida día a día, primero en las negociaciones diplomáticas y más tarde en una Misión como la Representación Permanente de España en las Comunidades Europeas.

El Sr. Boixareu es un hombre digamos –ustedes lo verán– de una gran penetración jurídica. Pasó por el Tribunal de las Comunidades Europeas donde ejerció como Letrado durante año y pico. Durante di-

cha época coincidimos en el Tribunal, yo como Juez y él como Letrado en el Gabinete del entonces Juez Rodríguez Iglesias, hoy Presidente del Tribunal, que fue quien inauguró precisamente este curso de la Cátedra Cantabria.

El Sr. Boixareu volvió a España desde Luxemburgo para ocupar la Subdirección General de Coordinación de Asuntos Jurídicos en la Secretaría de Estado de las Comunidades Europeas. Y de allí pasó al cargo que actualmente ocupa en la Comunidad Europea como Director General de la Dirección General de la Secretaría General del Consejo de la Unión. Por razón de su actual cargo se ocupa de la coordinación de relaciones institucionales del Consejo con el Parlamento, con el Comité Económico y Social, con el Comité de las Regiones, con el Consejo de Europa, y de varias direcciones generales tan importantes como servicios de información y el de transparencia. Saben ustedes que muchas veces se dice que en la Comunidad falta la transparencia, pues él es el encargado precisamente de que haya, de seguir la transparencia en la propia Comunidad. La Dirección General que ocupa es sumamente compleja; pero como él es un hombre que sabe trabajar y trabaja mucho puede cumplir con todas estas enormes y complejas misiones.

Finalmente, como verán ustedes por su forma de presentar las cosas, es una persona profunda, es un buen jurista y desde luego les puede aclarar a ustedes muchas de las dudas que les quedan al final en el diálogo que vamos a tener.

Muchas gracias Sr. Boixareu por estar aquí, por su sacrificio ya que ha venido directamente desde Bruselas vía Bilbao, y ha llegado hace unas pocas horas para hablarles a ustedes y tiene que volver inmediatamente a su destino.

UN ESPACIO DE LIBERTAD, DE SEGURIDAD Y DE JUSTICIA

Ángel Boixareu Carrera

Director General de Relaciones Interinstitucionales, de la Información y la Transparencia, del Presupuesto y del Estatuto

1. Consideraciones generales: las “debilidades estructurales” del “tercer pilar” del Tratado de Maastricht

El Informe del Grupo de Reflexión que preparó los trabajos de la última CIG ya señalaba –en su punto 45– que la consolidación de la “seguridad interior” dentro de un espacio con libertad de circulación sin fronteras interiores es uno de los principales desafíos con que se enfrenta actualmente la Unión. Ello es tanto más cierto ante la perspectiva de las próximas ampliaciones de la Unión a los países de la Europa Central y Oriental (PECOS)¹.

Ahora bien, todos los miembros del Grupo coincidían asimismo en que la magnitud de los desafíos no se corresponde con los resultados de las respuestas dadas a los mismos, sin dejar de reconocer que la cooperación en los asuntos de justicia e interior llevaba en vigor un período muy limitado de tiempo y que había supuesto un gran paso adelante frente a la situación anterior, caracterizada por el mero intergubernamentalismo. No obstante, una amplia mayoría del Grupo, aunque admitía la influencia de la falta de rodaje del título VI del TUE, consideraba que ni este factor, ni la pretendida falta de vo-

luntad política, bastaban por sí solos para explicar los escasos resultados en este ámbito. Ello se debería más bien a que algunas disposiciones de dicho título son inadecuadas, pudiendo la introducción de mejoras en la compleja estructura vigente resolver muchos de los problemas actuales.

En definitiva, entre las “*debilidades estructurales*” que habían mermado la eficacia del “tercer pilar” pueden mencionarse sobre todo las siguientes:

– Los no excesivos resultados prácticos derivados del “tercer pilar” del TUE –si bien es cierto que el número de decisiones del Consejo se había ido incrementando con el paso del tiempo– se explican sobre todo por la nece-

¹ Hasta tal punto que el 28.5.1998 fue adoptado en Bruselas, conjuntamente por los Estados miembros de la Unión Europea y por los PECOS y Chipre, un “Pacto de Preadhesión para luchar contra la delincuencia organizada entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países candidatos de Europa Central y Oriental” (DOCE nº C 220 de 15.7.1998, pág.1), cuya finalidad última se cifra en “intensificar la cooperación existente durante el período previo a la adhesión”, habida cuenta de la necesidad, para los PECOS y Chipre, de “articular –sic– el acervo de la UE previamente a su ingreso en la Unión Europea” (cfr. los dos párrafos finales de su preámbulo).

sidad de que el Consejo adoptase por *unanimidad* las acciones y posiciones comunes previstas en el antiguo artículo K.3, así como por la exigencia de ratificación por los quince Estados miembros de los convenios suscritos al amparo del mismo para su entrada en vigor.

En cambio, el Consejo había adoptado, en los asuntos de justicia e interior, numerosas Recomendaciones, Resoluciones, Conclusiones o Declaraciones, instrumentos típicos de la mera cooperación intergubernamental, de los que ya podían echar mano los Estados antes de la entrada en vigor del TUE.

– Otra razón que había dificultado la aplicación efectiva de las previsiones del “tercer pilar” había sido sin duda su *complejidad de niveles de negociación*, pues a diferencia de lo que ocurre en el “pilar comunitario”, donde sólo existen como regla tres niveles o instancias de negociación en el seno del Consejo (de arriba abajo: sesión ministerial, COREPER y grupos de trabajo), en el “tercer pilar” se daban cinco niveles (sesión ministerial, COREPER, Comité K.4, Grupos Directores y grupos de trabajo), lo que había dificultado enormemente la posibilidad de una negociación ágil de las propuestas de actos en materia de justicia e interior.

A este respecto, el Informe del Grupo de Reflexión, en su punto 51, se hacía eco del acuerdo de todos los miembros del mismo sobre la necesidad de reducir el número de niveles preparatorios.

– La discusión sobre el *valor jurídico de las acciones y posiciones comunes* tampoco había facilitado las cosas. En efecto, mientras que en general se estimaba que las acciones y posiciones comunes del “tercer pilar” debían ser jurídicamente vinculantes y obligar a los Estados miembros de la Unión a su estricto cumplimiento, en consonancia con el valor vinculante que tienen las posiciones y acciones comunes del “segundo pilar” (cfr., res-

pectivamente, los antiguos artículos J.2, apartado 2, y J.3, apartado 4), pues hubiese sido contradictorio dar una interpretación distinta a términos análogos contenidos en un mismo Tratado –con arreglo al Convenio de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados–, había también quien sostenía que no se podía afirmar con carácter apriorístico que dichos instrumentos debían ser siempre obligatorios, pues el artículo K.3 no lo proclamaba expresamente (argumento “a contrario”).

– Aunque la Unión Europea cuenta, según el artículo C TUE, con un “*marco institucional único*” que cubre sus tres “pilares”, lo cierto es que el juego real de cada una de sus cinco instituciones es variable según el “pilar” al que nos refiramos, siendo el *Consejo* la institución claramente predominante en los “pilares segundo y tercero”.

En efecto, tratándose del antiguo título VI del TUE, la *Comisión* carecía del monopolio de la iniciativa legislativa, que compartía con los Estados miembros por lo que respecta a los puntos 1) a 6) del antiguo artículo K.1, estando desprovista la Comisión del derecho de iniciativa por lo que se refería a los ámbitos de interés común enumerados en los puntos 7) a 9) de dicho precepto. Por lo que respecta al *Tribunal de Justicia*, el antiguo artículo K.3, apartado 2, último párrafo, se limitaba a decir que los convenios celebrados al amparo del “tercer pilar” podían disponer que el Tribunal fuese competente para interpretar las disposiciones de los mismos y dictar sentencia en los litigios relativos a su aplicación, de conformidad con las modalidades que pudiesen haberse establecido. Por fin, en el caso del *Parlamento Europeo*, aparte de la obligación –prevista en el antiguo artículo K.6– a cargo de la Presidencia y de la Comisión de informarle regularmente sobre los trabajos en curso en las materias a que se refiere el título VI, carecía de una auténtica prerrogativa de dictamen consultivo, pues dicha disposición, en su párra-

fo segundo, se limitaba a decir que la Presidencia debía consultar al Parlamento sobre los “principales aspectos de la actividad en los ámbitos a que se refiere el presente título y [la velar] por que las opiniones del Parlamento Europeo se tomen debidamente en cuenta”.

Por tanto, existía un cierto consenso sobre la necesidad de “reequilibrar” el papel de las instituciones en el marco del “tercer pilar”, incrementando los poderes de Comisión, Tribunal de Justicia y Parlamento Europeo en los asuntos de justicia e interior.

– La llamada “*pasarela*” del antiguo artículo K.9 no había sido utilizada por su rigidez (requería unanimidad del Consejo y ratificación por los Estados miembros) y porque sigue pesando la Decisión sobre Dinamarca incluida en las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo, pues no en vano una de las Declaraciones unilaterales del Gobierno danés que la acompaña recuerda que la ratificación en dicho país de una decisión de “activar” la pasarela requiere o bien una mayoría de los 5/6 de los diputados del Folketing, o bien tanto una mayoría de los diputados del Folketing como una mayoría de votos en un referéndum.

De ahí que el Informe del Grupo de Reflexión reconociese (en su punto 48, primer guión) que la regla de la unanimidad y la necesidad de ratificaciones nacionales convierten a la “pasarela” en un instrumento muy difícil de utilizar.

– Finalmente, *la falta de definición de objetivos* en el “tercer pilar” (limitándose el antiguo artículo K.1 a la enumeración casuística de nueve “ámbitos de interés común”), así como el riesgo de solapamiento entre “pilares” derivado de la escisión un tanto artificial del tratamiento de la libre circulación de personas entre el “primer pilar” (definición global del mercado interior en el actual artículo 14, política de visados en el antiguo artí-

culo 100 C) y el “tercer pilar” (donde habían tenido cobijo los aspectos más problemáticos de dicha libertad: controles en el cruce de fronteras exteriores, lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada internacional, etc.) tampoco habían contribuido, huelga decirlo, a facilitar un desarrollo operativo de las potencialidades ofrecidas por el título VI del TUE.

2. La “Comunitarización parcial” del “tercer pilar” efectuada por el TA

La “no activación” de la “pasarela” del antiguo artículo K.9 desde la entrada en vigor del TUE el 1.11.93 hizo ver a una masa crítica de Estados miembros que, con ocasión de la CIG de 1996, era preferible intentar “comunitarizar” directamente algunos de los ámbitos de interés común mencionados en el antiguo artículo K.1. A este respecto, el Informe del Grupo de Reflexión ya señalaba en su punto 49, segundo guión, que, en opinión de la mayoría de los miembros del Grupo, sería necesario comunitarizar, al menos parcialmente, el título VI del TUE. A estos efectos numerosos miembros del Grupo coincidieron en identificar como ámbito de lo que debía comunitarizarse el *régimen de extranjería*: política de inmigración, asilo, normas comunes para el control de las fronteras exteriores, etc.

Esto ha sido, en definitiva, lo que ha hecho el TA: proceder a una “*comunitarización parcial*” del “tercer pilar” del Tratado de Maastricht, articulada en torno a un núcleo de cuestiones conectadas con el derecho de extranjería.

A. Objetivo

El objetivo del “trasvase” acometido por el TA se cifra, según se desprende del artículo 61 TCE “in limine”,

primero de los que integran el nuevo título IV de este Tratado, relativo a “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas”, en el *establecimiento progresivo de un “espacio de libertad, de seguridad y de justicia”*².

B. *Ámbito*

De conformidad con el artículo 61 TCE, el Consejo adoptará, en un plazo de 5 años a partir de la entrada en vigor del TA, medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas (espacio de libertad) *conjuntamente con* las “medidas de acompañamiento” directamente vinculadas con aquélla y relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración (espacio de libertad y seguridad), así como medidas para prevenir y luchar contra la delincuencia y medidas en el ámbito de la cooperación policial, de conformidad con lo dispuesto en el TUE (reenvío, pues, al “tercer pilar residual” por lo que respecta a las medidas compensatorias para asegurar un alto grado de seguridad dentro de la Unión)³.

Además, el *espacio de libertad y seguridad* se complementa con la posibilidad de adoptar medidas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil (primer pilar) y de la cooperación judicial en materia penal (tercer pilar residual) con vistas a consolidar un *espacio de justicia* a escala de la Unión.

En concreto, las actuaciones previstas para alcanzar dicho espacio tridimensional son las siguientes:

a) *Espacio de libertad*

Partiendo de una interpretación amplia de la noción de libre circulación de personas, que no puede reservar-

se exclusivamente a los ciudadanos de la Unión –nacionales de los quince Estados miembros–, sino que debe incluir también a los más de diez millones de nacionales de países terceros que residen legalmente y de forma permanente en el territorio de la Unión⁴, el TCE contempla las siguientes *medidas*, que deberán ser adoptadas por el Consejo en el plazo de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor del TA:

– Medidas encaminadas a garantizar, de conformidad con el artículo 14 TCE (que define el mercado interior como un espacio sin fronteras interiores en el que estará garantizada, entre otras, la libre circulación de personas), la *ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores*, tanto de los ciudadanos de la Unión como de los nacionales de terceros países (artículo 62, apartado 1).

2 En opinión de la Comisión –vid. su Comunicación “Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice” de 14.7.1998, COM (1998) 459 final–, “ce concept synthétise en le portant au niveau de l'Union européenne l'acquis de nos traditions démocratiques et de nos conceptions de l'Etat de droit. Les valeurs communes qui sous-tendent l'objectif d'un espace de liberté, de sécurité et de justice sont en effet des principes traditionnellement liés aux démocraties modernes de l'Union européenne. Le défi fixé par le traité d'Amsterdam n'est pas de réinventer la démocratie et l'Etat de droit, mais de permettre aux citoyens de bénéficier ensemble de cette tradition démocratique. Les trois concepts de liberté, de sécurité et de justice sont étroitement liés. La liberté perd une grande partie de son sens si l'on ne peut la vivre dans un environnement sûr, fondé sur un système judiciaire auquel tous les citoyens et résidents de l'Union peuvent faire confiance. Ces trois concepts, indissociables, ont un même “dénominateur commun” –les personnes– et la pleine réalisation de l'un suppose celle des deux autres. L'équilibre à maintenir entre eux doit être le fil conducteur de l'action de l'Union”.

3 El espacio de libertad que se intenta configurar no debe generar un “déficit de seguridad”; la Unión no puede encarnar la idea de una “Europa fortaleza” ni convertirse –en el otro extremo– en una “Europa coladero”.

4 Este es el enfoque seguido por la Comisión en su Comunicación de 14.7.1998, antes citada.

– Medidas que establezcan las condiciones en las que los *nacionales de terceros* países puedan *viajar libremente* en el territorio de los Estados miembros durante un período no superior a tres meses (artículo 62, apartado 3).

– Medidas en materia de *asilo*, con arreglo a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a otros tratados pertinentes, en los siguientes ámbitos (artículo 63, apartado 1):

- * criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país;

- * normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros;

- * normas mínimas para la concesión del estatuto de refugiado a nacionales de terceros países;

- * normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar el estatuto de refugiado.

En materia de asilo, el TA incorpora como anexo al TCE un *Protocolo sobre asilo a nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea*, el cual, tras declarar en su preámbulo que respeta la finalidad y los objetivos de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 sobre el estatuto de los refugiados, y que se desea evitar que se recurra al procedimiento del asilo para fines ajenos a aquellos para los que está previsto, dispone en su artículo único que, dado el grado de protección de los derechos y libertades fundamentales por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, se considerará que los Estados miembros constituyen recíprocamente *países de origen seguros* a todos los efectos jurídicos y prácticos en relación con asuntos de asilo. En consecuencia, la solicitud de asilo efectuada por un nacional de un Estado

miembro *sólo* podrá tomarse en consideración o ser declarada admisible para su examen por otro Estado miembro en los siguientes *casos*:

- * si el Estado miembro del que el solicitante es nacional procede, después de la entrada en vigor del TA, amparándose en las disposiciones del artículo 15 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 4.11.1950, a adoptar medidas que establezcan en su territorio excepciones a sus obligaciones con arreglo a dicho Convenio;

- * si se ha iniciado el procedimiento mencionado en el apartado 1 del artículo 7 del TUE y hasta que el Consejo adopte una decisión al respecto;

- * si el Consejo, basándose en el apartado 1 del artículo 7 del TUE, ha determinado, respecto al Estado miembro del que el solicitante es nacional, la existencia de una violación grave y persistente por parte de dicho Estado miembro de principios mencionados en el apartado 1 del artículo 6;

- * si un Estado miembro así lo decidiera unilateralmente respecto de la solicitud de un nacional de otro Estado miembro; en este caso, se informará inmediatamente al Consejo. La solicitud se atenderá basándose en la presunción de que es manifiestamente infundada sin que afecte en modo alguno, cualesquiera puedan ser los casos, a la facultad de toma de decisiones del Estado miembro.

En relación con este cuarto supuesto, el Acta final del TA contiene –entre las Declaraciones de las que “tomó nota” la Conferencia– una de Bélgica en virtud de la cual este país declara que llevará a cabo un “examen individual” de cualquier solicitud de asilo presentada por un nacional de otro Estado miembro.

– Medidas relativas a los *refugiados y personas desplazadas*, en los siguientes ámbitos (artículo 63, apartado 2):

* normas mínimas para conceder *protección temporal* a las personas desplazadas procedentes de terceros países que no pueden volver a su país de origen y para las personas que por otro motivo necesitan protección internacional;

* fomento de un *esfuerzo equitativo* (idea del “burden sharing”) entre los Estados miembros en la acogida de refugiados y personas desplazadas y en la asunción de las consecuencias de dicha acogida (medidas no sujetas al plazo de 5 años desde la entrada en vigor del TA).

– Medidas sobre *política de inmigración* en los siguientes ámbitos (artículo 63, apartado 3):

* condiciones de entrada y de residencia, y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de *visados de larga duración y de permisos de residencia*, incluidos los destinados a la *reagrupación familiar* (tampoco sujetas al plazo de 5 años), ámbitos en los que –según la Declaración nº 18 del TA– los Estados miembros podrán negociar y celebrar acuerdos con terceros países;

* la inmigración y la residencia ilegales, incluida la *repatriación de residentes ilegales*⁵.

– Medidas que definan los derechos y las condiciones con arreglo a los cuales los *nacionales de terceros países que residan legalmente* en un Estado miembro puedan *residir en otros Estados miembros* (artículo 63, apartado 4), tampoco sometidas al plazo de 5 años.

b) Espacio de seguridad

Como *medidas* previstas en el “primer pilar” para garantizar un “espacio de seguridad” se hallan las relativas al *cruce de las fronteras exteriores de los Estados miembros* (artículo 62, apartado 2), que el Consejo deberá también adoptar en el plazo de 5 años a partir de la fecha de entrada en vigor del TA y que deberán establecer:

* las normas y los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para la *realización de controles sobre las personas* en dichas fronteras.

Un *Protocolo* incorporado como anexo al TCE se encarga de precisar que ello se entenderá sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar o celebrar acuerdos con terceros países.

* las normas sobre *visados* (materia regulada por el antiguo artículo 100 C TCE) aplicables a las estancias cuya duración no supere los tres meses, que incluirán:

i) la lista de los terceros países cuyos nacionales tengan la obligación de ser titulares de visado para cruzar una frontera exterior, y de aquéllos cuyos nacionales estén exentos de esa obligación;

ii) los procedimientos y las condiciones para la expedición de visados por los Estados miembros;

iii) un modelo uniforme de visado;

iv) normas para un visado uniforme.

c) Espacio de justicia

El artículo 65 TCE permitirá adoptar medidas en el ámbito de la *cooperación judicial* en materia civil con repercusión transfronteriza en la medida necesaria para el correcto funcionamiento del mercado interior. Dichas medidas incluirán:

– Mejorar y simplificar:

* el sistema de notificación o traslado transfronterizo de documentos judiciales y extrajudiciales;

* la cooperación en la obtención de pruebas;

* el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en asuntos civiles y mercantiles, incluidos los extrajudiciales.

⁵ Medida que puede considerarse más próxima a consideraciones de seguridad que de libertad.

- Fomentar la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros sobre conflictos de leyes y de jurisdicción;

- Eliminar obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros.

El artículo 66 TCE permite al Consejo completar dichas medidas de cooperación judicial en materia civil con la adopción de las medidas necesarias para garantizar la *cooperación entre los servicios pertinentes de las Administraciones de los Estados miembros (cooperación administrativa)* en los ámbitos previstos en el nuevo título IV del TCE, así como entre dichos servicios y la Comisión.

C. Procedimiento

a) Procedimiento decisorio

El procedimiento decisorio para el nuevo título IV del TCE ha quedado fijado en el artículo 67, el cual distingue –sin perjuicio de las excepciones, relativas a la política de visados, contempladas en sus apartados 3 y 4– *dos grandes etapas*:

- Durante un *período transitorio de cinco años* a partir de la entrada en vigor del TA, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo.

- *Tras dicho período de cinco años*:

- * el Consejo decidirá a propuesta de la Comisión, comprometiéndose ésta a estudiar cualquier petición que le haga un Estado miembro para que presente una propuesta al Consejo;

- * el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el título IV del TCE se rijan por el procedimiento previsto en el artículo 251 TCE (esto es, el procedimiento de codecisión) y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia.

En relación con el procedimiento decisorio, cabe añadir que, a la vista de que –como luego se comenta– el artículo 36 TUE prevé el mantenimiento del antiguo “Comité K.4” como instancia de coordinación para las materias incluidas en el “tercer pilar residual”, se ha planteado la duda –todavía no resuelta en el momento de escribir estas líneas– de si convenía crear también un Comité Director de alto nivel, subordinado al COREPER (2ª parte), para ocuparse de las cuestiones del nuevo título IV del TCE, o bien si el COREPER (2ª parte) podría asumir directamente la coordinación “interpilares” y las tareas de impulsión en los ámbitos de actuación comunitarizados por el TA, en aras de lugar un tratamiento coherente de todos los aspectos relacionados con la libre circulación de personas.

b) Procedimiento de control jurisdiccional

Con arreglo al artículo 68 TCE, la competencia del Tribunal de Justicia queda delimitada del siguiente modo:

- *Competencia prejudicial*: el artículo 234 TCE sobre la competencia prejudicial del Tribunal (antiguo artículo 177) será de aplicación al nuevo título IV TCE en las siguientes circunstancias y condiciones: cuando una cuestión sobre la interpretación de dicho título o sobre la validez o la interpretación de actos de las instituciones comunitarias basados en el mismo se plantee en un asunto pendiente ante un órgano jurisdiccional nacional, cu-

yas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno, dicho órgano jurisdiccional pedirá al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la misma, si *estima necesaria* una decisión al respecto para poder emitir su fallo.

El apartado 2 del artículo 68 aclara que el Tribunal de Justicia no tendrá en ningún caso competencia alguna sobre las medidas o decisiones adoptadas con arreglo al punto 1 del artículo 62 –medidas encaminadas a garantizar la ausencia de controles en el cruce de las fronteras interiores– relativas al mantenimiento del orden público y a la salvaguardia de la seguridad interior.

– *Recurso “en interés de la ley”*: el Consejo, la Comisión o un Estado miembro podrá pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre una *cuestión de interpretación* del nuevo título IV del TCE o de actos de las instituciones comunitarias basados en el mismo. El fallo emitido por el Tribunal de Justicia en respuesta a tal petición no se aplicará a sentencias de órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que tengan fuerza de cosa juzgada.

D. Cláusula de Orden Público

En virtud del artículo 64 TCE, el nuevo título IV se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de *mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior*. Sin perjuicio de lo anterior, en el caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una *situación de emergencia* caracterizada por la llegada repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, medidas provisionales por un período máximo de seis meses en beneficio de los Estados miembros afectados.

E. Protocolos sobre Reino Unido, Irlanda y Dinamarca

Con arreglo al artículo 69, última de las disposiciones que integran el nuevo título IV TCE, la aplicación de este título quedará sometida a lo dispuesto en el Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda así como al Protocolo sobre la posición de Dinamarca, y se entenderá sin perjuicio del Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 TCE al Reino Unido y a Irlanda.

a) Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda

Según el artículo 1 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda, que se incorpora como anexo al TCE y al TUE, estos países no participarán en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del nuevo título IV del TCE.

Ahora bien, el Reino Unido o Irlanda:

– Podrán notificar por escrito al Presidente del Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la presentación al Consejo de una propuesta o iniciativa en virtud del nuevo título IV del TCE, su deseo de *participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta* de que se trate, tras lo cual dicho Estado tendrá derecho a hacerlo (artículo 3);

– Podrán en *cualquier momento, tras la adopción de una medida por parte del Consejo* en virtud del nuevo título IV del TCE, notificar al Consejo y a la Comisión su propósito y deseo de aceptar dicha medida (artículo 4).

Se trata, en resumidas cuentas, de un Protocolo de “opt-out” (artículo 1) con posibilidad de “opting in” (artículos 3-4).

b) Protocolo sobre la posición de Dinamarca

El Protocolo sobre la posición de Dinamarca, que también se incorpora como anexo al TCE y al TUE, contiene asimismo en su artículo 1 una cláusula de “opt-out” según la cual Dinamarca no participará en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del nuevo título IV del TCE⁶.

Ahora bien, el Protocolo también prevé posibilidades de “opting in” con arreglo al siguiente esquema:

– Por lo que respecta al *desarrollo del acervo de Schengen*, el artículo 5 establece que dentro de un período de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una decisión sobre una propuesta o iniciativa de desarrollar el acervo de Schengen según lo dispuesto en el nuevo título IV TCE, Dinamarca decidirá si incorpora esta decisión a su legislación nacional. Si así lo hiciere, esta decisión creará una *obligación de Derecho internacional* entre Dinamarca y los restantes Estados miembros mencionados en el artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea (todos los demás menos Reino Unido e Irlanda), así como con Irlanda y el Reino Unido si estos Estados miembros participan en los ámbitos de cooperación en cuestión.

En caso de que Dinamarca decida no aplicar una decisión del Consejo de desarrollo del acervo de Schengen, los Estados miembros mencionados en el artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea considerarán las medidas apropiadas que deban tomar.

– Según el artículo 7, en cualquier momento Dinamarca podrá, de acuerdo con sus normas constitucionales, informar a los demás Estados miembros de que ya no desea hacer uso de este Protocolo en su totalidad o en parte; en ese caso, Dinamarca aplicará plenamente todas las medidas pertinentes entonces vigentes tomadas dentro del marco de la Unión Europea.

c) Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 TCE al Reino Unido y a Irlanda

El Protocolo sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 14 TCE (antiguo artículo 7 A) al Reino Unido y a Irlanda, que se incorpora asimismo como anexo al TCE y al TUE, reconoce el derecho del Reino Unido de seguir ejerciendo en sus fronteras con otros Estados miembros, respecto de personas que deseen entrar en el *Reino Unido*, los controles que pueda considerar necesarios (artículo 1), derecho que se extiende a *Irlanda* en los mismos términos y condiciones que al Reino Unido en la medida en que ambos países mantengan los acuerdos relativos a la circulación de personas entre sus respectivos territorios (la llamada zona de viaje común o “common travel area”) (artículo 2)⁷.

En contrapartida, los *demás Estados miembros* estarán capacitados para ejercer en sus fronteras o en cualquier punto de entrada en su territorio dichos controles sobre personas que deseen entrar en su territorio procedentes del Reino Unido o de Irlanda (artículo 3).

F. El “Precio pagado” por la comunitarización

a) Mantenimiento de la unanimidad durante un período transitorio de cinco años

El artículo 67 TCE, que establece el procedimiento decisorio para las medidas que deberán adoptarse en el

6 Con arreglo al artículo 4 del Protocolo, la cláusula de “opt-out” del artículo 1 no se aplica a las medidas que determinen los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, ni a las medidas relativas a un modelo uniforme de visado.

7 Compárese con mandato contenido en el artículo 62, apartado 1), del TCE.

marco del nuevo título IV TCE, antes examinado, señala en su apartado 1 que, durante un período transitorio de cinco años a partir de la entrada en vigor del TA, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión o a iniciativa de un Estado miembro y previa consulta al Parlamento Europeo.

Ahora bien, transcurrido dicho período de cinco años –según se desprende del apartado 2 de dicho artículo– no existe ninguna garantía de que se abandone la unanimidad en la toma de decisiones por el Consejo, toda vez que, según la redacción finalmente dada por el TA a este apartado⁸, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una decisión con vistas a que todos o parte de los ámbitos cubiertos por el título IV TCE se rijan por el procedimiento de codecisión (regulado en el artículo 251, que prevé el voto por mayoría cualificada del Consejo) y a adaptar las disposiciones relativas a las competencias del Tribunal de Justicia^{8 bis}.

Por tanto, no está previsto ningún automatismo para que después del período transitorio inicial de cinco años tras la entrada en vigor del TA todos o parte de los ámbitos cubiertos por el nuevo título IV TCE pasen a ser decididos por el Consejo por mayoría cualificada, sino que ello será fruto de una decisión que el Consejo deberá tomar precisamente por unanimidad, con lo cual siempre existe la posibilidad de bloqueo por parte de uno o varios Estados, que pueden seguir oponiéndose a la introducción de la mayoría cualificada en materias cubiertas por este título.

b) Complejidad técnica

A pesar de que uno de los principales objetivos de la negociación del TA ha sido precisamente el logro de una

mayor transparencia, “legibilidad” y claridad estructural del sistema jurídico de la Unión Europea, con vistas a obtener una mayor proximidad e identificación del ciudadano con el proceso de integración, lo cierto es que, en materia de libre circulación de personas, dada la extrema sensibilidad de las cuestiones relativas a la misma, la comunitarización parcial del “tercer pilar” sólo pudo ser lograda a costa de una extraordinaria complejidad técnica, que se manifiesta en el hecho de la existencia de varios Protocolos de “opt-out” (ejemplos de “flexibilidad predeterminada”), así como en la modulación del papel de las instituciones en el nuevo título IV TCE en comparación con su papel habitual en el “pilar comunitario” (como ya hemos apuntado, el artículo 67.1 prevé durante los primeros cinco años tras la entrada en vigor del TA un derecho de iniciativa compartido entre la Comisión y los Estados miembros, al tiempo que la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia con arreglo artículo 68.1 sufre una alteración respecto del esquema habitual previsto en el artículo 234), todo ello “agravado” por la integración paralela del acervo de Schengen en el Derecho de la Unión Europea, a repartir entre la “parte comunitarizada del tercer pilar” y el “tercer pilar residual”.

8 En el Addendum al documento “Dublín II” (cfr. CONF/2500/96 ADD 1, pág. 21), de 20.3.1997, el Consejo, tras un período transitorio inicial de sólo 3 años, adoptaba las medidas referidas en el título IV [por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y tras consultar al PE] [con arreglo al procedimiento de codecisión], esto es, por mayoría cualificada en todo caso, como regla general.

8 bis Según la *Declaración n.º 21* del TA, el Consejo examinará los elementos de dicha decisión antes de que finalice el período de 5 años previsto en el artículo 67 con el fin de adoptar y aplicar la decisión “de forma inmediata una vez transcurrido dicho período”.

3. El “tercer pilar residual”

A. *Objetivo*

Según declara el artículo 29 TUE (primero de los que configuran el “tercer pilar residual”, esto es, el título VI del TUE, consagrado a las “Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal”), de forma concordante con la letra e) del artículo 61 TCE, el objetivo de la Unión será, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea (inciso que pone de relieve la exigencia de una adecuada “coordinación inter-pilares” para evitar solapamientos innecesarios), ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, objetivo que habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada⁹ o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude.

Ello basta para ponernos en la pista de que en el “tercer pilar residual” se abordan los aspectos más conflictivos o problemáticos vinculados a la vertiente de seguridad de dicho espacio¹⁰.

B. *Ámbito*

El objetivo antes descrito habrá de alcanzarse elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

a) *Cooperación policial:*

Según el artículo 30 TUE, la acción en común en el ámbito de la *cooperación policial* incluirá:

* la cooperación operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas, en relación con la *prevención, localización e investigación de hechos delictivos;*

* *la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente*, en particular mediante Europol, incluida la correspondiente a informes sobre operaciones financieras sospechosas que obren en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales;

* la cooperación e iniciativas conjuntas en la formación, el *intercambio de funcionarios de enlace*, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial;

* la evaluación común de *técnicas especiales de investigación* relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

La cooperación policial deberá ser fomentada por el Consejo mediante *Europol*¹¹, para lo cual, en particular, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del TA:

* el Consejo capacitará a Europol para que facilite y apoye la preparación y estimule la coordinación y ejecu-

9 Destaca a este respecto el Plan de Acción de la Unión Europea para luchar contra la delincuencia organizada, aprobado por el Consejo Europeo de Amsterdam de junio de 1997 (DOCE nº C 251 de 15.8.1997, pág. 1).

10 Utilizando el expresivo lenguaje del eurodiputado Jean-Louis Boursin, el “primer pilar” encarnaría la “fisiología” de la libre circulación de las personas, mientras que el “tercer pilar” aborda su “patología”, los males que la libre circulación puede acarrear y que deben combatirse a escala de la Unión (vid. Boletín “Agencia Europa” nº 7.156 de 9-10 febrero 1998, pág. 3).

11 Cuyo Convenio constitutivo entró en vigor el 1.10.1998.

ción de *acciones específicas de investigación* por las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidas las actividades operativas de equipos conjuntos que incluyan representantes de Europol en calidad de apoyo;

* adoptará medidas que permitan a Europol solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones en casos concretos, así como desarrollar conocimientos especializados que puedan ponerse a disposición de los Estados miembros para ayudar a éstos en la investigación de casos de delincuencia organizada;

* fomentará *acuerdos de enlace* entre las autoridades encargadas de la acusación y la investigación especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada, en estrecha cooperación con Europol;

* creará una *red de investigación, documentación y estadística* sobre delincuencia transfronteriza.

b) Cooperación aduanera:

La cooperación aduanera, a que hacía alusión el punto 8) del antiguo artículo K.1 del TUE, continúa siendo mencionada, de forma incidental, en la nueva redacción dada por el TA al título VI del TUE.

Así, la necesidad de una mayor cooperación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros aparece mencionada de forma expresa tanto en el artículo 29, segundo párrafo, primer guión, como en el artículo 30.1, letra a).

c) Cooperación judicial en materia penal:

Con arreglo al artículo 31 TUE, la acción en común sobre cooperación judicial en materia penal incluirá:

* la facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros en relación con las causas y la *ejecución de resoluciones*;

* la facilitación de la *extradición* entre Estados miembros;

* la consecución de la *compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros*, en la medida necesaria para mejorar dicha cooperación;

* *la prevención de conflictos de jurisdicción* entre los Estados miembros;

* la adopción progresiva de medidas que establezcan *normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de los delitos y a las penas* en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas (según la *Declaración n° 8* del TA, esta disposición, con todo, no impondrá a los Estados miembros cuyo sistema judicial no establezca “condenas mínimas” la obligación de adoptarlas).

d) Prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia:

Aunque a continuación ninguno de los preceptos del actual título VI del TUE desarrolla de forma expresa la previsión contenida en el primer párrafo de su artículo 29, éste menciona literalmente, como uno de los ámbitos en que deberá desplegarse una acción en común entre los Estados miembros con el objetivo de alcanzar un alto grado de seguridad en la Unión, el de la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia, que no aparecía mencionado en el antiguo artículo K.1 del TUE, si bien ello no había impedido que estos últimos años se hubiesen puesto en marcha importantes iniciativas a este respecto desde un enfoque “interpilares”¹².

¹² Plasmado, sobre todo, en la adopción de una Acción común basada en el antiguo artículo K.3 TUE (DOCE n° L 185 de 24.7.1996, pág. 5), por lo que respecta al “tercer pilar”, y en la aprobación del Reglamento (CE) n° 1035/97 del Consejo de 2.6.1997 por el que se crea un Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (DOCE n° L 151 de 10.6.1997, pág. 1), basado en los antiguos artículos 213 y 235, tratándose del “primer pilar”.

C. Procedimiento decisorio y fuentes

Según el artículo 34 TUE, el Consejo, a iniciativa de cualquier Estado miembro *o de la Comisión* (ésta se ve, pues, atribuido un derecho de iniciativa compartido en una serie de materias –las recogidas en los puntos 7 a 9 del antiguo artículo K.1– respecto de las cuales el antiguo artículo K.3, apartado 2, segundo guión, del TUE la había privado de la posibilidad de presentar propuestas), *por unanimidad* –que sigue siendo por tanto la regla general de votación en el marco del “tercer pilar residual”–, podrá:

a) adoptar *posiciones comunes* que definan el enfoque de la Unión sobre un asunto concreto;

b) adoptar *decisiones marco* para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Las decisiones marco obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. No tendrán efecto directo;

c) adoptar *decisiones* con cualquier otro fin coherentes con los objetivos del título VI del TUE, con exclusión de toda aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Estas decisiones serán obligatorias y no tendrán efecto directo. El Consejo adoptará por mayoría cualificada medidas que permitan aplicar estas decisiones a escala de la Unión;

d) celebrar *convenios* recomendando su adopción a los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales. Los Estados miembros iniciarán los procedimientos pertinentes en un plazo que deberá fijar el Consejo.

Salvo que dispongan lo contrario, los convenios, una vez hayan sido adoptados por *la mitad de Estados*

miembros como mínimo, entrarán en vigor para estos últimos. Las medidas de aplicación de los convenios se aprobarán en el seno del Consejo por mayoría de dos tercios de las partes contratantes.

La posibilidad, introducida por el TA, de que los convenios del “tercer pilar residual”, una vez adoptados por la mitad de Estados miembros como mínimo, entren en vigor para estos últimos, constituye una importante novedad respecto de la situación anterior, que obligaba a una ratificación por los quince Estados miembros para la entrada en vigor de los convenios del título VI del TUE, con las consiguientes demoras de hasta varios años que ello solía entrañar.

Así pues, respecto al sistema de fuentes mencionado en el antiguo artículo K.3 TUE (posiciones comunes, acciones comunes y convenios), el nuevo título VI del TUE, en la redacción que le da el TA, mantiene las posiciones comunes y los convenios (aunque con la importante innovación comentada), pero sustituye las acciones comunes por las decisiones marco y las decisiones. El TA zanja, al mismo tiempo, la controversia sobre el valor jurídico de los actos del “tercer pilar”, al menos por lo que respecta a las decisiones marco y a las decisiones. Por lo que hace a las primeras, las define utilizando una redacción copiada de la que emplea el artículo 249 TCE –en su párrafo tercero– para describir las directivas del “primer pilar”, si bien añadiendo que no tendrán efecto directo. Tratándose de las segundas, se señala expresamente que serán obligatorias, aunque tampoco tendrán efecto directo.

Para las *cuestiones de procedimiento* recuerda el artículo 34.4 que el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría de los miembros que lo componen, esto es, por mayoría simple.

El artículo 36 TUE sigue manteniendo la existencia de un “Comité de Coordinación” –el antiguo “Comité

K.4”– compuesto por altos funcionarios encargado de preparar, sin perjuicio de las competencias del COREPER, los trabajos del Consejo en las materias cubiertas por el “tercer pilar residual”. De todos modos, la superposición de “niveles de negociación” –hasta cinco– que había lastrado el “tercer pilar” del TUE se ha visto en parte aliviada por el hecho de que los tres Grupos Directores no se han vuelto a reunir desde julio de 1997.

D. *El papel del tribunal de justicia*

La competencia del Tribunal de Justicia en el marco del “tercer pilar residual” se amplía considerablemente en comparación con el anterior título VI del TUE, que únicamente contemplaba la posibilidad –en el antiguo artículo K.3 “in fine”– de que los convenios del “tercer pilar” atribuyesen al Tribunal de Justicia competencia para su interpretación.

Los nuevos poderes del Tribunal aparecen fijados en el artículo 35 TUE con arreglo al siguiente esquema:

a) *Competencia prejudicial:*

Según el artículo 35.1 TUE, el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones, sobre la interpretación de convenios celebrados de conformidad con el título VI del TUE y sobre la validez e interpretación de sus medidas de aplicación.

Para ello, mediante una *declaración* realizada en el momento de firmar el TA¹³ o en cualquier momento posterior, cualquier Estado miembro podrá aceptar la competencia del Tribunal de Justicia para pronunciarse con carácter prejudicial, tal como acaba de señalarse. Los Es-

tados miembros que formulen una declaración al respecto deberán especificar:

* o bien que *cualquier órgano jurisdiccional de dicho Estado cuyas decisiones no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno* “pueda” pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie, con carácter prejudicial, sobre una cuestión planteada en un asunto pendiente ante dicho órgano jurisdiccional, relativa a la validez o a la interpretación de uno de los actos antes mencionados, si dicho órgano jurisdiccional estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo,

* o bien que cualquier *órgano jurisdiccional de dicho Estado* pueda pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie, con carácter prejudicial, sobre una cuestión planteada en un asunto pendiente ante dicho órgano jurisdiccional, relativa a la validez o a la interpretación de un acto de los arriba mencionados, *si dicho órgano jurisdiccional estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo.*

b) *Control de legalidad:*

De conformidad con el artículo 35.6 TUE, el Tribunal de Justicia será competente asimismo para controlar la legalidad de las decisiones marco y de las decisiones en relación con los recursos interpuestos por un Estado miembro o la Comisión por incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación del TUE o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder. Los recursos en cuestión deberán interponerse en el plazo de dos meses a partir de la publicación de la medida.

¹³ Sobre las declaraciones realizadas por varios Estados miembros ya en el momento de la firma del TA, el 2.10.1997, vid. DOCE nº C 340 de 10.11.1997, pág. 308.

c) Litigios entre los Estados miembros:

Según el artículo 35.7 TUE, el Tribunal de Justicia será competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre Estados miembros relativo a la interpretación o aplicación de actos adoptados de conformidad con el artículo 34.2 (posiciones comunes, decisiones marco, decisiones y convenios), siempre que dicho litigio no pueda ser resuelto por el Consejo en el plazo de seis meses –fase precontenciosa– a partir de su remisión al Consejo por uno de sus miembros.

d) Litigios entre los Estados miembros y la Comisión:

Finalmente, con arreglo al artículo 35.7 “in fine” del TUE, el Tribunal será también competente para pronunciarse sobre cualquier litigio entre los Estados miembros y la Comisión relativo a la interpretación o la aplicación de convenios celebrados con arreglo a la letra d) del artículo 34.2.

E. El papel del Parlamento Europeo

Con arreglo al antiguo artículo K.6 TUE, la Presidencia del Consejo estaba simplemente obligada a consultar al Parlamento Europeo sobre los “principales aspectos” de la actividad en los ámbitos cubiertos por el “tercer pilar” del Tratado de Maastricht y a velar por que las opiniones del Parlamento Europeo se tuviesen debidamente en cuenta¹⁴.

El artículo 39 TUE introduce una importante modificación a este respecto, consagrando el derecho del Parlamento Europeo de emitir un dictamen consultivo antes de que el Consejo pueda validamente pronunciarse. En efecto, según este precepto, el Consejo consultará al Parlamento Europeo antes de adoptar cualquier medida

mencionada en las letras b), c) y d) del artículo 34.2 TUE, esto es, antes de que el Consejo pueda adoptar una decisión marco, una decisión o celebrar un convenio.

El Parlamento Europeo emitirá su dictamen dentro de un plazo que podrá fijar el Consejo y que no será inferior a tres meses. En ausencia de dictamen dentro de ese plazo, el Consejo podrá pronunciarse.

F. Cooperación reforzada

El artículo 40 TUE, que prevé la posibilidad de establecer una “cooperación reforzada” en el ámbito del “tercer pilar residual”, es examinado en otro lugar de esta obra.

G. Mantenimiento de la “pasarela”

A pesar de la inoperancia de la “pasarela” prevista en el antiguo artículo K.9 del TUE desde la entrada en vigor del mismo el 1 de noviembre de 1993, el TA ha decidido mantener, en el artículo 42 TUE, dicho mecanismo.

En efecto, con arreglo a esta última disposición, el Consejo podrá decidir por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado miembro, previa consulta al Parlamento Europeo (lo que constituye la principal novedad de la nueva “pasarela”), que las acciones en los ámbitos contemplados en el artículo 29 TUE queden incluidas en el título IV del TCE, determinando las condiciones de votación que correspondan. El Consejo recomendará la adopción de esta decisión por parte de los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

¹⁴ Con todo, en la práctica, y ello desde la Presidencia luxemburguesa del Consejo del segundo semestre de 1997, se decidió consultar al PE respecto de todas las propuestas de actos jurídicamente vinculantes en los ámbitos cubiertos por el título VI del TUE.

H. *Acuerdos internacionales*

Del artículo 38 TUE –que reenvía a su artículo 24– se desprende que, cuando para llevar a la práctica el título VI del TUE sea necesario celebrar un acuerdo con uno o varios Estados u organizaciones internacionales, el Consejo, por unanimidad, podrá autorizar a la Presidencia, en su caso asistida por la Comisión, a entablar negociaciones a tal efecto. El Consejo celebrará dichos acuerdos por unanimidad, basándose en una recomendación de la Presidencia.

Ahora bien, ningún acuerdo será vinculante para un Estado miembro cuyo representante en el Consejo declare que tiene que ajustarse a las exigencias de su propio procedimiento constitucional, si bien los restantes miembros del Consejo podrán acordar que el acuerdo se les aplique provisionalmente.

I. *Cláusula de Orden Público*

De forma análoga a lo que ocurre con el nuevo título IV del TCE (véase su artículo 64.1), el artículo 33 TUE señala que su título VI se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior.

A su vez, el artículo 35, que trata –como hemos visto– del alcance de la competencia del Tribunal de Justicia respecto del “tercer pilar residual”, dispone en su apartado 5 que el Tribunal no será competente para controlar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.

4. La integración “Acervo Schengen”

A. *Consideraciones generales: caso de “cooperación reforzada predeterminada”*

Según el artículo 1 del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea –Protocolo que se incorpora como anexo al TUE y al TCE–, los trece Estados miembros signatarios de los Acuerdos de Schengen (es decir, todos menos el Reino Unido e Irlanda) quedan autorizados a establecer entre sí una *cooperación reforzada* en el ámbito de aplicación de dichos acuerdos y disposiciones relacionadas, que se recogen en el anexo del Protocolo, y denominados en lo sucesivo “acervo de Schengen”.

Se trata, pues, de un caso de “cooperación reforzada predeterminada”, prevista por un Protocolo del TA, que tendrá como efecto –según dispone “in fine” el artículo 1 del Protocolo– que dicha cooperación se lleve a cabo en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea y respetando las disposiciones pertinentes del TUE y del TCE, frente a la situación precedente, que permitía calificar el “espacio Schengen” (auténtico “laboratorio” o “banco de pruebas” para ensayar anticipadamente soluciones a todas las cuestiones planteadas por la libre circulación de personas) de caso de flexibilidad o cooperación reforzada asentada en una base intergubernamental, al margen de los Tratados, aunque compatible con ellos (cfr. antiguo artículo K.7 TUE).

Subraya la *Declaración n.º 15* del TA, relativa al *mantenimiento del nivel de protección y seguridad que ofrece el acervo de Schengen*, que las medidas que adopte el Consejo –cuya consecuencia será la sustitución de las disposiciones sobre la supresión de los controles en las fronteras comunes incluidas en el Convenio de Schengen de 1990– deberían “proporcionar como mínimo el mismo ni-

vel de protección y seguridad” que el que ofrecen las citadas disposiciones del Convenio de Schengen.

B. Integración del “Acervo Schengen” en el derecho de la Unión Europea

Del artículo 2, apartado 1, del Protocolo se desprende que el Consejo debe llevar a cabo una doble operación¹⁵:

– En un primer momento, el Consejo, por unanimidad de los 13 Estados miembros signatarios de los Acuerdos de Schengen –los mencionados en el artículo 1 del Protocolo–, procede a la *definición o identificación* del “acervo de Schengen”, fijando, en particular, la lista de las decisiones y declaraciones adoptadas por el Comité ejecutivo (que será sustituido por el Consejo a partir de la fecha de entrada en vigor del TA) creado por el Convenio de aplicación de 1990, así como de los actos adoptados para la aplicación del Convenio por instancias a las que el Comité ejecutivo haya atribuido competencias decisorias (véase el punto 4 del anexo del Protocolo).

– Con posterioridad, el Consejo, por unanimidad de los 15 Estados miembros de la Unión, efectúa el *reparto o distribución* del “acervo de Schengen” entre el primer y el tercer pilar, mediante la determinación de la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo (en tanto no se adopten las correspondientes medidas, dichas disposiciones o decisiones se considerarán actos basados en el título VI del TUE, esto es, en el “tercer pilar”).

Añade el precepto que, con respecto a las mencionadas disposiciones y decisiones, y de acuerdo con la referida determinación, el *Tribunal de Justicia* ejercerá las competencias que le otorgan las disposiciones aplicables pertinentes de los Tratados. En todo caso, el Tribunal –en consonancia con lo previsto en los artículos 35.5 TUE y 68.2 TCE– no tendrá competencia alguna sobre las

medidas o decisiones relativas al mantenimiento de la ley y el orden público así como a la salvaguarda de la seguridad interior.

C. Posición del Reino Unido e Irlanda

Dispone el artículo 4 del Protocolo que Irlanda y el Reino Unido, que no están vinculados por el acervo de Schengen, podrán solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones de dicho acervo (posibilidad de “opting in”).

Con esta finalidad el Consejo (al que la *Declaración n° 45* del TA invita a recabar previamente el dictamen de la Comisión) decidirá sobre tal solicitud *por unanimidad* de los trece Estados miembros participantes en el “espacio Schengen” y del representante del Gobierno del Estado de que se trate.

D. Posición de Noruega e Islandia

La República de Islandia y el Reino de Noruega serán asociados a la ejecución del acervo de Schengen y en su desarrollo futuro con arreglo al Acuerdo firmado en Luxemburgo el 19 de diciembre de 1996 (artículo 6 del Protocolo)¹⁶.

15 La *Declaración n° 44* del Acta final del TA precisa a este respecto que el Consejo debe adoptar todas las medidas previstas en el artículo 2 del Protocolo “en el momento de la entrada en vigor del TA”; a tal fin, se emprenderán los trabajos preparatorios necesarios –lo cual ya ha sucedido– con objeto de culminarlos con anterioridad a dicha fecha.

16 Acuerdo fruto de la voluntad de Dinamarca, Suecia y Finlandia de participar en los Acuerdos de Schengen sin cuestionar la “Unión nórdica de pasaportes” establecida entre los cinco países nórdicos el 12.7.1957, habiéndose encontrado la solución en la asociación de Noruega e Islandia al “espacio Schengen” (cfr. Boletín “Agencia Europa” n° 7.287 de 27.8.1998, pág. 2).

A tal efecto se prevé la conclusión de dos acuerdos¹⁷:

– por un lado, un acuerdo que el Consejo celebrará con dichos Estados, por unanimidad de los trece Estados miembros del “espacio Schengen”, acuerdo que contendrá disposiciones sobre la participación de Islandia y Noruega en cualquier *repercusión financiera* que se derive de la aplicación del Protocolo Schengen;

– por otro lado, el Consejo (a 15) celebrará, por unanimidad, un acuerdo independiente con Islandia y Noruega para determinar los *derechos y obligaciones entre Irlanda y el Reino Unido, por una parte, e Islandia y Noruega*, por otra, en los ámbitos del acervo de Schengen que se apliquen a estos Estados (esto es, a Irlanda y Reino Unido).

E. Integración de la Secretaría de Schengen en la Secretaría General del Consejo

De conformidad con el artículo 7 del Protocolo, el Consejo decidirá, por mayoría cualificada, las disposicio-

nes para la integración de la Secretaría de Schengen –unas 70 personas– en la Secretaría General del Consejo.

F. Asunción del “Acervo Schengen” por los Estados Adherentes a la Unión Europea

Por fin, según estipula el artículo 8 del Protocolo, a efectos de las negociaciones para la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, se considerará que el acervo de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de *aceptarse en su totalidad como acervo* por todo Estado que sea candidato a la adhesión.

¹⁷ De conformidad con la *Declaración n° 47* del TA, estos dos acuerdos deberían poder entrar en vigor en la misma fecha que el TA.

DERECHOS HUMANOS Y UNIÓN EUROPEA

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Presentar a la Profesora Escobar aquí, en esta Universidad, es un disparate, pero yo me voy a referir solamente a algo que ustedes habrán advertido lógicamente a través de sus enseñanzas. La Profesora Escobar ha dedicado una buena parte de sus investigaciones precisamente a los Derechos Humanos, ya desde su tesis doctoral.

Pero hay otra cosa que yo les quiero poner a ustedes de relieve. Si no recuerdo mal la Profesora Escobar ha publicado a parte de libros, me parece que unos 16 artículos, 9 de ellos versan sobre Derechos Humanos. Además los capítulos sobre la materia en las Instituciones de Derecho Internacional Público y en el libro de *Organizaciones Internacionales*, yo con mucho gusto, se los he confiado a ella; pese a que siempre han sido materia de mi preocupación y en ediciones anteriores de dichos libros yo lo había redactado personalmente.

Aparte de eso, la Profesora Escobar ha explicado derechos humanos no solo en nuestra Facultad, sino que ha dado cursos de dere-

chos humanos en Nicaragua, en la Universidad Centroamericana, en la Universidad Carlos III, en su Instituto Francisco de Vitoria, en la Universidad del País Vasco, en la Universidad Complutense de Madrid, en su Instituto de Derechos Humanos, en la Universidad de Salamanca, etc. Quiero decir que tienen ante ustedes una excelente especialista, lo que hemos tenido en cuenta al elaborar el programa de Cátedra Cantabria. Y además la Profesora Escobar ha hecho giras *in situ* para ver como andaban los derechos humanos en Centro América, en Latino América, en Guinea, etc., es decir, que sabe la teoría y sabe la práctica. Es una faceta de la Profesora que seguramente ella no la habrá puesto de manifiesto, como yo lo hago, porque es una persona no vanidosa en ese aspecto; pero realmente tienen ante ustedes a una persona que conoce este tema hasta la saciedad y profundamente.

Y por tanto si ustedes tienen preocupación por los derechos humanos, que creo es algo fundamental en cualquier ser humano, tendrán ustedes ocasión de oír una buena conferencia y además hacer posteriormente las preguntas correspondientes.

DERECHOS HUMANOS Y UNIÓN EUROPEA*

Concepción Escobar Hernández

Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cantabria

Introducción

1. La atribución a los derechos humanos de un lugar central en el proceso de integración europea constituye hoy una realidad incontestable. Su configuración como parámetro de legalidad de la actividad comunitaria, de un lado, y como criterio de legitimación política de la propia Unión Europea, de otro, está fuera de toda duda. Sin embargo, este modelo no se ha construido de una sola vez ni está exento de fisuras en su formulación actual. Por el contrario, es el resultado de un complejo proceso, en el que el reconocimiento y garantía de los derechos humanos en el ámbito comunitario, primero, y en el seno de la Unión Europea, después, ha tenido que superar importantes obstáculos tanto de orden técnico como político.

No es posible, ni deseable, en un trabajo de las características del presente, analizar en profundidad dicho proceso, sobre el que –por otro lado– existe una amplia y rica producción bibliográfica¹. Nuestro objetivo es bien distinto, y se centra en destacar las grandes líneas de tendencia que se han desarrollado en dicho proceso, con la única finalidad de identificar su influencia en el estado actual de la cuestión. En particular, por lo que se refiere al tratamiento dado a la cuestión de los derechos humanos en el Tratado de Amsterdam.

2. En efecto, el Tratado de Amsterdam (en adelante TA) constituye el último eslabón de una larga cadena, sobre el que se proyecta una rica experiencia que se concreta en los arts. 6 y 7 del Tratado. A través de los mismos se refuerza la configuración de los derechos humanos –junto a los valores democráticos y el Estado de derecho– como principios básicos sobre los que se construye la Unión Europea. La importancia de este “punto de llegada” adquiere su auténtico significado si se le compara con el inicial alejamiento entre derechos humanos y Comunidades Europeas, que fue mantenido durante la primera década de vida de las mismas y a cuya definición contribuyó incluso el propio Tribunal de Justicia (en adelante TJCE), aunque –justo es señalarlo– de forma breve y sin peso decisivo en su jurisprudencia².

1 El elevado número de trabajos dedicados a este tema impide incluir una relación completa de los mismos en esta sede. A título indicativo, y por su carácter globalizador, vid. entre la doctrina española más reciente CHUECA SANCHO, G.: *Los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Barcelona, 1999.

2 Vid., en especial, Sentencia Stork c. Alta Autoridad, de 4 de febrero de 1959, as. 1/1958, Rec. 1958-1959. Respecto de la evolución ulterior de la jurisprudencia del TJCE, vid. *infra*, apartado I.

Entre ambos extremos, las Comunidades Europeas primero y la Unión Europea después han sido protagonistas de una tendencia integradora de los derechos humanos, a lo largo de la cual se ha contemplado la relación entre el proceso de integración europea y los derechos humanos desde una doble perspectiva, a saber: i) el establecimiento de un sistema de protección que garantice el disfrute de los citados derechos en el marco de la actividad comunitaria; y ii) la definición del reconocimiento y el respeto de los derechos humanos como criterio de legitimación y principio sobre el que se construye el propio proceso de integración.

Ambas perspectivas constituyen, pues, respuestas distintas del proceso de construcción europea frente a la problemática de los derechos humanos. Pero, en todo caso, coexistentes y complementarias, por lo que no resulta posible analizarlas en forma radicalmente separada sin cercenar con ello alguno de los elementos esenciales del modelo de relación derechos humanos-Unión Europea. Por ello, a pesar de que el Tratado de Amsterdam se escora, lógicamente, hacia la segunda de las perspectivas, nos ocuparemos a continuación tanto del sistema de protección arbitrado por el TJCE (I) como del proceso de definición de los derechos humanos como criterio de legitimación (II), para analizar finalmente el tratamiento que el TA ha dado a la problemática de los derechos humanos (III) y los retos pendientes tras la reforma de 1996 (IV).

1. Los derechos humanos como parámetro de legalidad de la actividad comunitaria: el sistema de protección jurisdiccional

1. Como es de sobra conocido, la aproximación comunitaria a los derechos humanos desde la óptica del establecimiento de un sistema de protección ha constituido el enfoque prioritario durante un importante período de tiempo. Y continúa ocupando un lugar central en la actualidad.

Dicha primacía se explica por razones tanto históricas como de eficacia. En efecto, desde finales de la década de los años 60, la actividad protectora del TJCE ha constituido la única forma de incorporación de los derechos humanos en el ordenamiento comunitario. Y lo ha hecho de forma eficaz y garantista, a pesar de las notables dificultades a las que el Tribunal de Justicia ha tenido que hacer frente. En especial, las vinculadas con la falta de atribución de competencia a la Comunidad Europea en materia de derechos humanos y la consiguiente ausencia de un texto comunitario de carácter normativo que enumere los derechos reconocidos y protegibles en sede comunitaria. Pese a ello, la imaginativa jurisprudencia del TJCE ha permitido poner en marcha un sistema de protección en cuyo seno se ha definido al respeto de los derechos humanos como límite y parámetro de legalidad de la actividad comunitaria.

No es esta la sede adecuada para abordar el estudio del sistema de protección en toda su extensión, ni siquiera aunque sea en forma somera, por lo que nos limitaremos a señalar las líneas básicas en las que se desenvuelve dicho mecanismo, sus rasgos distintivos y las limitaciones a las que el mismo está sometido³.

³ En relación con el sistema de protección, vid. en particular: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C.: "La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1993, pp. 201-224; ID.: "La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea", en *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II. *Diritto dell'Unione Europea*, Milano, 1998, pp. 831-845; RUIZ JARABO, D.: "Las técnicas de protección de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1990/1, pp. 151-184; MOITINHO DE ALMEIDA, J.C.: "La protección de los Derechos Fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas", en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J. (Dirs.): *El Derecho comunitario europeo y su aplicación judicial*, Madrid, 1993, pp. 97-132.

2. Comenzando por la primera de las cuestiones, ha de destacarse que el sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos no es sino la respuesta a una necesidad sentida en el ámbito comunitario casi desde sus orígenes. Si en un primer momento la dimensión preferentemente económica de la integración permitió mantener una posición de aislamiento respecto de la problemática de los derechos fundamentales, la progresiva ampliación de competencias comunitarias y, sobre todo, la profundización de las mismas, puso rápidamente de manifiesto que el disfrute efectivo de derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones de los Estados miembros, podría verse afectado por el ejercicio de sus propias competencias por parte de las Instituciones comunitarias. La necesidad de evitar el gravísimo riesgo que se derivaría de ese fenómeno encontró una respuesta rápida y eficaz en el Tribunal de Justicia que, en el marco de sus competencias, se ha constituido en garante de los derechos fundamentales en el ordenamiento jurídico comunitario.

Para ello, sin salirse de los límites definidos en el propio sistema jurisdiccional comunitario, ha desplegado ampliamente sus potencialidades hasta permitirle pronunciarse sobre una concreta cuestión de garantía de derechos humanos siempre que la misma se suscite en el marco de un litigio relativo a la aplicación o interpretación del Derecho comunitario que le haya sido sometido conforme a lo previsto en los Tratados.

Por consiguiente, el sistema de protección no se define como un mecanismo procesal autónomo dirigido a la protección inmediata de derechos humanos, sino como un sistema mediato que permite la protección de tales derechos en tanto en cuanto dicha cuestión sea relevante para resolver el litigio referido a alguna de las materias respecto de las cuales los Estados han atribuido competencia a la Comunidad. Y lo hace, además, a través de las vías procesales estableci-

das con carácter general en los Tratados, sin que se haya establecido recurso específico alguno para las reclamaciones en que se plantea una cuestión de derechos humanos.

Ello ha sido posible gracias a la configuración del reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales como uno de los principios generales del derecho comunitario cuya aplicación asegura el TJCE en virtud del art. 220 del TCE (antiguo artículo 164)⁴.

3. A partir de la definición de este principio, el Tribunal de Luxemburgo ha articulado un sistema cuyos rasgos característicos pueden resumirse en la siguiente forma:

i) sólo es operativo a partir de una conexión comunitaria, concretada en un acto jurídico impugnado ante el TJCE;

ii) como regla, no es posible su utilización cuando la presunta violación de un derecho fundamental como consecuencia de la aplicación de una norma comunitaria sea el resultado de un concreto acto de aplicación imputable de manera individualizada a uno de los Estados miembros, en cuyo caso la competencia para ejercer la garantía del derecho en cuestión corresponderá a las jurisdicciones nacionales y habrá de ejercerse a través de los sistemas procesales del Estado miembro afectado;

iii) los derechos protegibles a través de este sistema son identificados caso por caso por el TJCE, a partir de una interpretación sistemática del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de otros tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por los Estados miem-

⁴ En relación con esta categoría vid. el reciente trabajo del Presidente del Tribunal de Justicia, G.C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: "Reflections on the general Principles of Community Law", en *The Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, vol. 1, 1998, pp. 1-16. Para la conexión entre principios generales y protección de derechos humanos, vid. VERGÈS, J.: "Droits fondamentaux de la personne et principes généraux du droit communautaire", en *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à J. Boulouis*, París, 1991, pp. 512-531.

bros, así como de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros;

iv) el alcance de los derechos protegibles es definido por el TJCE, que a tal fin ha consagrado un principio de autonomía interpretativa conforme al cual los mencionados derechos no han de interpretarse únicamente a la luz del significado dado a los mismos por las jurisdicciones estatales e internacionales competentes, sino también teniendo en cuenta criterios propios del Derecho comunitario y, en especial, el papel que tales derechos desempeñan dentro de este sistema.

El sistema de protección así definido se sitúa plenamente dentro de los límites del propio ordenamiento jurídico comunitario y, por consiguiente, no ha precisado de reforma alguna de los Tratados para su puesta en funcionamiento. Con esta fórmula, el TJCE ha podido integrar las lagunas del sistema jurídico comunitario más allá de lo inicialmente previsto. Su importancia no precisa, pues, de mayor explicación y su significado dentro del sistema que le sirve de marco se comprende fácilmente si tenemos en cuenta que, a partir del mismo, el Tribunal ha podido concluir que “el respeto de los derechos humanos constituye (...) un requisito para la legalidad de los actos comunitarios”⁵.

4. La ubicación del sistema de protección en el estricto marco del ordenamiento jurídico comunitario ofrece notables ventajas, pero al mismo tiempo le somete a las limitaciones derivadas del propio ordenamiento.

Algunas de ellas, como la inexistencia de mecanismos procesales *ad hoc* o la ausencia de un catálogo de derechos han podido ser superadas por el TJCE a través de su propia jurisprudencia. Otras, como la compleja y delicada relación con las jurisdicciones constitucionales nacionales encargadas de la protección de los mismos derechos, han sido superadas tras un complejo debate y, en buena medida, gracias a la propia interpretación flexible dada por los Tri-

bunales constitucionales nacionales⁶. Pero un último grupo, por el contrario, se sitúan en el marco de las propias competencias de la Comunidad y del Tribunal y no pueden, por consiguiente, ser subsanadas a través del simple ejercicio de la función jurisdiccional.

Dentro de estas últimas, ocupa un lugar destacado la polémica en torno a la competencia comunitaria en materia de derechos humanos. Como ya ha sido señalado anteriormente, los Tratados no han incluido los derechos humanos entre las materias expresamente atribuidas a las Comunidades Europeas, lo que impide a las instituciones comunitarias ejercer sus competencias, en especial las de orden normativo, en relación exclusiva con dicha cuestión. Se produce así la paradójica situación de que el respeto y garantía de los derechos humanos actúa como límite y paradigma de legalidad de la actividad comunitaria, e incluso se define como objetivo explícito de alguna política común⁷,

5 Vid. Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la Adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos, párrafo 34. Con esta afirmación el TJCE reitera su jurisprudencia anterior ya consolidada.

6 En relación con este tema, vid.: RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y WÖLKER, V.: “Derecho comunitario, derechos fundamentales y control de constitucionalidad: la Decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 22 de octubre de 1986”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1987/3, pp. 667 y ss.; RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C.: “Tribunales constitucionales y Derecho Comunitario”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 1175 y ss., en especial 1191-1197; y RODRÍGUEZ IGLESIAS, G.C. y VALLE GÁLVEZ, A.: “El Derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 1/2, 1997, pp. 329-376.

7 Se trata, en concreto, de la Política de Cooperación al Desarrollo introducida por el Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht en 1992. Vid., en particular, el art. 177.2 del TCE en la numeración dada al mismo por el Tratado de Amsterdam (antiguo art. 130 U).

sin que materialmente formen parte de la competencia atribuida a la Comunidad.

Este modelo de delicado equilibrio ha sido claramente definido por el propio Tribunal de Justicia en su *Dictamen 2/94, de 28 de marzo de 1996, sobre la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales*⁸. El alcance del mismo no puede ser más claro en cuanto a las conclusiones. La Comunidad no es competente en materia de derechos humanos, ya que “ninguna disposición del Tratado confiere a las Instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios internacionales en este ámbito”⁹. Junto a ello, la vía de ampliación de competencias instrumentales prevista en el antiguo art. 235 del Tratado CE (actual art. 308) no puede ser empleada en este ámbito, ya que la modificación que se derivaría de la misma introduce importantes cambios institucionales que afectan tanto a la Comunidad como a los Estados miembros, y reviste, por tanto, naturaleza constitucional, por lo que “[d]icha modificación únicamente puede realizarse a través de una modificación del Tratado”¹⁰.

Pero no es este el único límite de orden constitucional al que ha de enfrentarse el sistema jurisdiccional de protección de los derechos humanos en la Comunidad Europea. Por el contrario, el TJCE se encuentra igualmente vinculado por otro límite no menos importante, referido a sus propias competencias dentro del sistema de la Unión. En virtud del mismo, el sistema de protección está originariamente circunscrito al ámbito estrictamente comunitario, quedando excluida la posibilidad de actuación en el marco de la PESC y de la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior. Se trata, sin embargo, de una limitación que ha experimentado cambios en virtud del Tratado de Amsterdam y que analizaremos con más detenimiento en un apartado ulterior.

2. Los derechos fundamentales como criterio de legitimación del proceso de construcción europea: de la declaración común de 1977 al Tratado de Amsterdam

1. A pesar de que la respuesta comunitaria a los derechos humanos se ha situado prioritariamente en el plano del sistema de protección, no ha sido la única ni ha estado disociada de la concepción más amplia de los derechos humanos como criterio de legitimación del proceso de integración. Por el contrario, ambas perspectivas han estado tradicionalmente relacionadas en forma muy estrecha. Por un lado, el sistema pretoriano de protección hunde sus raíces en el propio reconocimiento de los derechos humanos como valores aplicables en el sistema jurídico comunitario. Por otro, el propio Tribunal, a través de su jurisprudencia, ha contribuido a perfilar y juridificar un principio de hondo calado político.

Sin embargo, la propia concepción de los derechos fundamentales como criterio legitimador ha experimentado una evolución autónoma y parcialmente independiente de la vía jurisdiccional. Ello se ha manifestado en la adopción de diversas Declaraciones de gran valor en el proceso de integración y, muy en particular, en la incorporación en el Derecho originario de diversas referencias a los derechos humanos a partir del Acta Única Europea.

8 En relación con el mismo, vid. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “Comunidad Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: ¿el fin de una vieja polémica? (Comentario al Dictamen 2/94 del TJCE de 28 de marzo de 1996)”, en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 1996/3, pp. 817-838; FERNÁNDEZ SOLA, N.: “La adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Salvaguardia de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Comentario al Dictamen 2/94 del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 144, 1997, pp. 41-55.

9 Vid. párrafo 27.

10 Vid. párrafo 35, in fine.

2. En efecto, la sensibilización de las instituciones comunitarias por el respeto de los derechos fundamentales se ha manifestado desde antiguo, siempre en relación con el debate sobre la legitimación democrática de la Comunidad Europea y sus instituciones. Se trata de una aproximación garantista que, vinculada a los sistemas constitucionales vigentes en los Estados Miembros, tiene como objetivo asegurar el nivel de protección de los individuos cuando, con ocasión de la actuación de las instituciones comunitarias, puedan verse afectados negativamente derechos humanos que les son reconocidos y garantizados en el ámbito estatal. Asegurada la respuesta de garantía jurisdiccional en la forma antes analizada, se hace igualmente necesaria una respuesta que, en términos jurídico-políticos, proclame la vinculación de las instituciones comunitarias por el respeto y garantía de los derechos humanos.

En este sentido, ha de destacarse de modo especial la *Declaración común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre los derechos fundamentales*, de 5 de abril de 1977¹¹. A pesar de su peculiar naturaleza jurídica y de su falta de fuerza modificadora de los Tratados, la concurrencia de la voluntad de las tres instituciones indicadas y su conexión con el sistema jurisdiccional establecido por el TJCE, la convierten en el instrumento clave para la consagración del principio de sometimiento de las instituciones al respecto de los derechos humanos en el ejercicio de sus respectivas competencias. A partir de la misma el valor paradigmático de los derechos humanos tanto en el sistema jurídico como en el sistema político comunitario queda plenamente consolidado.

Con posterioridad, las instituciones han adoptado un amplio elenco de Declaraciones referidas a los derechos humanos que, con distinto alcance y contenido, han venido a reforzar los postulados de la Declaración común de 1977¹².

3. Sin embargo, la respuesta comunitaria a los derechos humanos en el plano de los principios experimenta un

cambio significativo con la adopción del Acta Única Europea en 1986. En dicho instrumento se produce, por primera vez, la incorporación de los derechos humanos en uno de los Tratados de naturaleza constitucional, al proclamar en su preámbulo que los Estados Miembros están “decididos a promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados miembros, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social”.

Se trata de una proclamación no vinculante que, sin embargo, ha jugado un importante papel en el proceso de constitucionalización de los derechos humanos en el ámbito comunitario. Que, por otro lado, se ha visto confirmado y reforzado como consecuencia de su proyección ulterior en el Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht en 1992.

4. En efecto, el Tratado de Maastricht constituye, tanto en términos formales como materiales, el punto de inflexión de la nueva aproximación a los derechos humanos como criterio de legitimación del proceso de construcción europea¹³. Esta nueva aproximación presenta sensibles dife-

11 Vid. DOCE nº C 103/1, de 27 de abril de 1977.

12 El propio TJCE se hizo eco de dichas Declaraciones en su Dictamen 2/94 (Vid. Apartado III, párrafo 5).

13 Sobre la incorporación de los derechos humanos en el Tratado de la Unión, vid. en la doctrina española, PÉREZ VERA, E.: “El Tratado de la Unión Europea y los derechos humanos”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993/2, pp. 459-482; FERNÁNDEZ DE CAsADEVANTE ROMANÍ, C.: “Nuevas tendencias en la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea”, en *Anuario Jurídico de la Rioja*, 1996, pp. 209-234; LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: “Los Derechos Humanos en el ámbito de la Unión Europea”, en *XVI Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Andorra, 1995, pp. 329-352.

rencias respecto del modelo anterior. Y así, a diferencia del Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht incorpora a los derechos humanos en su parte dispositiva, al declarar en el artículo F. 2 que “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

De esta forma se “constitucionalizan” definitivamente los derechos humanos como parámetro de legalidad comunitaria, se definen como objetivos globales de la recién creada Unión Europea, y se incorporan como límites y objetivos de concretas políticas comunitarias y de la Unión. Al tiempo que se incorporan nuevas categorías y órganos que, como la ciudadanía europea y el Defensor del Pueblo Europeo, están estrechamente vinculados con el propio concepto de derechos humanos, por lo que vienen a reforzar la posición central que a estos corresponde dentro de la Unión Europea¹⁴.

Los avances y aportaciones del Tratado de Maastricht son, pues, notables. Sin embargo, las limitaciones del sistema en él definido no pueden ser minusvaloradas.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que el principio del respeto de los derechos humanos se predica de la Unión Europea en su conjunto¹⁵, y con posterioridad no se realiza mención explícita al mismo más que en el marco de la PESC¹⁶ y de la CAJI¹⁷, así como en relación con la nueva política de cooperación al desarrollo introducida en el Tratado CE con la reforma del TUE¹⁸. Fuera de esta última referencia, ni el Tratado CE ni los Tratados CECA y EURATOM experimentan modificación alguna para incluir disposiciones concretas que favorezcan la aplicación efectiva del mencionado principio en el pilar estrictamente comunitario. O, lo que es lo mismo, el marco competencial de las Co-

munidades Europeas no se ve modificado para incluir a los derechos humanos entre las materias atribuidas.

Por tanto, si bien es cierto que el Tratado de Maastricht representa un cambio decisivo respecto del anterior modelo, la innovación va a operar esencialmente en los nuevos pilares extracomunitarios creados por el TUE, manteniéndose el pilar comunitario en unos parámetros similares a los anteriores a 1992. Con la única diferencia –sin duda relevante– de la “constitucionalización” de un principio que, hasta dicho momento, se había desarrollado sobre una base esencialmente jurisprudencial.

Mayor alcance tiene, sin embargo, la segunda de las limitaciones del Tratado de Maastricht en relación con los derechos humanos, que ya se ha apuntado anteriormente y que se concreta en el alcance del propio sistema de protección jurisdiccional. En efecto, el art. I del TUE define en términos restrictivos la competencia del TJCE, que –por lo

14 Para un enfoque conjunto de estas cuestiones, vid. O'LEARY, S.: “The Relationship Between Community Citizenship and the Protection of Fundamental Rights in Community Law”, en *Common Market Law Review*, 1995/2, pp. 519-554.

15 Vid. art. F.2.

16 El artículo J.1, párrafo 2, del TUE incluye entre los objetivos de la PESC “el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, así como el respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

17 De conformidad con el párrafo 1 del art. K.2 “las cuestiones a que se refiere el artículo K.1 se tratarán en el respeto del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950, y de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 28 de julio de 1951, y teniendo en cuenta la protección concedida por los Estados miembros a las personas perseguidas por motivos políticos”.

18 Conforme al párrafo 2 del artículo 130 U del TCE incorporado en Maastricht, “la política de la Comunidad en este ámbito contribuirá al objetivo general de desarrollo y consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como al objetivo de respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”.

que ahora nos interesa— no podrá ejercerse sobre el propio art. F.2 ni sobre las disposiciones relativas a la PESC y a la CAJI. Se produce, por consiguiente, una paradójica situación en la que, por un lado, los Estados miembros no de-sean ampliar el modelo y ámbito de actuación de los derechos humanos en el plano estrictamente comunitario y, por otro, aquellos nuevos sectores de la Unión a los que dicho principio se extiende quedan excluidos del sistema de protección jurisdiccional que ha constituido el núcleo central del tratamiento de los derechos humanos en el proceso de integración anterior a Maastricht.

Aunque esta restricción encuentra su fundamento en elementos propios de la PESC y la CAJI ajenos al principio de respeto de los derechos humanos, no por ello ha de estar exenta de crítica en el ámbito que ahora nos interesa. Muy en especial, en la medida en que deja sin protección al particular respecto de actos adoptados por las instituciones de la Unión Europea que, como la práctica ha demostrado, afectan o pueden afectar de forma sensible a derechos fundamentales reconocidos conforme a las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y que, por consiguiente, resultarían protegibles por el TJCE si se adoptasen en el ámbito comunitario.

Por último, ha de destacarse un límite evidente desde la perspectiva de los derechos protegidos. Respecto de los mismos, el Tratado de Maastricht se limitó a enunciar el principio de respeto de los derechos humanos, sin incluir, ni siquiera en una Declaración o Protocolo anejos al TUE, un catálogo de los derechos protegidos y que, por tanto, están llamados a actuar como parámetros de legalidad y criterio de legitimación en el seno de la Unión Europea. Aunque es cierto que la referencia a los derechos humanos viene acompañada en el TUE de la enumeración de los criterios que han de tenerse en cuenta para su identificación, ello no es suficiente para eliminar toda crítica respecto de

la técnica utilizada. Y ello por dos razones fundamentales. En primer lugar, no puede olvidarse que la técnica de identificación de los derechos protegibles a partir de los dos criterios enunciados en el art. F.2 ha sido históricamente concebida para ser aplicada por el TJCE que, como ya se ha señalado, carece de competencia respecto de los pilares extracomunitarios. A lo que ha de añadirse, en segundo lugar, la experiencia previa de la Comunidad Europea, en cuyo seno se había producido en los años inmediatamente anteriores a la celebración de la CIG'91 un importante debate sobre la necesidad de elaborar un catálogo de derechos humanos, que se reabrió nuevamente tras la adopción del Tratado de Maastricht con ocasión del fracasado proceso de adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos al que ya se ha hecho referencia con anterioridad¹⁹.

3. Los derechos humanos en el tratado de Amsterdam

1. La Conferencia Intergubernamental de 1996 tuvo ante sí grandes retos en relación con los derechos humanos²⁰. A los problemas planteados por las limitaciones del Tratado de Maastricht que ya han sido apuntadas se añadieron otros tres elementos sin los que no resulta posible entender adecuadamente la solución final adoptada en Amsterdam. Por un lado, el fracaso en el intento de profundizar el componente político de la integración. Por otro, la definición

19 Sobre la elaboración de un catálogo de derechos, vid. *infra* apartado IV.

20 Para un análisis de conjunto de la Conferencia, vid. OREJA AGUIRRE, M.: “El desarrollo de la CIG”, en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.): *El Tratado de Amsterdam. Análisis y comentarios*, Madrid, 1998, vol. I, pp. 73-116. En relación con la problemática de los derechos humanos, vid. PÉREZ GONZÁLEZ, M.: “La consolidación en la Unión de los principios de democracia y respeto de los derechos y libertades fundamentales”, en *Ibidem*, pp. 150-167.

del nuevo “espacio de libertad, seguridad y justicia” y el importantísimo proceso de comunitarización del núcleo central de la antigua CAJI, lo que permite someter al sistema de protección arbitrado por el TJCE el núcleo central de un conjunto de materias que, por su propia naturaleza, inciden de modo directo en el disfrute de los derechos humanos en el seno de la Unión²¹. Por último, la reacción provocada por el Dictamen 2/94, en especial por lo que se refiere a la necesidad de abrir nuevamente la reflexión sobre el tratamiento dado a los derechos humanos en el ámbito estrictamente comunitario. Se trata de líneas de fuerza convergentes, que podrían anularse recíprocamente y cuya relación en términos dialécticos dentro de la CIG'96 se ha traducido en la inclusión en el Tratado de Amsterdam de un modelo de relación derechos humanos/Unión Europea que viene a profundizar el definido en Maastricht, pero sin extraer todas las consecuencias que hubieran resultado posibles²².

2. La citada profundización ha tenido lugar esencialmente sobre la base de las modificaciones introducidas en el antiguo art. F.2. Si en éste el Tratado de Maastricht proclama el respeto a los derechos humanos por parte de la Unión, el Tratado de Amsterdam da un paso más al reiterar dicho respeto pero insertándolo en un planteamiento axiomático más amplio, en el que los derechos humanos se definen formalmente como uno de los principios sobre los que se construye la propia Unión Europea²³ y cuyo respeto constituye, por consiguiente, una condición para la pertenencia de cualquier Estado a la misma²⁴.

Este planteamiento implícito en Maastricht se hace explícito en Amsterdam y se refuerza por el establecimiento de un sistema de control del respeto de dichos principios, que incluye la posibilidad de imponer sanciones al Estado infractor en caso de incumplimiento “grave y masivo” de alguno de los principios enunciados en el art. 6.1, incluido el respeto de los derechos humanos²⁵.

Este nuevo sistema de control presenta, sin lugar a dudas, ciertas ambigüedades en su definición que podrían traducirse en la práctica en limitaciones importantes. Sin embargo, su simple establecimiento así como su ubicación en el seno del Consejo de la Unión, constituyen una de las innovaciones más significativas del Tratado de Amsterdam, por cuanto permite una institucionalización y juridificación del proceso de respuesta colectiva de la Unión frente a la violación sistemática de derechos humanos por un Estado miembro.

21 Sobre el significado del nuevo “espacio de libertad, seguridad y justicia”, vid. MARINO MENÉNDEZ, F.: “Una Unión al servicio del ciudadano: (II) Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia”, en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.): *El Tratado de Amsterdam...*, op. cit., pp. 255-297; y VALLE GÁLVEZ, A.: “La refundación de la libre circulación de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998/1, pp. 41-78. Para una evaluación del alcance de las materias abordadas en este marco, vid. CARRERA HERNÁNDEZ, J. y NAVARRO BATISTA, N.: *El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea. Textos fundamentales*, Madrid, 1999.

22 En relación con esta cuestión vid. GOSALBO BONO, R.: “Reflexiones en torno al futuro de la protección de los derechos humanos en el ámbito del Derecho comunitario y del Derecho de la Unión: insuficiencias y soluciones”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997/1, pp. 29-68.

23 Vid. art. 6, párrafos 1 y 2. Si en el primero de ellos se proclama que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho”, en el segundo afirma que “la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

24 En especial, configurándose como una condición formal para la adhesión de nuevos miembros. Vid. art. 49, párrafo primero: “Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del art. 6 podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión”.

25 Vid. art. 7 del TUE.

3. Junto al establecimiento de un sistema de control dirigido exclusivamente a los Estados miembros y a sus políticas nacionales, la profundización del control se ha visto, además, reforzada en el plano interno de la Unión por la atribución de nuevas competencias al Tribunal de Justicia. Ampliación que se ha producido por dos vías distintas a las que nos referiremos a continuación.

La primera de ellas está vinculada con el proceso de comunitarización del antiguo Tercer Pilar y es, desde un punto de vista estructural, la menos innovadora respecto del sistema anteriormente existente. En virtud del mencionado proceso, la Comunidad Europea se ha visto atribuir nuevas competencias en materia de visados, asilo, inmigración y otras políticas vinculadas con la libre circulación de personas²⁶, que, por consiguiente, quedan sometidas al control jurisdiccional del TJCE. Aunque dicho control presenta peculiaridades para los actos adoptados en el marco del nuevo Título IV²⁷, es obvio que –dentro de dichos márgenes– el TJCE podrá poner en funcionamiento el sistema de protección pretoriana de los derechos humanos a que antes nos hemos referido.

Mayor interés presenta, sin embargo, la segunda vía de ampliación de la competencia del Tribunal de Justicia, que opera también en el plano extracomunitario. En efecto, en virtud del art. 46 del Tratado de Amsterdam, el TJCE podrá ejercer su jurisdicción en relación con el “apartado 2 del artículo 6 con respecto a la actuación de las instituciones, en la medida en que el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y al presente Tratado”²⁸. En virtud de dicho precepto, el respeto de los derechos humanos se configura como materia justiciable, lo que permitiría al TJCE pronunciarse sobre dicha cuestión respecto de cualquier acto adoptado tanto en el ámbito comunitario como por aplicación de las restantes políticas de la Unión.

El significado de esta ampliación competencial no puede ser minusvalorado, aunque debe ser entendido en sus justos términos. Así, no puede obviarse que el ejercicio de dichas competencias no es absoluto, estando sometido a la condición de que “el Tribunal de Justicia sea competente con arreglo a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y al presente Tratado”. Lo que, sin duda, constituye un límite de orden tanto jurisdiccional como procesal, en virtud del cual el TJCE tan sólo podrá velar por el respeto del principio contenido en el art. 6.2 en los casos en que expresamente se prevea en los Tratados y a través de las vías procesales definidas en los mismos.

El alcance de esta nueva competencia atribuida al TJCE ha de definirse, por consiguiente, a partir de una interpretación sistemática de los Tratados, en la que ocupan un lugar esencial los artículos 46, apartados b y c²⁹, 35³⁰ y

26 Vid. nuevo Título IV del Tratado CE.

27 Vid., en este sentido, GONZÁLEZ ALONSO, L.N.: “La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998/2, pp. 501 y ss.; y STOFFEL VALLOTON, N.: “El Tribunal de Justicia”, en OREJA AGUIRRE, M. (Dir.): *El Tratado de Amsterdam...*, op. cit., pp. 503-522.

28 Art. 46, apartado d).

29 De conformidad con el art. 46, “Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica relativas a la competencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de dicha competencia sólo serán aplicables a las siguientes disposiciones del presente Tratado:

(...) b) disposiciones del Título VI en las condiciones establecidas en el artículo 35;

c) las disposiciones del Título VI bis, en las condiciones establecidas en el artículo 11 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en el artículo 40 del presente Tratado”.

30 El art. 35 define el modelo competencial del TJCE respecto del Tercer Pilar reducido.

40³¹ del Tratado de Amsterdam, que permiten la extensión de la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia más allá del Pilar Comunitario. Así, junto a su mandato tradicional, el Tribunal podrá igualmente pronunciarse sobre el respeto de los derechos humanos en relación con los actos del Tercer Pilar reducido, siempre dentro de los márgenes competenciales y procesales previstos en el TA³². En todo caso, esta nueva competencia del Tribunal de Luxemburgo ha de ser recibida con un juicio positivo, en particular porque permite un control, aunque restringido, respecto de los actos adoptados en el seno de la Unión en un ámbito –la cooperación policial y judicial en materia penal– especialmente sensible a atentados contra los derechos humanos.

No obstante, la correcta valoración de esta ampliación jurisdiccional exige poner de manifiesto la exclusión de la PESC. Aunque la misma queda sometida al imperio del art. 6 del Tratado de Amsterdam y el propio art. 11.1 define la garantía del respeto de los derechos humanos como uno de los objetivos básicos del Segundo Pilar, el Tribunal de Justicia carece de competencia para ejercer cualquier forma de control jurisdiccional respecto de los actos PESC. Lo que, al margen de otras consideraciones, ha de entenderse, probablemente, en el marco de la propia naturaleza de esta forma de cooperación institucionalizada.

4. Frente a los significativos cambios que se acaban de apuntar, el Tratado de Amsterdam presenta un carácter conservador por lo que se refiere al modelo competencial de la Comunidad Europea en materia de derechos humanos.

En efecto, a pesar de las modificaciones competenciales introducidas en el Tratado CE por el TA, no se ha aprovechado la ocasión para incluir una atribución de competencia explícita en materia de derechos humanos, ni siquiera en relación con el nuevo Título VI dedicado a los “visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la

libre circulación de personas”. Por el contrario, es de destacar que la incorporación de este nuevo Título se hace sustruyendo la referencia que el respeto de los derechos humanos y del Estatuto de los refugiados se hacía en el antiguo art. K del TUE³³, antecedente directo del actual Título IV del TCE. Lo que, al margen de otras consideraciones, no se compadece adecuadamente con el espíritu del Tratado de Amsterdam y resulta difícil de justificar dada la identidad sustantiva de las materias actualmente reguladas por el Título IV y su clara incidencia en el disfrute efectivo de los derechos humanos. A lo que ha de añadirse su incoherencia con alguna otra disposición del Tratado CE, en especial el actual art. 177 dedicado a la política de cooperación al desarrollo, que continúa mencionando el “respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales” como objetivo, y por tanto límite, de una actividad netamente comunitaria³⁴.

31 Conforme a lo previsto en el art. 40, párrafo 4, párrafo segundo “las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a las competencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de las mismas serán aplicables a los apartados 1, 2 y 3” del citado artículo, referido a la cooperación reforzada.

32 Ha de tenerse en cuenta que la intervención del TJCE se realizará por vías procesales diferenciadas respecto de las previstas en el TCE. Baste con destacar, a este respecto, la diferente configuración de la competencia prejudicial y de la competencia de control de legalidad de los actos del Tercer Pilar, así como la atribución de una nueva competencia que le permitirá pronunciarse sobre litigios interestatales, conforme a una técnica que se asemeja sensiblemente a los métodos tradicionales de arreglo de controversias ya consolidados en el marco del Derecho Internacional.

33 Vid, en particular, el art. K.2 antes citado.

34 Tengase en cuenta, sin embargo, que esta inconsistencia no se produce únicamente en relación con el Tratado CE. Por el contrario, se proyecta en todas las disposiciones referentes al “espacio de libertad, seguridad y justicia”, siendo de destacar en especial que la nueva versión del Tercer Pilar tampoco contiene referencia alguna a los derechos humanos, a pesar de estar dedicado a una materia sensible como es la “cooperación policial y judicial en materia penal”.

Nos encontramos, por tanto, ante una situación idéntica a la definida en 1992 por el Tratado de Maastricht, que tan sólo parece verse alterado por la incorporación en el Tratado CE de un nuevo artículo 13, conforme al cual “Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad y orientación sexual”.

No obstante, a pesar de su aparente amplitud, dicho artículo incorpora componentes limitadores que no pueden obviarse. Así, ha de destacarse, en primer lugar, que está dirigido a un ámbito material sensiblemente restringido que se identifica con la prohibición de la discriminación, cuyo carácter instrumental y no sustantivo ha quedado claramente definido en la Teoría general de los derechos humanos. A lo que se añade, en segundo lugar, que este nuevo poder habrá de ser ejercitado por el Consejo “sin perjuicio de las demás disposiciones del (...) Tratado [CE] y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo”.

Nos encontramos, por tanto, ante la definición de un nuevo poder que si bien perfila uno de los elementos de la función legitimadora de los derechos humanos a la que antes hemos hecho referencia, no es suficiente para concluir su configuración como nuevo título competencial de la Comunidad Europea en materia de derechos humanos, ya que expresamente se sitúa y somete al marco competencial previamente definido por el Tratado.

4. Los retos del futuro

1. De todo lo antes señalado cabe concluir que si bien los avances del Tratado de Amsterdam desde la perspectiva

del reforzamiento e institucionalización del control han sido significativos, no cabe afirmar lo mismo desde las otras dos perspectivas señaladas con anterioridad, a saber: el modelo competencial de la Comunidad Europea y la definición de un Catálogo de derechos.

En efecto, a pesar del debate abierto en torno al Dictamen 2/94 del TJCE y a los esfuerzos desplegados desde alguna institución, en particular el Parlamento Europeo, la CIG'96 no afrontó las dos cuestiones antes enunciadas. Por consiguiente, la Comunidad Europea continúa careciendo de competencia atribuida en materia de derechos humanos, con las consecuencias a las que antes se ha hecho referencia. Y la Unión carece igualmente de un Catálogo de derechos propio. A pesar de lo cual, tanto la Unión globalmente considerada como la Comunidad Europea, en particular, están vinculadas, ahora de manera reforzada, por el respeto de los derechos humanos en tanto que parámetro de legalidad y legitimidad de todas sus actuaciones.

2. La necesidad de dar respuesta futura a estas dos cuestiones ha de ser objeto de una reflexión amplia y en profundidad, cuya sede no es un trabajo como el presente. Sin embargo, es preciso en este momento formular, al menos, algunas consideraciones que se refieren al modelo general de relación derechos humanos-Unión Europea y que están vinculadas a la concepción de los derechos humanos como criterio legitimador del proceso de integración europea.

Desde esta perspectiva, resulta evidente que tal efecto legitimador no está ausente del ámbito comunitario, encontrándose en la base del sistema de protección de los derechos humanos arbitrado por el Tribunal de Justicia. Por consiguiente, en una mera dimensión garantista, la definición de un catálogo de derechos y la atribución de competencia en materia de derechos humanos a la Comunidad poco vendría a añadir a la posición del particular. Salvo, quizás, un reforzamiento de la seguridad jurídica por lo que se refiere a los derechos protegidos, cuya identificación ca-

so por caso no quedaría ya exclusivamente en manos del TJCE. A lo que se añadiría, por otro lado, la posibilidad para la Comunidad de participar en otros sistemas internacionales en materia de derechos humanos, en particular la adhesión al Convenio Europeo que se encuentra en el origen de toda la polémica. Se trata, por tanto, de aportaciones que, a pesar de su importancia, tendrían una incidencia menor sobre el sistema comunitario de protección de los derechos humanos actualmente consolidado que, dadas sus características, asegura una garantía adecuada de tales derechos dentro del marco comunitario.

La importancia de hacer frente a estos dos retos pendientes ha de valorarse, por tanto, en una clave distinta, que está, a nuestro entender, directamente vinculada con la dimensión política del proceso de construcción europea.

3. En efecto, desde esta perspectiva, no puede negarse que la atribución expresa de competencias a la Comunidad Europea, eje central de la Unión, tendría un notable significado tanto en el interior de la propia UE como en la visualización externa de los principios sobre los que la misma se construye. En particular, la atribución de dicha competencia contribuiría a clarificar procesos decisorios en aquellos sectores en que el respeto de los derechos humanos se configura como objetivo específico de alguna política común, permitiría reforzar el estatuto de la ciudadanía europea y, sobre todo, posibilitaría el establecimiento de un sistema de derechos humanos mínimo, común y oponible a todos los Estados miembros, lo que resulta de especial interés en el marco del actual proceso de ampliación. Al tiempo que posibilitaría el sometimiento de la Comunidad Europea a sistemas de control por parte de órganos internacionales externos a la propia Comunidad, de la misma manera que ya lo han hecho los Estados miembros con anterioridad.

A pesar de lo que se acaba de señalar, las importantes implicaciones políticas que subyacen al problema de la atri-

bución de competencia a la Comunidad Europea en materia de derechos humanos han influido negativamente hasta la fecha, impidiendo la adopción de decisión alguna en tal sentido y silenciando todo debate al respecto.

4. Mejor suerte parece haber corrido la propuesta referida al Catálogo de derechos humanos³⁵, cuya elaboración ha sido asumida como tarea prioritaria por el Consejo Europeo de Colonia, con la finalidad de “poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance”³⁶.

A tal fin, se ha constituido un órgano encargado de tal mandato (la “Convención”), cuya composición y métodos de trabajo fueron definidos por el Consejo Europeo de Tampere³⁷. La “Convención”, que ha iniciado sus trabajos en diciembre de 1999, habrá de elaborar un proyecto de “Carta

35 En realidad, en el seno de la Comunidad Europea se han elaborado con anterioridad dos instrumentos que responden igualmente a la categoría de catálogo de derechos. Se trata de la *Declaración de los derechos y libertades fundamentales* aprobada por el Parlamento Europeo mediante Resolución de 12 de abril de 1989, y de la *Carta comunitaria de los derechos fundamentales de los trabajadores*, adoptada en el Consejo Europeo de Estrasburgo de 8 y 9 de diciembre de 1989. Sin embargo, ambos instrumentos responden a un espíritu distinto al que parece inspirar la decisión del Consejo Europeo de Colonia, tanto desde la perspectiva del contenido de los catálogos enumerados (no concebidos de forma integral) como desde la del proceso de definición (vinculado en exclusividad a una de las instituciones comunitarias).

36 Vid. *Conclusiones del Consejo Europeo de Colonia*, de 3 y 4 de junio de 1999, Anexo IV: “Decisión del Consejo Europeo relativa a la elaboración de una Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea”.

37 Vid. *Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere*, de 15 y 16 de octubre de 1999, Anexo: “Composición, método de trabajo y disposiciones prácticas del órgano competente para la elaboración de un proyecto de Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, con arreglo a lo dispuesto en las conclusiones de Colonia”.

de los derechos fundamentales de la Unión Europea” que será sometida a los Estados miembros a finales del año 2000.

La citada Carta se concibe como un catálogo que, junto a los derechos fundamentales ya reconocidos en los Estados miembros, recogerá igualmente los especialmente vinculados al estatuto de la ciudadanía europea, así como los derechos económicos y sociales específicamente reconocidos a los individuos en el seno de la Unión Europea³⁸. Aunque con ello no introduciría elementos novedosos respecto de la situación actual, su auténtica virtualidad radica en la previsión de que dicha Carta será oponible tanto a las instituciones de la Unión como a los Estados miembros³⁹, definiendo de este modo un estándar común de protección que vendría a reforzar y, en su caso, orientar los sistemas nacionales de protección de derechos humanos. Amén de reforzar inequívocamente los pilares políticos sobre los que se sustenta la Unión Europea.

Las ventajas derivadas de la adopción de una Carta de estas características no pueden pasar, pues, desapercibidas. Sin embargo, el alcance de la futura Carta, tal como se concibe en los documentos de Colonia y Tampere, ha de ser reconducido a sus justos términos. En especial, porque ni el Consejo Europeo de Colonia ni el de Tampere se han pronunciado sobre la naturaleza y la forma jurídica que habrá de darse a la Carta, ni tampoco –por consiguiente– sobre su fuerza vinculante en el seno de la Unión. Por el contrario, se han limitado a adoptar la decisión de elaborar un proyecto de Carta y a definir su procedimiento de elaboración, y han dejado para una fase ulterior la determinación de la forma en que la misma será adoptada y, por tanto, la manera en que se integrará en el sistema jurídico de la Unión. A lo que ha de añadirse, por último, la ausencia de previsión alguna sobre el mecanismo procesal del que podrían valerse los particulares para hacer operativos los derechos contenidos en la Carta.

A pesar de estas limitaciones, no puede dejar de afirmarse que la propia decisión de elaborar la Carta constituye un paso de notable importancia respecto de una reivindicación que, desde distintos ámbitos, ha venido siendo formulada de forma insistente desde la década de los años ochenta. Esta decisión reviste, además, un significado especial si se la sitúa en el concreto momento histórico en que la misma se adopta, que ha hecho posible que los trabajos de elaboración de la Carta corran parejos, a lo largo del año 2000, a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental sobre la reforma institucional, que desembocará en una nueva revisión de los Tratados. Desde esta perspectiva, ha de tenerse en cuenta que a pesar de que el mandato de la CIG'2000 es sumamente concreto y no incluye una reforma de los Tratados para incorpo-

38 Conforme a la Decisión de Colonia, “a juicio del Consejo Europeo, esta Carta deberá incluir los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, tal como se recogen en el Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, como principios generales del Derecho comunitario. La Carta deberá contener asimismo los derechos básicos que corresponden únicamente a los ciudadanos de la Unión. Al redactar la Carta, se tendrán en cuenta también derechos económicos y sociales, del mismo modo que en la Carta Social Europea y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores (artículo 136 TCE), en cuanto no se limitan a fundamentar los objetivos de la actuación de la Unión”.

39 En este sentido, el proyecto de artículo 46 de la Carta, titulado “Ámbito de aplicación”, está redactado en los siguientes términos: “1.- Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las Instituciones y órganos de la Unión en el marco de las atribuciones que les confieren los Tratados, así como a los Estados miembros exclusivamente en el ámbito de la aplicación del Derecho comunitario. 2.- La presente Carta no crea ninguna competencia ni ninguna misión nueva para la Comunidad ni para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas por los Tratados”.

rar un Catálogo de derechos humanos, no es menos cierto que el tratamiento paralelo en el tiempo de una cuestión tan importante como la Carta podría hacer posible su incorporación final en la futura reforma, bien sea de forma directa en el propio texto revisado, bien –como parecería más previsible– a través de una Declaración o un Protocolo anejos.

Aunque esta solución se enfrenta, sin duda, a serias dificultades de distinta índole, no cabe duda de que constituiría la opción más coherente con el papel que el Tratado de Maastricht, primero, y el de Amsterdam, después, han querido atribuir a los derechos humanos como principios fundantes sobre cuyo respeto se asienta la Unión Europea.

LA EUROPA DE GEOMETRÍA VARIABLE: LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Es una situación un poco embarazosa presentar a la Profesora Mangas por mí mismo. Llevamos muchos años conociéndonos puesto que, aunque licenciada por la Universidad de Salamanca, llegó posteriormente a la Universidad de Madrid, a la llamada Complutense en donde hizo su doctorado y yo dirigí su tesis doctoral. Desde el principio, la Profesora Mangas se dedicó al Derecho Comunitario, por eso la tenemos aquí, no por ser discípula mía y amiga, como es lógico, de la Profesora Escobar, sino precisamente por su condición de especialista en la materia. Su tesis doctoral fue un éxito, y, además, fue en cierto sentido una novedad. Es la persona que quizás haya puesto mayor claridad, en aquellos tiempos, sobre el tema del Comité de Representantes Permanentes. Siguió trabajando siempre, fue persona que colaboró conmigo inicialmente en la Revista de Instituciones Europeas, hoy la Directora es ella. Primero fue Codirectora y además Directora Ejecutiva de esta revista que ya ha cumplido muchos años. Naturalmente, antes de iniciarse la democracia ya estábamos intentando hacer algo por Europa y publicarlo, se llamaba entonces Instituciones Europeas. Hoy le han cambiado el nombre porque en el momento de la creación, la Unión Europea, lo que hoy se llama Unión Europea era algo que sentaba muy mal en España por el régimen imperante. Bien, ella obtuvo la Cátedra de la Universidad de Salamanca, la Cátedra de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (como saben ustedes, desgraciadamente no se ha constituido el área de Derecho Comunitario) en el año 1986. Yo recuerdo su oposición, que la hizo estupendamente, y, desde entonces, está en la Universidad de Sala-

manca, está en dicha Universidad porque ha ido y ha vuelto en el sentido siguiente. Cuando yo fui jubilado anticipadamente en Madrid, en la Cátedra que yo ocupaba, la Doctora Mangas concursó a ella con el perfil de Derecho Comunitario y la ganó, pero la Doctora Mangas volvió a Salamanca, es decir, la Doctora Mangas es Catedrática de la Universidad de Salamanca, pero también lo ha sido de la Universidad Complutense. En Salamanca ha hecho mucho y también fuera de Salamanca. Se le concedió la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario en 1991 por las Comunidades Europeas y es Directora del Centro de Documentación Europea de Salamanca. En fin, ha tenido y tiene una representación internacional importantísima. Últimamente ha publicado un libro, junto con el Catedrático de Granada, que dará la próxima conferencia, el Sr. Liñán, que es un libro realmente modélico: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. No solamente es el mejor que hay en España, con mucha diferencia de los demás, sino que es un libro a nivel internacional estupendo. Yo creo que se pueden decir muchas más cosas de la Profesora Mangas. Es persona auténticamente dedicada a la Universidad, lo ha estado siempre, y, aunque lógicamente ella tuvo que hacer la oposición de Derecho Internacional Público y sabe Derecho Internacional Público, pero su gran especialidad es el Derecho Comunitario. Yo le agradezco mucho que haya venido a estar entre nosotros, a tratar de un tema que es difícil, actualmente y desgraciadamente seguramente puede serlo en el futuro. Es la llamada Europa de geometría variable, un desgraciado invento para los que fuimos y somos europeístas, y creíamos que lo que íbamos a conseguir era la Unión Política de Europa. Yo agradezco mucho que esté aquí la Doctora Mangas.

LA EUROPA DE GEOMETRÍA VARIABLE: LA INTEGRACIÓN DIFERENCIADA

Araceli Mangas Martín

Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca

I. Introducción

1. La tradicional clarificación de conceptos

El debate general sobre la flexibilidad no es nuevo. Los problemas que hay detrás de este debate tampoco. De forma simple, alude simbólicamente al hecho de que en una singladura el buque más lento no debe entorpecer al más rápido, y también que el más veloz o potente debe permitir y ayudar al más lento a alcanzar el puerto de destino. El proceso de integración europeo ha dispuesto de mecanismos que permiten adecuar la velocidad de la integración a las características de cada Estado miembro (a sus problemas sociales, económicos, jurídicos, culturales,...).

Es casi tradicional recordar que se utilizan términos o expresiones que no siempre son intercambiables: flexibilidad, varias velocidades, cooperación reforzada o integración diferenciada, Europa a la carta, geometría variable, núcleo duro...¹.

Flexibilidad ha existido siempre en el proceso europeo de integración: es consustancial al mismo. El principio de progresividad es su formulación jurídica y se ha materiali-

zado en mecanismos diversos como los períodos transitorios de carácter general en la fundación y en las nuevas ad-

¹ Véase el esclarecedor artículo de C-D. Ehlermann, "Increased Differentiation or Stronger Uniformity" en *Contribution to the European Law 1995. The Treaty on European Union. Suggestions for revision*, T.M.C. Asser Institute, la Haya, 14-16 de septiembre de 1995; versión francesa en *Revue du Marché Unique Européen*, nº 3-1995. Entre la abundante bibliografía que ha aparecido en los tres últimos años, véanse *inter alia*: J.M. Arellano y A. Dastis, "Flexibilidad y cooperaciones reforzadas, ¿nuevos métodos para una Europa nueva?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1997-1, pp. 9-28; V. Constantinesco, "Les clauses de cooperations renforcées", le protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de la proportionnalité", *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 1997-4, pp. 751-767; F. Chaltiel, "Le Traité d' Amsterdam et la coopération renforcée", *Revue du Marché Commun et de l' Union Européenne*, nº 418, mayo de 1998, pp. 289-293; D. Ehlermann, "Differentiation, flexibilité, coopération renforcée. Les nouvelles dispositions du traité d' Amsterdam", en *Revue du Marché Unique Européen*, 1997-3, pp. 53-90; F. Mariño, "La integración diferenciada. La cooperación reforzada", en M. Oreja Aguirre (dir.), *El Tratado de Amsterdam: Análisis y Comentarios*, Madrid, 1998, pp. 603-625; J. Martín y Pérez de Nanclares, "La flexibilidad en el Tratado de Amsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998-1, pp. 205-232; D. Ordóñez Solís, "Diferencias de integración y cooperación reforzada en la Unión Europea", en *Instituto de Estudios Parlamentarios Europeos*, Estudios, julio de 1998, pp. 1-60.

hesiones, o períodos transitorios en relación con normas concretas. La técnica de las Directivas en sí mismas es expresión de flexibilidad, incluyendo diversas opciones materiales y variadas fechas de entrada en vigor según países. Hay flexibilidad en las excepciones a la construcción del mercado interior (antiguo art. 7 C del TCE, art. 15 de la nueva numeración –en adelante, *nn*), en las excepciones a la libre circulación de mercancías (art. 36 TCE, art. 30 *nn*), en materia de armonización de legislaciones (art. 100, art. 94 *nn*), en la armonización fiscal, en las medidas comerciales de protección nacional (art. 115, art. 134 *nn*), en la mayor protección medioambiental (art. 130 T, art. 176 *nn*)... La flexibilidad o ritmos diferenciados inspira la Unión Económica y Monetaria por etapas y una mayor integración o integración diferenciada se prevé según se reúnan los criterios de convergencia para poder pasar a tercera fase (moneda única). Además, aquellos Estados miembros que no puedan optar por no reunir los requisitos tendrán otras oportunidades: flexibilidad para alcanzar los objetivos.

Esa flexibilidad en la integración se extiende hasta permitir a un grupo de Estados alcanzar una integración más intensa, como lo muestra el art. 223 TCE al permitir las uniones regionales como la unión monetaria belgo-luxemburguesa o la unión económica entre los tres del Benelux. También siguen ese modelo los artículos J.4.5 (art. 17.4 *nn*) en materia de cooperación defensiva y K.7 (art. en materia de cooperación judicial y policial). Otras fórmulas aparecen en materias relativas a la ejecución del programa-marco plurianual en materia de investigación, en el que participan sólo los Estados que aseguran su financiación (art. 130 K y O, art. 168 y 172 *nn*).

La idea de una Europa a *varias velocidades* ha sido la expresión tradicional de la flexibilidad, aunque esos términos se remontan sólo a los años setenta cuando en el Informe Tindemans sobre la UE se contemplaba la posibilidad

de que partiendo de una misma concepción de conjunto y con un programa de acción gestionado por las Instituciones “los Estados que estuvieran en condiciones de progresar tienen el deber de ir por delante” mientras que los Estados que tengan motivos *que el Consejo reconociera como válidos* para no avanzar no lo harían pero recibirían la ayuda de los más rápidos para que estuvieran en condiciones de unirse a los primeros².

En los períodos transitorios o de suspensión de algunos derechos u obligaciones, o períodos en que un Estado miembro se acoge a una excepción, los demás Estados miembros y la UE misma pueden y deben mostrarle su solidaridad con ayudas o mecanismos flexibles que permitan al Estado miembro recuperar la distancia y ponerse a la velocidad de los demás Estados miembros. La flexibilidad, o integración diferenciada en el tiempo, así concebida, es razonable en la medida en que presupone objetivos comunes a todos los miembros y hacia esos objetivos algunos Estados miembros se encaminarían rápida y vigorosamente.

Sin embargo, la noción de Europa “a la carta” esconde unos contenidos muy distintos y cuando menos poco ortodoxos. Si en la Europa de varias velocidades el problema reside en algo objetivo, la *capacidad*, en la Europa a la carta la opción es algo subjetivo, su fundamento está en la *voluntad*: un Estado no quiere estar vinculado por determi-

2 Aunque en los medios de comunicación y entre la opinión pública, el sistema de varias velocidades tiene connotaciones negativas (que enmascaran cierto complejo de inferioridad), sin embargo, es un sistema muy respetuoso con las dificultades de cada pueblo y con la integración misma: por un lado, se avanza según ritmos propios, dependiendo de su capacidad; por otro, no se discuten ni se ponen en peligro los objetivos o metas, que deberán ser alcanzados por todos, si bien el ritmo puede variar de un Estado a otro; pero al final del trayecto, las obligaciones y derechos serán los mismos, independientemente de la velocidad de asunción de los compromisos. Es la lógica de la integración.

nados objetivos. En un sistema de varias velocidades sólo se escoge el *cómo* y el *cuándo*, pero no se discute el *qué*.

Tampoco esta noción de “Europa a la carta” es nueva; fue el Tratado de Maastricht el que introdujo una diferenciación en los compromisos y objetivos a voluntad de los Estados: en materia monetaria (tercera etapa) y social para el Reino Unido y en materia monetaria y defensa para Dinamarca. Ambos países obtuvieron una derogación. En la formulación de Maastricht, a esos Estados miembros se les permite escoger “a la carta” sus compromisos rechazando algunos de ellos. Claro que si esto se permitió, como señaló J.V. Louis, “es porque la participación futura de dichos Estados al objetivo común (Unión monetaria, política social, política de seguridad, según el caso) no parece que ofrezca dudas”. Estas situaciones solo deberían ser toleradas, añade este autor, si se trata de situaciones temporales³.

Bajo la expresión de una Europa de *geometría variable* se puede estar haciendo referencia a dos nociones distintas: genéricamente, como aparece en el título de esta conferencia propuesto por sus organizadores, se refiere a la existencia de diferentes perfiles o intensidades de compromiso de los Estados miembros en el seno de la UE; si se utiliza de forma estricta, hace referencia a la cooperación en determinadas actividades concretas; se trata de acciones específicas que por su concreción no vienen necesariamente predeterminadas como objetivos comunes y se gestionan *fuera del marco de los Tratados*⁴. Esto último es lo importante, pues a veces hay cooperaciones intensificadas que están relacionadas con la profundización y aceleración de objetivos de los Tratados (Acuerdos de Schengen).

Sin embargo, la idea de un *núcleo duro*⁵ no es una forma concreta sino más bien conclusiva de una actitud o voluntad y de una capacidad. Pertenecerían al núcleo duro Estados que desean avanzar juntos, que tienen objetivos comunes, que quieren ir muy lejos y que para ello están dispuestos a reforzar sus vínculos de derechos y obligaciones

aunque haya Estados miembros que no deseen alcanzar esas metas tan profundas de integración y no haya la mayoría o unanimidad de Estados requerida por los Tratados (su vía jurídica sería la cooperación reforzada) y están dispuestos a integrarse parcialmente más allá de lo exigido por los Tratados (geometría variable) cooperando en aspectos parciales⁶.

3 Jean Victor Louis, “Algunas reflexiones sobre la reforma de 1996”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1995-1, p. 32.

4 Un ejemplo de geometría variable son los artículos 130 K y 130 L (art. 168 y 169 *nm*); a partir de un programa marco plurianual en I+D, podrá haber programas complementarios en los que solo participen varios Estados. El mismo programa marco plurianual podrá ser ejecutado mediante acuerdos parciales entre los Estados miembros interesados en esos programas parciales. Son ejemplo de geometría variable, al margen de toda previsión en los Tratados, entre otros, la cooperación espacial en el programa *Ariane*, el proyecto empresarial público del avión comercial *Airbus* (entre empresas públicas de Alemania, Francia, España y R.U.) o el del *Eurocorps* agrupando un Estado Mayor conjunto entre Alemania, Bélgica y Francia y a una Brigada franco-alemana.

También son geometría variable, aunque algo discutible, los Acuerdos de Schengen, pues se trata de un objetivo muy ligado a los Tratados. Los Acuerdos de Schengen son en parte una muestra de cooperación intensificada *al margen del sistema institucional y jurídico comunitario* pero para alcanzar un objetivo de los Tratados (libre circulación de personas sin trabas) que un grupo de Estados miembros quisieron lograr entre ellos ante la negativa de otros Estados miembros de alcanzar esos objetivos.

5 La idea del núcleo integrador aparece en el Documento del partido demócrata-cristiano alemán CDU-CSU en los prolegómenos del debate de Amsterdam (*Agence Europe*, Doc. Nº 1895/6, de 7 de septiembre de 1994).

6 En buena medida es una idea conclusiva y aglutinante de una forma bastante homogénea de entender la integración que agrupa a los que no discuten unos objetivos comunes muy profundos y que tienen voluntad y capacidad; no excluirían a los Estados que tengan voluntad y que se esfuerzan por tener esa capacidad (Estados en una segunda velocidad) para lograr la integración profunda pactada en los Tratados pero se incorporarían cuando reúnan las condiciones necesarias (como en la moneda única).

En la reforma emprendida en Amsterdam, la institucionalización de la flexibilidad toma la denominación de *cooperación reforzada* en el sentido de “opciones a la carta para avanzar” y no para desmarcarse de los objetivos con estatutos derogatorios; es verdad que en su presentación se le despoja de la perspectiva negativa de la tradicional “Europa a la carta”, al enfatizar sobre los Estados miembros que desean integrarse más y que escogen avanzar.

2. ¿Por qué una cooperación reforzada regulada en el Tratado?

La cooperación reforzada ha sido un tema estrella de la CIG'96⁷, a pesar de que no figuraba entre los temas obligados por el Tratado de Maastricht⁸. Se veía venir: la UE tiene ahora mismo ya muchos socios con percepciones bastante distantes de la integración. Incluso entre quienes comparten el sistema en general hay opiniones enfrentadas en temas institucionales (extensión de la mayoría cualificada, ponderación de voto, cooperación judicial y policial...). Comparto la idea de Elizabeth Guigou —expresada en el seno de la CIG'96— acerca de que todo el debate sobre la flexibilidad en la Conferencia anticipaba el fracaso sobre la reforma del sistema decisorio y el fracaso de la profundización en la integración en su conjunto.

Y, además, la UE deberá hacer frente a una ampliación que a medio plazo doblará el número de sus Estados miembros. La cooperación reforzada se inscribe, pues, en la vieja dialéctica ampliación-profundización. Pero si hasta ahora, salvo en la cuarta adhesión, toda ampliación se ha visto acompañada de profundización, la macro-ampliación al Centro y Este de Europa presagia que la profundización para todos es casi inviable y hay Estados (en especial, Alemania) que no están dispuestos a sacrificar ninguno de los dos objetivos y el equilibrio entre *ampliación y profundización* se puede lograr al menos para sí mismos. Pero cabe pregun-

tarse —como lo hace J.V. Louis— si “habría que pensárselo dos veces antes de resolver el problema de la dimensión futura de la UE, mediante la concesión a determinadas categorías de Estados del derecho a no participar en la consecución de objetivos que se encuentran en el corazón mismo del vínculo de la integración”⁹.

7 Ya antes de comenzar la CIG'96 el debate sobre la flexibilidad atraía las discusiones de la reforma, como lo muestra el temprano documento citado del partido alemán de la CDU/CSU de 1994, o el del Gobierno español “Bases para una reflexión” (Documento elaborado por la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, 2 de marzo de 1995, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995) o los trabajos del Grupo de Reflexión presidido por Westendorp (*Informe final*, publicado en *GJ de la CE*, Bol. 108, nov.-dic. 1995, pp. 63-92). El Dictamen de la Comisión sobre la CIG reconocía que “la UE no ha de estar condenada a avanzar al ritmo de sus miembros más lentos” (punto 45). El Informe de la Presidencia irlandesa sobre los trabajos de la CIG (denominado Dublín II, de diciembre de 1996) afirma que es una de las cuestiones más importantes de la Conferencia y que tendrá una importancia extrema en el porvenir de la UE (Conf. 2500/96). En la CIG aparece esta cuestión con fuerza a partir de la carta conjunta de los Ministros de Asuntos exteriores francés y alemán de 17 de octubre de 1996 (CONF/3955/96) a la que adjuntan un documento común franco-alemán titulado “Cooperación reforzada en vistas a proseguir la profundización de la construcción europea”. Previamente, en diciembre de 1995, el Presidente de la República francesa y el Canciller alemán habían dirigido una carta en ese sentido al Presidente del Consejo de la UE (Felipe González). También la delegación portuguesa presentó en noviembre de 1996 un proyecto de cláusula general de la cooperación reforzada, del que merece destacar el papel del PE en el desencadenamiento de la cooperación y la posibilidad de hacer cooperación reforzada en ámbitos no atribuidos a la competencia comunitaria (CONF/3999/96). Una descripción algo más detallada de las distintas fases de discusión en la CIG'96 puede consultarse en F. Mariño Menéndez: *loc.cit.*, pp. 610-617.

8 Una selección de la toma de posición de grandes personalidades, Instituciones, Estados miembros y el Movimiento europeo puede verse en *Fiche thématique sur l'intégration différenciée (n° 4)*, de 30 de enero de 1996, elaborada por la Secretaría General del PE.

9 J.V. Louis, *op. cit.*, p. 32.

La UE de 15, 20 ó 27 Estados miembros se debate y se debatirá en una fuerte tensión entre la unicidad de los objetivos o fines últimos y la pluralidad de los intereses, ambiciones y situaciones heterogéneas.

En mi opinión el problema grave es que desde las negociaciones de Maastricht el debate de la flexibilidad se ha reconvertido en un método para superar divergencias sobre los objetivos mismos.

En efecto, el reconocimiento de que el Reino Unido (y más tarde Dinamarca) no compartirán el objetivo y las reglas de la moneda única, y de que además el Reino Unido tampoco se sumaba, entonces, a una mayor protección social expresaba un claro disenso sobre los objetivos. En el Tratado de Amsterdam no es que se permita exclusiones en dos o tres supuestos, sino que se prevé y se regula en abstracto la posibilidad de quedar fuera en objetivos que ya están pactados en los Tratados.

II. La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam: examen del pilar comunitario

La opción por la flexibilidad con una cláusula de carácter general (en el nuevo art. K.15, art. 43 *nn*) y dos disposiciones específicas (art. 5 A del TCE y K.12 del TUE, art. 11 y 40 *nn* respectivamente) otorgan carta de naturaleza a la cara más amable de la denominada Europa a la Carta; será un desmarque para avanzar, pero ya no será para ámbitos predeterminados y bajo una situación de excepcionalidad, como sucede con la Unión Monetaria en el Tratado de la Unión Europea (y la política social).

En el Tratado de Amsterdam se prevé y se regula la opción de la cooperación intensificada entre un grupo indeterminado de Estados miembros que desee avanzar. El Tratado de Amsterdam se decanta por el término “cooperación reforzada”. Para no introducir confusión y dado que el con-

cepto de cooperación es muy distinto del de integración, se debió incluir este último; si no se quería introducir el término “diferenciada” por sus connotaciones negativas, bien pudo hablarse de integración intensificada. El término cooperación reforzada, de un lado, es bastante ambiguo y hubiera sido más acertado hablar de integración intensificada o reforzada, pero en algunos Estados parece producirse cierta aversión hacia el concepto clásico y prefieren el término más ligero y menos comprometido de “cooperación”.

Por otro lado, expresa, frente a la expresión más sociológica de “Europa a la Carta”, un contenido amable o positivo, pero no se olvide que lo que significa también es que *otro grupo de Estados miembros no quieren alcanzar objetivos comunes*, no desean más integración en determinadas materias, no están dispuestos a aprobar ni a aplicar determinadas normas comunes...

Respecto de la Europa a la Carta anterior, es verdad que en Amsterdam hay una verdadera novación: la profundización no es para todos ni es condición de la ampliación, sino que la profundización se limitará a grupos de Estados ante la realidad de que la ampliación hace inviable la unanimidad y, lo que es más grave, el consenso.

Ciertamente, será una Europa a la Carta “domesticada” en el interior del Tratado y en el marco del sistema institucional único, a diferencia de las opciones asilvestradas al margen del sistema institucional, incluido el control jurisdiccional (Schengen). Desde esta óptica, sólo aparentemente parece preferible el sistema domesticado frente al sistema de cooperación reforzada *extramuros* que, en mi opinión, ha sido el sistema de Schengen. Pero no es una buena noticia para la integración institucionalizar o normalizar una modalidad que debió ser residual. En efecto, lo que hasta ahora ha sido una Europa a la Carta excepcional o accidental, ahora puede ser un eje importante de relaciones entre los Estados miembros.

III. Los principios generales de la cooperación reforzada

El Tratado de Amsterdam establece un marco jurídico general en el TUE (nuevo título VI bis, art. K.15-K.17, art. 43-45 *nn*) y, por otro, unas disposiciones específicas para los dos ámbitos en los que se permite la cooperación reforzada (Tratado CE y el pilar intergubernamental de la cooperación judicial y policial). Toda cooperación reforzada deberá respetar unos principios generales y, también, el régimen específico.

Los principios generales que debe cumplir toda cooperación reforzada son:

a) *Impulsar los objetivos*: formalmente la cooperación reforzada debe probar su *valor añadido* para lograr una mayor integración, pero hablar de *impulsar* los objetivos es un eufemismo; ese impulso debe proteger y servir a los intereses de la UE. Es una condición en la medida en que las finalidades de la cooperación deben situarse en el marco de la UE y debe servir para alcanzarlos antes y desarrollarlos en todas sus potencialidades. Pero en el debate de la cooperación late la falta de la mayoría necesaria para alcanzar los objetivos fijados. El verdadero problema al que da solución es alcanzar los objetivos y no tanto su profundización.

b) *Respeto a los principios de los Tratados, al marco institucional y procedimental y respeto al acervo o principio de no interferencia*: la cooperación debe respetar los principios contenidos en los Tratados¹⁰ y no introducir modificaciones en el Derecho originario; nunca puede ser una alternativa a la revisión de los Tratados. El acervo también es el existente en materia de derecho derivado y otras normas de Derecho Comunitario; los actos de las Instituciones y los acuerdos *internacionales* de las CCEE y sus Estados miembros no pueden ser alterados mediante la cooperación reforzada.

Cabe preguntarse hasta que punto podrá mantenerse el acervo comunitario y cómo podrá desarrollarse, tal como exi-

ge el art. B (art. 2 *nn*) del TUE: ¿no tendrá incidencia una integración diferenciada en las políticas de acompañamiento –por ejemplo, política social o la política de inmigración– en la libre circulación de personas?¹¹.

Los Estados miembros que se propongan establecer entre sí una cooperación reforzada lo harán en el marco institucional comunitario, que se pone así al servicio de esta peculiar geometría variable. Esta opción no fue del todo pacífica y se llegó a barajar la opción de introducir algunas variaciones en cuanto a la composición de las Instituciones en función de la participación. Según Ehlermann, el uso de las instituciones comunes maximiza los beneficios y minimiza los peligros de la diferenciación.¹² Implica respeto al principio de la unidad institucional. Este principio es el que inclina al art. K.16 (art. 44 *nn*) por la financiación comunitaria de los gastos administrativos, mientras que los gastos operacionales serán asumidos por los Estados participantes.

c) *Último recurso*: se recurrirá al círculo de la cooperación reforzada cuando los objetivos no puedan lograrse mediante la aplicación de las previsiones de los Tratados. Formalmente la cooperación reforzada no debe ser un fin en sí mismo, sino tan solo un medio, un instrumento para alcanzar objetivos que no se podrían alcanzar de otra manera; será una *última ratio*.

10 Constantinesco precisa que el respeto a los principios del sistema comunitario excluye a los principios de unidad y uniformidad que la lógica de la cooperación reforzada contradice por naturaleza (*loc cit.*, p. 50).

11 Areíza y Dastis temen “que el desarrollo del acervo comunitario ‘general’ se vea, si no paralizado, al menos condicionado en su desarrollo por las normas que pongan en marcha los participantes en una cooperación reforzada, de manera que será más difícil avanzar en un sentido distinto al preconizado por el grupo de cabeza” y ponen como ejemplo lo ocurrido con los Acuerdos de Schengen (*loc.cit.*, p. 21).

12 *Op. cit.*, p. 20.

En definitiva, cuando no haya el consenso o mayorías necesarias, los objetivos previstos, *en última instancia*, podrán ser alcanzados por el grupo que no logró la mayoría requerida. Supone el reconocimiento de una seria divergencia y un fracaso; ahora bien no hay un modo preciso y objetivo para constatar cuando estamos ante un agotamiento de los medios para lograr la mayoría o el consenso necesario.

Pero se debería haber precisado la noción de *last resort*: cuando la propuesta normativa “ordinaria” de la Comisión, tras ser puesta a votación, no ha sido adoptada en la primera o en la segunda lectura por el Consejo o transcurre un determinado plazo sin ser aprobada. ¿Quién considerará que se ha agotado la vía normal de decisión comunitaria? ¿Quién apreciará el bloqueo provisional o definitivo?

Una interpretación lógica de esta exigencia permite entender que la cooperación reforzada solo se puede iniciar ante un fracaso de una propuesta de la Comisión (al menos en el pilar comunitario). Sin embargo, no deja de ser sorprendente que las administraciones nacionales más europeístas ya están trabajando para identificar las materias concretas en las que estarían dispuestos o no a realizar cooperaciones reforzadas. Esto puede prejuzgar o condicionar el derecho de propuesta de la Comisión.

d) *Mayoría de Estados o umbral mínimo*: la cooperación reforzada requiere *una masa crítica mínima*, es decir, un amplio número de Estados a fin de que sea viable y genere una dinámica expansiva a su alrededor. Se entiende que siendo Quince Estados, una cooperación reforzada se puede llevar a cabo, pues, con ocho Estados¹³. Se evita grupos demasiados selectivos y minoritarios y se tiende a la vinculación de un gran número de Estados que sin embargo no han logrado sacar adelante el objetivo en la votación del objetivo al requerir unanimidad (15 Estados) o una mayoría cualificada (10 Estados); entonces la compensación para el amplio pero insuficiente número de Estados es al-

canzar los objetivos por sí solos cuando al menos se reúnen ocho Estados.

e) *Status de los Estados miembros no participantes*: *No afectación de los derechos, obligaciones e intereses*. Es una consecuencia de las dos primeras condiciones expuestas (respeto al marco institucional y al acervo comunitario); las relaciones entre los Estados miembros, participantes y no participantes, se siguen rigiendo por los Tratados y actos normativos comunitarios. La cooperación reforzada no debe alterar sus derechos y obligaciones. En compensación a la no interferencia en el régimen jurídico de la cooperación y con fundamento en el principio de la *buena fe*, los no participantes asumen otra obligación, distinta, pero importante: la de no frustrar el objeto y fin de la cooperación reforzada en el sentido de no impedir la aplicación de los actos aprobados por el grupo cooperante.

Es el principio recíproco de no interferencia: los Estados miembros participantes respetarán el acervo y los Es-

13 El Tratado de Maastricht, por sus propias características de Tratado, regulaba los dos mecanismos de la “Europa a la Carta” por unanimidad al tratarse de dos ámbitos bien concretos, la UEM y la política social. Ahora bien, su tratamiento jurídico fue diferente, lo que ya es sintomático.

En efecto, la política monetaria se prevé como una política exclusiva comunitaria a partir de la 3ª fase; por ello, el régimen común está en el Tratado mismo (TCE), y las dos excepciones británica y danesa (algo diferentes una de la otra) están en protocolos.

En materia de política social, hay un mínimo común en el TCE y un régimen de integración diferenciada obligatoria para todos menos para un Estado en un Protocolo.

En ambos casos se regulaban dos ámbitos en el seno de una Conferencia de reforma que exigía la unanimidad en sus acuerdos en su calidad de “poder constituyente”; pero ahora en Amsterdam no se prevé la integración diferenciada caso por caso sino mecanismos generales. No es integración *material* diferenciada regulada directamente en el derecho originario, sino una previsión general y previsiones específicas para dos pilares (cuya previsión requiere obviamente la unanimidad).

tados miembros no participantes se abstendrán de acciones que puedan afectar a esa actividad (art. K.15.2, art. 43 *nn*).

f) *Carácter abierto de la cooperación*: no puede haber vetos previos frente a un Estado miembro que desee unirse al círculo de cooperación. La condición general es que acepte la norma de base que creó la relación intensificada y las normas que hayan aprobado de desarrollo del círculo de Estados más integrados. En definitiva, todo Estado miembro que tenga voluntad debe ser admitido en los círculos de cooperación intensa. Así, el aspecto rechazable de la teoría del núcleo duro (voluntad y capacidad) se descarta.

g) *Autorización por el Consejo y cumplimiento de criterios adicionales específicos*. El desencadenamiento de una cooperación reforzada debe cumplir ciertos trámites institucionales, entre otros, la aprobación por el Consejo. Y debe, además, respetar las exigencias y límites propios de los dos pilares donde es posible (TCE y cooperación judicial y policial).

h) *Obligaciones generales de participantes*: es evidente que los socios de una cooperación diferenciada tienen que comprometerse a aplicar los actos y decisiones adoptadas en el seno de la cooperación a la que voluntariamente se han sumado (art. K.15.2, art. 43 *nn*).

Ciertamente son muchas las condiciones establecidas para domesticar todo intento de profundización, aunque se pueden echar en falta algunas otras garantías nada desdeñables, como haber requerido que los Estados cooperantes aseguren la coherencia interna y externa de la acción de la UE.

IV. La cooperación reforzada en el pilar comunitario. Condiciones específicas

Conviene precisar que la integración diferenciada en el pilar comunitario solo se admite en el marco del Tratado de la Comunidad Europea; por tanto, ni en la CECA y en el Euratom se permite este sistema.

Desde una óptica ortodoxa de la integración y del compromiso con los objetivos comunes pactados es muy criticable que se admita la cooperación reforzada en el pilar comunitario¹⁴. Sin duda, la sede aceptable de la cooperación reforzada deberían haber sido los pilares intergubernamentales, pues no tiene mucho sentido en el pilar comunitario cuyos fines y medios deberían ser comunes sin fisuras e indisponibles a voluntad de los Estados miembros. Hasta ahora la participación en las Comunidades Europeas nunca fue “la suma de acciones específicas, separables unas de otras”¹⁵.

Pero la heterogeneidad actual y la venidera tienen que ser compensada con un marco jurídico transaccional que permita lograr e impulsar los objetivos de los Tratados por los que tienen capacidad y voluntad para alcanzarlos.

Cuando se preparaba la CIG'96 en 1995 y principios de 1996, había pocos Estados que defendieran la cooperación reforzada en el pilar comunitario. Ya he señalado que Francia, Alemania, Bélgica y quizás Austria estaban a favor de su regulación. España estuvo muy reticente en una comfortable mayoría de Estados contrarios a la regulación de este sistema. Sin duda influía en España el hecho de que hasta bien entrado 1997 no tenía despejada la incógnita de si podría sumarse al “grupo del Euro” y no le interesaba verse condicionada por las opciones de los Estados que avanzasen en la integración diferenciada. En la medida en que la tesis franco-

¹⁴ A lo sumo, la integración diferenciada solo tiene sentido en ámbitos en los que se exige la unanimidad o en todo caso se debió haber limitado al modelo del art. 100 A. 4, art. 94 *nn* (este precepto no ha sido un peligro para el acervo comunitario); deberían haber sido temporales, exigir que causen mínimos problemas o disturbios al funcionamiento del mercado común, deberían haber tenido en cuenta el principio de proporcionalidad y que estuvieran bajo control de la Comisión y control judicial.

¹⁵ J.V. Louis, *op. cit.*, p. 32.

alemana se impuso en la CIG'96, entonces España junto con otros Estados reticentes se esforzaron por levantar límites y evitar que en el pilar comunitario se pudiera afectar al mercado interior a través de las políticas de acompañamiento.

La cooperación reforzada se regula en el art. 5 A TCE (art. 11 *nm*). Toda cooperación reforzada en la Comunidad Europea requiere, además de reunir los requisitos generales anteriormente referidos (los del art. K.15, art. 43 *nm*), debe acumular los específicamente acordados en el art. 5 A.

1. Requisitos específicos para el pilar comunitario

a) *Ámbito de aplicación: no puede afectar a materias de competencia exclusiva de la CE*: es verdad que los Tratados no señalan con claridad las materias de competencia exclusiva, pero hay una abundante jurisprudencia que ha clarificado en parte este problema y con un valor convenido se acepta que, entre otras, la política agrícola y pesquera común, la política comercial, la unión aduanera y el mercado interior¹⁶, la moneda, son materias que, en los aspectos previstos por el TCE, son competencia exclusiva y no podrán ser objeto de cooperación reforzada.

De los ámbitos excluidos sobresale el monetario; a partir de 1999 las decisiones monetarias que corresponden al Consejo, en relación con los Estados que pasen el examen de 1998 (u otros posteriores cada dos años), podrían tener dificultades en caso de disenso y en materia monetaria no se puede dilatar la toma de decisiones; pero hay que reconocer también que en el núcleo monetario tampoco se pueden permitir obligaciones o derechos diferenciados.

En definitiva, no hay ni lista positiva¹⁷ ni negativa¹⁸ (como lo demandaron seis delegaciones –Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Austria y Países Bajos–). Una lista negativa era peligrosa pues puede conducir a una interpretación *a contrario* de carácter positivo y alcance extensivo¹⁹.

Frente a la opción de las listas, la CIG'96 se inclinó con buen sentido por adoptar los principios o criterios de compatibilidad generales y específicos.

b) *No puede afectar a políticas, acciones o programas comunitarios*: esta condición es excesivamente genérica. Es correcto tomar prevenciones, pero con ese grado de generalidad resultará fácil a los Estados que no deseen la creación de un grupo diferenciado encontrar objeciones.

16 El mercado interior y las políticas y reglas íntimamente vinculadas no pueden abrirse a la diferenciación (PAC, transportes, política comercial, competencia y cohesión). Es un acervo mínimo y efectivo.

17 En una fase de la CIG (septiembre de 1996) se llegó a redactar el texto de la cláusula específica del TCE con una lista positiva que comprendía los siguientes ámbitos: educación, formación profesional, juventud, cultura, salud pública, turismo, energía, protección civil, redes transeuropeas, industria, investigación y desarrollo tecnológico, cooperación al desarrollo y lucha contra la exclusión social (CONF/3914/96). La mayoría son ámbitos de votación por mayoría cualificada.

El Reino Unido estaba a favor de una lista positiva pero limitada a los ámbitos cubiertos por la mayoría cualificada. Así, podría evitar la aplicación de normas que puedan adoptarse por esa mayoría y que no le interesen; en las que se exige la unanimidad le basta votar en contra, y para evitar cooperaciones reforzadas en ámbitos de unanimidad era partidario de incluir estas decisiones en una lista negativa. Maquiavelo no era británico, pero... Siete delegaciones se opusieron finalmente a la lista positiva: los que no querían ni lista positiva ni negativa más Suecia e Italia.

18 Eran partidarios de lista negativa ocho Estados: Italia, Irlanda, España, Reino Unido, Dinamarca, Portugal y Grecia. Incluso el Reino Unido defendió incorporar a la lista negativa todos los ámbitos en los que se decidiera la unanimidad.

19 Por ello se abandonó la peligrosa fórmula del proyecto (CONF/3835/ 97 Annex; EN p. 7) en la que se mencionaban una serie de ámbitos excluidos. ¿Significaba que todos los demás campos quedarían abiertos a la flexibilidad? Si se hubiera mencionado una lista, la fórmula aceptable debía clarificar que la lista negativa no sería exhaustiva, sino *ejemplificativa* mediante una fórmula así: “que no afecte a ámbitos como la libre circulación de mercancías...”.

c) *No puede afectar a los derechos de los ciudadanos de la UE*: el art. 11 es, de nuevo, impreciso al decir en términos genéricos que la cooperación reforzada “no se refiera a la ciudadanía de la Unión” y que no discrimine entre nacionales de los Estados miembros. Realmente, esta condición está subsumida por la general de respeto a los Tratados, al derecho derivado y al conjunto del acervo.

d) *No debe sobrepasar la atribución de competencias*: es una condición innecesaria por estar implícita en la de respeto a los Tratados; el marco de competencias de la Comunidad Europea está fijado por el TCE. Significa que la cooperación reforzada no puede ser un instrumento para hacer habilitaciones de nuevas competencia en favor de la Comunidad. Tampoco se podrían alterar el régimen de votaciones: si el Tratado prevé para determinada materia la unanimidad el círculo de cooperación en modo alguno puede establecer que entre ellos se votará mediante mayoría cualificada.

e) *No debe afectar al comercio entre los Estados miembros*. Aunque las disposiciones de la cooperación reforzada respeten el TCE y las normas del mercado interior, deben, además, *evitar tener por efecto* no discriminar ni restringir el comercio entre los Estados miembros, así como no falsear la libre competencia entre ellos.

A la vista de esas acotaciones de materias que quedarían al margen de la cooperación reforzada del Tratado cabe preguntarse, a título de ejemplo, qué materias pueden servir para experimentar una mayor integración los ámbitos susceptibles de cooperación reforzada son la armonización fiscal y presupuestaria, el turismo, la protección civil, libre circulación de capitales respecto a terceros Estados, la cooperación al desarrollo, sanidad, educación, cultura, algunos aspectos de I + D, etc., donde no hay efectos sobre la competencia. Aunque se señala también la política social y el medio ambiente no parece que, por sus repercusiones en los costes de producción, pudieran concitar una mayor profundización.

2. Flexibilidad, mayoría cualificada y unanimidad

Entre los requisitos expuestos no aparece que la cooperación intensificada se limite a ámbitos en los que se exija la unanimidad como se debatió en algún momento en la CIG'96²⁰. Lo que significa que puede haber una cooperación intensificada en ámbitos que solo precisan la mayoría cualificada, por lo que cuando no se logra llegar a un acuerdo por esa mayoría entonces la mayoría *perdedora* (pero no cualificada) puede decidir seguir adelante con el régimen propuesto pero solo le sería aplicable a ellos.

Prever mecanismos de flexibilidad en ámbitos de mayoría cualificada es cuando menos sorprendente y en buena medida una desnaturalización del sistema. Podría hacer inútil los sistemas de votación y el mecanismo de flexibilidad podría ser una alternativa a la mayoría cualificada y puede disuadir de negociar hasta alcanzar la mayoría cualificada, pues la mayoría simple puede lograr lo que quiere sin condicionar a los que se oponen.

El sistema de mayoría cualificada implica que la minoría acepte la voluntad mayoritaria y se someta a las mismas normas. Exige, al menos, al 70 por cien de los votos ponderados (dos tercios de Estados miembros) un esfuerzo para encontrar un ámbito igualitario y compartido de derechos y obligaciones. Una decisión adoptada por mayoría cualificada expresa una voluntad unitaria aplicable a todos, como señalara el Comisario Marcelino Oreja. La norma se aplica a todos al representar la voluntad general.

El mecanismo de la flexibilidad abierto a los ámbitos de mayoría transforma el procedimiento en otro distinto: el

²⁰ Intervención del Comisario Marcelino Oreja ante el Grupo de Representantes Personales, Luxemburgo, 30 de septiembre de 1996; Posición de la Comisión, “Documentos”, *Agence Europe*, 29 de enero de 1997.

sistema de *contracting out* o método de la disidencia. La voluntad del órgano se impone sólo para aquellos que votaron a favor, propio de organismos de cooperación.

V. Procedimiento para iniciar una cooperación reforzada en el pilar comunitario

Ya he señalado que el desencadenamiento de la flexibilidad o masa crítica está en manos de una *mayoría de Estados*; en la actual CE de Quince, en 8 Estados.

1. Rol de la Comisión

Cuando una mayoría de Estados se propone intensificar la integración en un ámbito en el que el Consejo ha fracasado, presenta su solicitud a la Comisión. De este modo, su derecho de propuesta se ve respetado al tiempo que indirectamente realiza el examen de las condiciones generales requeridas por el art. K.15 (art. 43 *nm*) del TUE y las específicas por el TCE.

Aunque en algún momento se propuso que la Comisión misma tuviera iniciativa para desencadenar la integración diferenciada, con buen sentido se descartó.

La Comisión se pronuncia mediante una propuesta²¹ (de autorización) que remitirá al Consejo para que éste adopte la decisión²²; la Comisión debe examinar la petición de los Estados solicitantes pero *puede* presentar una propuesta o no presentarla, rechazándola tácitamente sin estar sometida a plazos.

En efecto, según el art. 5A.2 (art. 11.2 *nm*), la Comisión no está obligada a presentar una propuesta de autorización; si la emite, puede aceptar la iniciativa total o parcialmente. Si no la emite es que tácitamente la desautoriza e impide llevarla a cabo; entonces, comunicará a los Estados afectados los motivos por los que no emite la propuesta. El procedi-

miento es tan absurdo e irregular que parece darse a entender que la Comisión no tiene la opción de rechazarla expresamente; le basta con no emitir la propuesta, pero cuando no emite propuesta debe informar de las razones por las que no “*no sabe / no contesta*”.

Estimo que se ha confiado en la Comisión, una vez más, un poder discrecional excesivo. La actuación de la Comisión se debió limitar a un dictamen *exclusivamente* sobre la compatibilidad de la cooperación intensificada con el Tratado (con el acervo común, con las condiciones generales y específicas...) ²³. Obsérvese que ante su negativa, ni tan siquiera el Consejo por unanimidad puede autorizar una cooperación reforzada, lo que en mi opinión pone en tela de

21 Si la Comisión no presenta propuesta significa que no estima pertinente u oportuno una integración diferenciada. Un problema que se suscita en caso de abstención de la Comisión es si cabría algún recurso por parte alguno de los Estados miembros que ven rechazada su iniciativa de cooperación. Esto no es fácil; al situar el art. 5. A la mencionada propuesta en el derecho de iniciativa normativa de la Comisión, cuyo alcance es muy amplio según los Tratados, ni los Estados miembros ni las restantes Instituciones pueden pre-determinar ni el momento ni el contenido de su derecho cuasi-exclusivo de propuesta. Ahora bien, los Tratados permiten el recurso en carencia si la inhibición de la Institución requerida fuera contraria a los Tratados porque estuviera obligada a actuar. Pero en esta materia la Comisión no está obligada a hacer una propuesta.

22 Hay que anotar la deficiente sistematización del apartado 2 del art. 5 A.2 en el que se regula el procedimiento, pues en su tercer párrafo regula la iniciativa de los Estados miembros y la solicitud ante la Comisión y la presentación de la propuesta por ésta; sin embargo, en el primer párrafo se regula la concesión de la autorización.

23 En los borradores iniciales, la intervención de la Comisión era proporcionada y respetaba el equilibrio de poderes de los Tratados. Se le fijaba un plazo para emitir su dictamen y debía emitirlo expresamente; si era desfavorable, se entendía también rechazado por el Consejo salvo decisión en contrario adoptada por mayoría cualificada en un plazo determinado (CONF/3914/96). En posteriores documentos se incluye directamente la necesidad de una decisión del Consejo sobre la propuesta de la Comisión (CONF/3835/97 annex).

juicio el principio del equilibrio de poderes²⁴. En mi opinión es inadmisibles que la Comisión tenga un derecho de veto y decida sin apelación posible al ser un poder discrecional. Ni tan siquiera cabe el control judicial de la abstención ni del rechazo explícito.

La Comisión deberá reflexionar bien antes de negarse a emitir una autorización y también en caso de ser negativa su propuesta de autorización deberán ser muy sólidos los fundamentos que motiven su rechazo. La Comisión, en mi opinión, debe limitarse a examinar si se reúnen las condiciones exigidas por la cláusula general del TUE y del TCE para desencadenar y llevar a cabo una cooperación reforzada a la que se puedan sumar los demás Estados miembros. Si se reúnen las condiciones no puede negarse a presentar una propuesta. Si no se reúnen debería motivar su respuesta por escrito, aunque el art. 11 no se lo exija.

La Comisión debe tener en cuenta que si su motivación no es evidente o se niega a motivar, y si los Estados miembros están muy decididos a avanzar en algún ámbito a pesar de su rechazo, pueden escoger una vía extramuros de los Tratados (vía convencional internacional).

2. Rol del Consejo

El Consejo, a propuesta de la Comisión, puede conceder por mayoría cualificada, previa consulta al PE, la autorización para que un grupo de Estados miembros aprueben entre ellos normas de integración más intensas. La votación se produce participando todos los miembros del Consejo²⁵.

Sin embargo, se prevé (art. 5 A.2 del TCE, art. 11.2 *nm*) que si un Estado miembro, que tiene la intención de votar en contra, se opone, por motivos importantes y explícitos de política nacional, a que se inicie una cooperación reforzada, entonces no se procede a la votación; y el Consejo podrá solicitar, mediante votación por mayoría cualificada,

que el Consejo en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, decida por unanimidad²⁶.

Aunque en algún momento se discutió entre los criterios a tener en cuenta por la Comisión el de la oportunidad, la oposición de varias delegaciones, entre otras Francia, a que la Comisión se pronunciara sobre criterios políticos y se limitara a los de conformidad con el Tratado, eliminó dicho criterio pleno de la discrecionalidad que tanto gusta a la Comisión. Pero, dado que la Comisión puede no emitir dictamen y tan solo informar sobre la ausencia de dictamen, permite de hecho a la Comisión rechazar una cooperación sin que puedan ser controlados judicialmente los criterios jurídicos o no jurídicos que le han animado a tomar la decisión desfavorable.

²⁴ España defendió que el dictamen negativo de la Comisión debía cerrar el procedimiento; obviamente, podría ser impugnado ante el TJ-CE por los medios y motivos previstos en los Tratados (procedimiento de nulidad). Austria y Dinamarca defendieron la posibilidad de que el Consejo pudiera superar el veto de la Comisión mediante una votación por unanimidad. El borrador que se discutía a principios de 1997 todavía incluía la necesidad de un dictamen o propuesta *expresa y motivada* por parte de la Comisión y la votación del Consejo decidiendo de forma definitiva (CONF/3835/97 annex).

²⁵ En diversos momentos de la negociación se discutió hasta qué punto los Estados no participantes debían votar sobre la cooperación y por qué mayoría. Pero pronto se estimó que había que diferenciar entre el inicio de la cooperación, en el que todos los miembros del Consejo debían votar y los actos aprobados en el seno de la cooperación en la que sólo los participantes debían votar, aunque en las deliberaciones puedan participar todos los Estados miembros.

Un problema distinto y más interesante es la hipotética situación en la que se apruebe autorizar una cooperación reforzada con unas determinadas condiciones propuestas por la Comisión y que alguno de los cooperantes no esté de acuerdo con dichas condiciones y vote en contra de la autorización. Puede ser un caso extremo pero no impensable. Durante la Conferencia se planteó y diversos borradores o propuestas preveían por ello que en la votación del Consejo se precisaba el voto favorable, en todo caso, de los Estados solicitantes (propuesta italiana, CONF/3801/97; borrador del proyecto CONF/3835/97 annex).

²⁶ Este sorprendente régimen se introdujo muy tardíamente en los trabajos de la CIG'96; cuando se redactaron las cláusulas generales y las específicas no se contemplaba (SN/543/97, C44, de 14 de mayo de 1997).

La fórmula del veto fue ideada por el Reino Unido, lo que no constituye ninguna sorpresa. Y recuerda extraordinariamente a los denominados “Acuerdos de Luxemburgo”, que de este modo han encontrado un hueco en el Derecho originario²⁷.

En efecto, el Tratado CE admite un verdadero derecho de veto individual de cualquier Estado miembro, de modo que puede impedir una cooperación reforzada²⁸. Esta previsión es también muy criticable pues permite al Estado o Estados miembros que se oponen a avanzar según los objetivos de los Tratados que los demás puedan lograrlos mediante este mecanismo institucional alternativo (la otra opción es la cooperación reforzada extramuros del Tratado, tipo Schengen).

Obsérvese cuantas facilidades se le dan a los Estados que se encuentran en la minoría opuesta a la cooperación y que además no quieren que se pueda aprobar por mayoría cualificada; tan sólo deben motivar su oposición en razones de política nacional, lo que les garantiza un amplio margen de apreciación. Es decir, cuando se observa que una cooperación puede ser autorizada, el Estado que se opone y que estaría entre la minoría puede impedir la votación misma de autorización. Así, basta un Estado para decidir si impide a una mayoría de Estados (ocho) que previsiblemente cuentan con el apoyo de al menos dos Estados más (la mayoría cualificada). Inconcebible en términos democráticos.

Lo absurdo de este sistema es que para superar ese veto hay que hacer dos votaciones: una, en el Consejo ordinario en la que se vota, por mayoría cualificada, si se permite llevar el asunto *en apelación* ante el Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y, otra votación por unanimidad, en ese Consejo en su composición más elevada. Es verdad que el Estado que paralice la cooperación reforzada deberá calibrar bien el interés muy importante que le preocupa antes de apelar al Consejo en su más alta composición de Jefes de Estado o de Gobierno.

Este derecho de veto, con posterior votación mayoritaria en el Consejo ordinario para llevar el asunto ante el Consejo compuesto por los Jefes de Estado, resulta muy criticable.

En fin, el mecanismo de la cooperación reforzada puede ser desactivado por cualquier Estado miembro que no desee que la integración avance. El PE se llega a plantear “si el margen de maniobra que queda para una cooperación más estrecha justifica el establecimiento de la compleja reglamentación institucional necesaria para ello”²⁹. Precisamente, la ventaja que podía tener la cláusula general es que evitaría los bloqueos, en los ámbitos en que sea posible la cooperación reforzada, al permitir avanzar la integración a pesar de la oposición de uno o varios Estados miembros (ya se exija unanimidad o mayoría cualificada).

La activación de la cooperación reforzada no debería haber dependido más que de los Estados que decidan utilizarla y respeten las condiciones de la previsión general, más la específica del pilar correspondiente³⁰; así, ya hubiera sido una carrera de obstáculos. El avance de la mayoría no puede quedar en manos de aquellos Estados miembros que se oponen a la mayor integración³¹: no sólo la minoría impediría la formación de la voluntad común a todos, sino

27 En este sentido V. Constantinesco, *loc. cit.*, p. 54.

28 El PE en su Resolución de aprobación del Tratado de Amsterdam “pide a los Estados miembros que utilicen solo en casos extremos la posibilidad de impedir una toma de decisiones” invocando razones de política nacional (punto 17; Resolución de 19 de noviembre de 1997, *DOCE* nº C 371 de 8.12.1997, pp. 99-104).

29 Informe de I. Méndez de Vigo y D. Tsatsos, de 5 de noviembre de 1997, punto 227 (Doc. A4-0347/97).

30 Varios Estados miembros estimaban que “una vez que se hayan cumplido objetivamente determinadas condiciones básicas y que se hayan salvaguardado los intereses presentes y futuros de los Estados no participantes, no debería impedirse seguir adelante a los Estados miembros que lo deseen” (CONF/2500/96).

que impediría utilizar la vía subsidiaria a los que el Tratado permite integrarse diferenciadamente.

La minoría (léase, uno o dos Estados) tendría toda suerte de facilidades para una *doble toma de rebenes* (en sentido figurado): impedir la realización unitaria de objetivos de los Tratados e impedir la realización de dichos objetivos a los Estados que desean, *in extremis* separadamente, alcanzarlos de conformidad con los Tratados. El resultado fáctico sería un *status* privilegiado de facultades para los Estados miembros que no desean avanzar en el cumplimiento de los Tratados. No debería haberse admitido la necesidad de acuerdo de *todos* los Estados miembros en el momento en que se desea avanzar para superar un veto. Es una contradicción en sus propios términos.

Frente a la concesión de facilidades que da el Tratado a los Estados para ejercer de *francotiradores*, el Tratado tuvo que haber circunscrito los medios de combate a los estrictamente jurídicos: si algún Estado miembro estima que la autorización del Consejo de la integración diferenciada viola el Tratado tiene, con carácter general, a su disposición un derecho de recurso ante el TJCE (art. 173, acción de nulidad contra el acto del Consejo).

3. Rol de otras Instituciones; la justiciabilidad del procedimiento

Finalmente, hay que constatar el débil papel que juega el Parlamento Europeo en el inicio de la cooperación reforzada: se limita a dar un dictamen simple a petición del Consejo. Esto significa que si la Comisión no emite dictamen o en el supuesto de que lo emitiera de forma desfavorable el PE no podría *formalmente* opinar en el procedimiento. Si la propuesta de autorización es favorable entonces podrá dar su opinión formal, si bien no será vinculante su posición. Naturalmente que es criticable este desprecio a la Institución de-

mocrática; de la propuesta de la delegación portuguesa se deduce que proponía que el dictamen del PE fuera vinculante.

Del rol de la Comisión en esta fase se deduce fácilmente que su oposición al inicio de una cooperación reforzada no puede ser objeto de recurso ante el Tribunal de Justicia al tratarse de un acto discrecional. Pero si hace una propuesta al Consejo y éste la aprueba, el acto de autorización del Consejo será recurrible ante el TJCE³². Este órgano judicial puede verse llamado a examinar si se reúnen los requisitos para iniciar una cooperación. ¿Pero qué requisitos?

La diferenciación de justiciabilidad que marca el art. I (art. 46 *nn*) del TUE incluye el control del capítulo VII del TUE en el que se inserta la cláusula general; por tanto, podrá verificar si la decisión de autorización del Consejo, a propuesta de la Comisión, respeta todas las exigencias generales del art. 43 del TUE y las exigencias específicas del art. 11 TCE. Por tanto, el TJCE tendrá la última palabra y podrá anular la decisión del Consejo autorizando la cooperación en cuestión.

También el TJCE tendrá competencia para juzgar si se le somete un recurso contra la decisión del Consejo en su

31 En el Protocolo sobre transición a la tercera fase de la UEM se establece que todos los Estados miembros deberán respetar la decisión de pasar a la tercera fase y la minoría no impedirá ese paso.

32 Algunos autores sugirieron que hubiera sido conveniente añadir alguna salvaguardia más consistente en la posibilidad de que todo Estado miembro pudiera pedir un dictamen previo al Tribunal de Justicia sobre la conformidad de la cooperación reforzada con los Tratados (J.M. Areíza y A. Dastis, *loc. cit.*, p. 26). La idea me parece buena siempre que esa opción también permitiera a los Estados proponentes verificar la compatibilidad de su propuesta y lograra superar el veto o ausencia de dictamen de la Comisión. Pero finalmente no se incluyó la opción del dictamen del TJCE, dejando en manos de la Comisión un poder negativo absoluto sin control judicial; pero si la cooperación es aceptada por el Consejo cualquier Estado podría impugnarla ante el TJCE o utilizar el veto político. No hay igualdad de armas...

formación de Jefes de Estado o de Gobierno denegando la autorización porque afecta a motivos importantes y explícitos de política nacional de un Estado. Sin duda esto es un aspecto muy positivo de la constitucionalización del “compromiso de Luxemburgo”: el Estado deberá justificar esos motivos ante el resto de Estados miembros y la opinión pública y, llegado el caso, someter la razón de Estado al control judicial y aceptar su contraste con los intereses superiores de la integración. Lo que sucede es que la posibilidad de que algún Estado recurra ante el TJCE es muy improbable.

VI. La gestión de la cooperación reforzada

1. *Los poderes de las Instituciones*

De la cláusula general del TUE y de la específica del TCE se deriva que serán de aplicación el resto de reglas institucionales del Tratado: se respeta pues el derecho de iniciativa de la Comisión en la gestión de la cooperación, la participación del PE se ajustará a los actos para los que la CE es competente, se solicitarán en su caso los dictámenes del Comité Económico y Social y del Comité de las Regiones. Los actos adoptados seguirán la división establecida por el antiguo art. 189 (art. 249 *nm* TCE). La Comisión velará por el cumplimiento de los actos adoptados por el círculo de cooperación, ejercerá en su caso poderes de ejecución, podrá demandar a los Estados miembros infractores y el Tribunal de Justicia será competente para juzgar las infracciones o la conformidad con los Tratados, los jueces nacionales podrán plantear cuestiones prejudiciales, etc.

Una vez autorizada la cooperación intensificada, la Comisión tendrá un papel fundamental: ejercerá la iniciativa normativa preparando las propuestas normativas correspondientes, de conformidad con las normas generales del Tratado y las específicas del pilar afectado.

En efecto, los poderes de las Instituciones y los procedimientos a los que deben ajustarse permanecen inalterados (art. K.15 del TUE y 5 A.4 del TCE). Los poderes de control jurisdiccional del Tribunal de Justicia o los de carácter consultivo del Comité de las Regiones o del CES no resultan afectados, así como la participación mayor o menor del Parlamento Europeo dependerá de la materia regulada por la cooperación intensificada.

Naturalmente, se prevén ciertas adaptaciones en el derecho de voto pero solo en relación con la Institución en la que están representados los Estados miembros: el *Consejo*. No podrán votar las normas de desarrollo de la cooperación los Estados no participantes, por lo que se adaptará la nueva mayoría cualificada. La norma de autorización adaptará en cada caso la votación por mayoría cualificada a la tipología de Estados miembros participantes.

Durante los debates de la CIG'96 se manejó la idea, que no salió adelante, de que deberían participar solo los Comisarios³³ y parlamentarios afectados por el círculo restringido de la cooperación.³⁴ En efecto, el borrador de cláusulas gene-

33 Ciertamente, si se estima por algunos como los Estados medios y pequeños, en materia de composición de la Comisión, que la legitimidad exige la presencia de un nacional de cada Estado miembro, por la misma razón no debería participar los Comisarios de los Estados miembros no participantes. En esa lógica de la representación de Estados y de pueblos que se atribuye a la Comisión, sería ilegítimo que nacionales de Estados no afectados hagan propuestas normativas afectando a derechos y obligaciones de otros Estados y particulares, sin arriesgar nada para los Estados y pueblos de los que forman parte. Es una injerencia ilegítima.

Sobre las dudas iniciales, vid. *Boletín UE*, 1996-6, p. 58.

34 También el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea elaborado por el PE en 1983 excluía a los comisarios y parlamentarios de los Estados miembros no participantes en la integración diferenciada (art. 46.3). En el documento elaborado por la Presidencia italiana el 17 de junio de 1996 se preguntaba si los parlamentarios nacionales de Estados miembros no participantes en una cooperación reforzada conservarían íntegramente sus funciones (CONF/3860/96 Rev.1).

rales y específicas que se discutía en 1996 y hasta bien entrado 1997 tenía en cuenta con razón que hay que distinguir entre el PE como órgano deliberante en el que todos los parlamentarios pueden participar y el PE legislador: por ello, preveía que “sólo los miembros del Parlamento Europeo elegidos en los Estados miembros participantes en la acción de cooperación votarán las propuestas de la Comisión que requieran la aplicación del procedimiento previsto en el art. 189 B”³⁵.

El proyecto del parlamentario Hermann de una Constitución europea excluía a los Comisarios de Estados no afectados.

Ahora bien, en buena lógica comunitaria, *aunque muy formal*, tanto la Comisión como el PE representan intereses generales, no nacionales. Pero la cooperación reforzada del Tratado de Amsterdam rompe la lógica comunitaria ni tiene la ortodoxia de la flexibilidad anterior (la que prevén los Tratados), incluida la ortodoxia de la integración diferenciada en la moneda única. El problema de la no participación en el PE de los eurodiputados de los Estados no comprometidos se podría haber justificado pues el PE representa a los pueblos, y los pueblos de los Estados no comprometidos no deben decidir para los demás. Según Ehlermann no deberían participar en el voto pero si podrían participar en los debates³⁶.

Finalmente, se decidió plena participación de los eurodiputados y comisarios de los Estados no participantes (como en la UEM y política social); pero si la opinión pública de los Estados más integrados conociera este dato, probablemente les resultará inaceptable que quienes nada arriesgan decidan por ellos. Extraña democracia la de la UE.

2. Otras consecuencias

A. Los riesgos

El hecho de los poderes de las Instituciones no se ven alterados en el seno de cada círculo de cooperación ha-

ce aparecer un riesgo: la jurisprudencia del TJCE en los ámbitos de la cooperación posiblemente acabará incidiendo en su posición en el régimen no intensificado de los Estados no cooperantes. La ramificación de su jurisprudencia y, por tanto, la pérdida de su uniformidad parece comprometida si logra que sean compartimentos estancos; pero si no puede impedir la formación de vasos comunicantes, el recelo de unos y otros Estados se dejará sentir. Algunos autores plantean el temor de una contradicción entre las normas aprobadas por el grupo diferenciado y las del acervo común proponiendo, para no menoscabar el acervo existente que haya “un reconocimiento expreso de que el Derecho particular de las cooperaciones reforzadas cederá, en caso de conflicto, ante el Derecho general de la Unión”.

Otro riesgo que genera la integración diferenciada misma es su diversificación. En efecto, como consecuencia de la opción unilateral de cada Estado podríamos encontrarnos en un mismo sector (fiscalidad, por ejemplo) con círculos de cooperación en los que no coincidan los mismos Estados. Esta situación comportaría, además, dificultades de gestión institucional. Los Estados que desean que haya una unión *cada vez más estrecha* mediante la cooperación reforzada deberán hacer un esfuerzo por ir hacia adelante unidos todos los Estados juntos que se comprometen con la integración profunda. Debe evitarse que la cooperación reforzada se diversifique en materias y Estados y asegurar así su coherencia, evitando la fragmentación de los espacios jurídicos y permitiendo la generación de un cierto acervo común de la propia cooperación reforzada. En definitiva, creo que la cooperación reforzada debe ser global por materias y debe evitar una suerte de *pick and choose*.

35 CONF/3914/96 y CONF/ 3835/97 ANNEX.

36 En “Increased Differentiation or ...”, *loc. cit.*, p. 24.

37 J.M. Areilza y A. Dastis, *loc. cit.*, p. 25.

En cualquier caso, parece evidente que la cooperación reforzada no ayuda a la transparencia y que los ciudadanos y los operadores económicos pueden verse confundidos en relación con los derechos y obligaciones que les sean aplicables. No saldrá favorecida la seguridad jurídica ni la transparencia del sistema de integración.

Otro aspecto nada irrelevante es el de las consecuencias financieras de una cooperación reforzada; por un lado, se prevé de forma coherente que los gastos administrativos por la utilización de las Instituciones se sufraga con cargo al presupuesto ordinario de las Comunidades europeas. Pero los costos operacionales serán por cuenta de los Estados participantes, salvo que el Consejo decida otra cosa por unanimidad.

Cabe plantear también si una vez creada una cooperación los Estados no participantes podrían controlar las normas sustantivas que se adopten en el seno de la cooperación misma si estiman que no se atienen a los criterios generales y especiales. Por un lado, mientras se debaten las propuestas normativas todos los Estados no participantes pueden hacer llegar sus preocupaciones y participar en las deliberaciones. Una vez aprobadas conservan plenamente sus derechos de Estados miembros y puede utilizar los recursos apropiados ante el TJCE. Y si no logran controlar la gestión de la cooperación reforzada les queda la alternativa bien conocida y eficaz de entrar en la cooperación reforzada para controlarla o bloquearla desde dentro, de la misma forma que se han conducido varios Estados miembros con su ingreso en las Comunidades europeas.

La integración diferenciada traslada también otros riesgos e incertidumbres a la dimensión externa: los Estados miembros podrán plantear que su cooperación diferenciada se articule en un tratado internacional con terceros y lo harán en nombre de la Comunidad Europea, de acuerdo con la jurisprudencia AETR, y pondrán a prueba la unidad

de la acción exterior y eventualmente la responsabilidad internacional de la CE. Por ejemplo, ¿una cooperación reforzada en materia de ayuda al desarrollo no tendría repercusiones para la acción exterior?

B. Los interrogantes

La apertura del grupo de Estados con mayor integración es una de las condiciones para autorizar la cooperación reforzada. Los Estados que deseen puede sumarse al grupo más acelerado expresando su acatamiento a la decisión de base que constituyó el grupo y las decisiones que fueron aprobando de desarrollo de su particular régimen jurídico. Hay que reconocer que la experiencia de algunas integraciones diferenciadas tanto en el marco institucional y jurídico de los Tratados (el Protocolo Social) como extramuros del sistema (los acuerdos de Schengen) han tenido un efecto de contagio positivo. Por ello, algún autor no descarta que pueda constituir “un muro contra los riesgos de dilución subsiguientes a la ampliación”³⁸.

El Tratado regula el procedimiento; el Estado interesado notifica su petición al Consejo y a la Comisión. Esta última elabora un dictamen y finalmente decidirá sobre la incorporación y las condiciones concretas de la misma. Parece lógico que ese dictamen se refiere a aptitudes del Estado candidato en relación con las obligaciones que va a adquirir. De nuevo, parece demasiado importante por discrecional el poder dejado en manos de la Comisión sin que se pueda recurrir a una instancia política, como sería si en último término estuviera en manos de Consejo o del Parlamento.

Algunos autores plantean la existencia de una deficiencia en la regulación al no prever la obligación de los Estados acogidos a una mayor cooperación de establecer un mecanismo de ayuda y asistencia en su seno para facilitar

38 F. Chaltiel, *loc. cit.*, p. 293.

la futura incorporación a aquellos Estados que deseen sumarse al grupo³⁹; también, aunque el TUE regula de forma genérica con base en el respeto mutuo las relaciones entre los Estados *in* y los Estados *out*, la verdad es que no siempre impediría las tensiones entre unos y otros.

Un aspecto importante a reflexionar y regular es el del *status* de los nuevos Estados miembros en caso de adhesión. Hasta ahora la Europa a la carta, dado su carácter residual en materias y Estados miembros, no había incidido en las nuevas adhesiones: los nuevos Estados miembros estaban obligados por el acervo común y se sumaban automáticamente a las normas comunes y no a las excepcionales.

Pero claro, la integración diferenciada institucionalizada *ab initio*, como un derecho individual de primera opción, es muy diferente a la prevista en Maastricht: los nuevos Estados miembros tendrían los mismos derechos para optar por su *menú* de obligaciones y derechos. En definitiva, las normas fruto de las cooperaciones reforzadas al no ser acervo común no obligan a los nuevos Estados miembros y éstos, una vez en el seno comunitario, podrán optar en cada caso y seguir el procedimiento de inclusión establecido en el art. 11.3 TCE.

VII. ¿Cabe una cooperación intensificada al margen del tratado?

No es una cuestión teórica plantearse si cabría una cooperación reforzada en ámbitos de la Comunidad Europea al margen del régimen establecido en los Tratados. La carrera de obstáculos que hay que pasar hasta lograr una norma sustantiva de mayor integración es disuasoria. Y si se fracasa en el estadio de la Comisión o del Consejo, ¿qué norma impide a los Estados que desean avanzar hacerlo mediante acuerdos *ad hoc*?

V. Constantinesco estima que en el marco de las organizaciones internacionales los Estados podrían cooperar en ámbitos distintos de competencia de la organización, pero

duda que esa cooperación pueda hacerse en ámbitos de la competencia de la organización debido tanto al principio de especialidad como al principio de lealtad. En el concreto caso comunitario –afirma– el principio de lealtad impide esa posibilidad al margen de la cooperación reforzada ofertada por el Tratado de Amsterdam⁴⁰.

Los Tratados domestican la cooperación reforzada pero, en mi opinión, no establecen que la cooperación reforzada tenga que hacerse dentro del sistema institucional y jurídico comunitario. La cláusula general del art. 43 *ofrece* el sistema institucional a los Estados que se propongan establecer una cooperación reforzada: *podrán* hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos de los Tratados. Si escogen esa opción deberán respetar unas exigencias. Pero no debe hacerse una interpretación *a contrario* en el sentido de que una cooperación al margen de los mecanismos institucionales no esté obligada a respetar el acervo, o los principios comunitarios.

No parece que deba considerarse ilegal *a priori* una cooperación reforzada en un ámbito de competencia exclusiva si la Comunidad Europea no ha ejercido plenamente su competencia o no la ha ejercido en modo alguno⁴¹. ¿Y si en materia monetaria no se logra la mayoría exigida en una materia que exige decisiones inaplazables? ¿O se requiere una mayor cooperación en el desarrollo de políticas complementarias con la monetaria?

Una ventaja de la cooperación informal o no sometida a las reglas de la cooperación reforzada es que los Estados miembros que no participan inicialmente pueden negociar las condiciones de su inclusión.

39 J. Martín y Pérez de Nanclares, *op.cit.*, p. 230.

40 *Loc. cit.*, p. 755; J. Martín y Pérez de Nanclares, *loc. cit.*, pp. 220-221.

41 En este sentido el Informe parlamentario citado de I. Méndez de Vigo, p. 64.

La cooperación *informal* sería una opción tanto cuando fracasase la cooperación reforzada en los ámbitos permitidos por el Tratado consecuencia de las dificultades procedimentales como para llevar a cabo una cooperación intensa en ámbitos de competencias exclusivas (que la cláusula específica excluye en el marco institucional).

Desde luego, si la institucionalización de la cooperación reforzada ha puesto fin a la flexibilidad tradicional del estilo de la geometría variable que representó el sistema de Schengen, la cooperación reforzada del Tratado de Amsterdam puede hacer muy difícil cualquier progreso flexible que se acomode a las necesidades reales de integración.

VIII. Reflexiones finales sobre la cooperación reforzada

Es verdad que en el pasado, en especial el Protocolo Social, en parte el *opting in* reconocido al Reino Unido en materia monetaria y los Acuerdos de Schengen, ofrecen en buena medida un balance esperanzador de lo que puede derivarse de una integración flexible que se acomoda a la realidad. La “vanguardia” de Estados miembros que decidieron avanzar ha ejercido de polo de irresistible atracción para los Estados que optaron por no comprometerse.

Pero ahora la cooperación reforzada está pensada para controlar el potencial integrador y si sale adelante tiene unas posibilidades más destructoras en lo material y en lo temporal. Ya no se circunscribe a la reforma de los Tratados, sino a su aplicación misma.

Todo el intenso debate y régimen de la cooperación reforzada evidencia que algunas ampliaciones pasadas, como es previsible las que están por venir, han sido un gran error político y no han estado guiadas por la buena fe ni el deseo de una mayor integración, sino para desde el interior

desvertebrar un proceso unitario: impedir su avance y romper su unidad.

Hablar de marco institucional único es ya una falacia. Es una referencia vacía de contenido y alude sólo a que se utilizarán y adaptarán mecánicamente sus reglas de votación y sus infraestructuras administrativas y materiales.

¿Cómo explicar a los actores socio-económicos, cómo explicar y justificar ante la ciudadanía la integración diferenciada?

El sistema de integración basado en la *paridad* de la atribución de competencias se desvertebró en Maastricht; y ahora la unidad del sistema se quiebra al adquirir una dimensión en el primer pilar y por su carácter de previsión permanente. Aunque el Tratado de Amsterdam establece que es para *impulsar objetivos* lo cierto es que se rompe la unidad de objetivos del pilar comunitario. El acervo comunitario se hace difuso⁴² y podrían prevalecer las situaciones particulares sobre las generales o comunes.

La situación jurídica de cada Estado miembro será atípica, de modo que los estatutos jurídicos de los Estados miembros y de sus pueblos serán diferentes entre sí (es decir, derechos y obligaciones variables, de contornos irregulares, a discreción). Se pueden dismantelar los Tratados y el régimen multilateral se puede multiplicar en diversos círculos de cooperación. Hasta ahora había una tipicidad en

⁴² Por otra parte, la voluntad autónoma de los Estados miembros en una revisión tiene ciertos límites en los propios Tratados. El TJCE ha declarado que los Estados miembros no son dueños absolutos de los Tratados (Dictamen 1/ 91 sobre el EEE) y que hay un núcleo duro fuera de su voluntad. Esta idea correspondiente al núcleo duro no es una pura interpretación jurisprudencial sin base convencional: el Tratado de la Unión Europea hace varias invocaciones a la obligación de no dismantelar el acervo comunitario y obliga a preservarlo (art. B y M).

los estatutos de los Estados miembros, salvo en UEM y política social. Y si la integración es divisible, la divisibilidad del sistema institucional es imparale. Cuando se rompe la paridad, se rompe para todos⁴³.

Claro que por otra parte, las exigencias sustantivas y las dificultades formales pueden hacer muy difícil o imposible el recurso a este sistema; en buena medida está pensado para que no pueda funcionar y disuadir a los Estados que deseen parcelar la integración y evitar que unos cuantos establezcan el modelo de los demás. Por ello, cabe plantearse si la integración diferenciada, no habrá que hacerla, cuando sea imperioso lograr objetivos de los Tratados, como se ha hecho con anterioridad al Tratado de Amsterdam. Claro que también hay que reconocer que choca que sea tan difícil hacer de manera formal en el seno comunitario aquello que se puede hacer informalmente extramuros de los Tratados.

Tratar la cuestión de la cooperación reforzada puede llevar al europeísta a un discurso contradictorio. Por un lado, el rechazo a lo que supone la Europa a la Carta y los regímenes diferenciados frente a la unidad de derechos y obli-

gaciones y a la paridad de la atribución de competencias. Por otro, la necesidad de seguir avanzando en la integración a pesar de las actitudes obstruccionistas. Por ello, junto a la crítica por la institucionalización de un sistema que permite a algunos Estados no alcanzar los objetivos de los Tratados, hay que criticar también que el sistema establecido para permitir avanzar a los que lo desean quede en manos del poder discrecional (¿y arbitrario?) de la Comisión o de la voluntad de los Estados miembros que no deseen alcanzar los objetivos de la integración. Estas dos críticas, aparentemente contradictorias, son los ejes de esta exposición.

En definitiva, una conclusión no exenta de ironía es que las facilidades dadas a la Comisión y a los Estados miembros para vetar las cooperaciones reforzadas permiten creer que la Comunidad Europea no será reducida a un núcleo duro y que el grueso del sistema no será cooperación variable...

⁴³ El Informe citado de los parlamentarios I. Méndez de Vigo y D. Tsatsos sobre el Tratado de Amsterdam advierte que “toda desviación duradera del principio de igualdad para todos es un riesgo para el proceso de integración” (punto 226, Doc. A4-0347/97).

LA UNIÓN EUROPEA Y LA CULTURA

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Vamos a oír hoy al Profesor Luis Martín Rebollo, muy conocido de ustedes, puesto que es el Decano de su Facultad y además Catedrático de Derecho Administrativo y, claro, yo no voy a tener la desvergüenza de explicarles a ustedes la biografía del Profesor Martín Rebollo. Simplemente saben ustedes que es Catedrático de la Universidad de Cantabria desde el año 1985 y que antes lo fue de la Universidad de Extremadura desde el año 1981. Está acá con nosotros, porque es una persona que se ha interesado mucho en determinados temas de la Unión Europea. Precisamente del tema que hoy nos va hablar tiene un libro publicado en el año 1994 con el título “El comercio del arte y la Unión Europea” donde analiza toda la legislación española sobre patrimonio histórico, y la normativa comunitaria sobre exportación y tráfico de bienes culturales. El título de su intervención de hoy es “La Unión Europea y la cultura”. O sea que, como ven ustedes, es un tema en el cual él está especializado.

Yo se lo he ido manifestando todos los días que en el programa de Cátedra Cantabria se ha procurado traer personas conocedoras de los respectivos temas y especialistas en ellos. Esa es la razón principal de haber incluido en el programa al Profesor Martín Rebollo, al cual yo le agradezco muchísimo, que haya aceptado. Está unido, como es lógico a la Facultad, y además él fue la persona que me propuso al Rectorado para dirigir la Cátedra Cantabria y, bueno, ha hecho por la Cátedra Cantabria el máximo, junto con la Profesora Escobar.

Yo le agradezco al Profesor Martín Rebollo que haya aceptado de buen grado hablarnos de una cosa que él conoce muy bien. Aprovecho también la oportunidad para agradecerle todo lo que ha hecho por mí y por promocionar mi nombre ante las autoridades académicas y de la Asamblea para que recayera este año sobre mí la tarea –no digamos el peso porque lo he hecho con muchísimo gusto– de organizar y dirigir este curso de la Cátedra Cantabria 1997-1998. Muchas gracias. Tiene la palabra el Profesor Martín Rebollo.

LA UNIÓN EUROPEA Y LA CULTURA

Luis Martín Rebollo

Catedrático de Derecho Administrativo y Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria

Introducción

Muchísimas gracias por estas amables palabras de presentación. Naturalmente el honor y la satisfacción es mía por permitirme unir mi nombre al de tantos ilustres conferenciantes, empezando por quien inauguró este Curso, el Profesor Juan Carlos Rodríguez Iglesias, hoy Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y antiguo compañero en las tareas académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura donde coincidimos en la ya lejana época de 1982. Hace poco, aquí mismo, recordaba con él un viaje a Madrid pegados a la radio un 23 de febrero. No el 23-F más conocido, el de 1981, sino el segundo 23 de febrero, el de 1983, es decir, el de la expropiación de Rumasa que vivimos juntos, como digo, oyendo la radio de Cáceres a Madrid.

Muchas gracias, pues, al Profesor Díez de Velasco, Director de este año de la Cátedra Cantabria por haber contado conmigo para hablarles de algo en cierto modo etéreo, aunque creo que importante: la Unión Europea y la cultura.

1. Cuando preparaba esta charla pensaba en lo que pueden ser dos mil años de Historia en este territorio que

llamamos Europa y que desde hace apenas cincuenta años se pretende construir como entidad institucionalizada, primero desde el punto de vista económico y más tarde, quizá, como entidad política propia.

Pensaba en efecto en dos mil años de Historia, en la larga lista de cosas que han pasado, desde la Cultura Griega al Derecho Romano, desde el Imperio Carolingio a las primeras Universidades, desde la Carta Magna a lo que significó en el siglo XV la Ruta Jacobea, el Renacimiento, el Humanismo, y luego la Ilustración, la Revolución Francesa, la codificación. Nuestro tiempo presente.

Las guerras, sí, pero también la filosofía, el pensamiento, los derechos humanos como creación cultural. Europa es la tierra de filósofos como Sócrates, Platón, Séneca, Maquiavelo, Erasmo, Locke, Montesquieu, Rousseau, Voltaire, Max Weber, Sartre, Marx. Europa ha visto nacer a multitud de científicos desde Pitágoras a Freud, desde Hipócrates a Einstein, desde Galileo y Copérnico a los esposos Curie. Humanistas de todas las épocas como Cicerón, Tito Livio, Horacio, Petrarca, Boccaccio, Proust, Tomás Mann... Hombres públicos, estadistas, artistas como Leonardo, como el Greco, Velázquez, Miguel Ángel o Picasso; músicos como Vivaldi, como Falla, como Verdi,

como Schubert, como Chopin. Todos ellos e innumerables otros conocidos han sido europeos. Nacieron, vivieron, dejaron sus obras en Europa. Por eso, ¿podía la Unión Europea prescindir de la cultura?, ¿cómo podía quedar este legado al margen en la idea ilusionante de la construcción de Europa?

2. Ahora bien, si dejamos los nombres indiscutidos, si empezamos a descender y a preguntarnos cosas, cabría plantear ya alguna incógnita, ¿qué hacer con la cultura?, ¿qué es la cultura europea? E incluso, antes, ¿qué es la cultura o en qué sentido hablamos de la cultura?

Yo no voy a hablar de la cultura europea, porque no es lo mismo una conferencia que se llame “La Cultura Europea”, que “La Cultura y la Unión Europea”. Son dos cosas muy diferentes. El modesto planteamiento de un jurista no me permite hablar de la primera perspectiva, que es seguramente la más importante. En todo caso, si es posible preguntarse, aunque sea retóricamente, qué es cultura. ¿Los museos, la pintura, la música?, ¿“el conjunto de ideas desde las que un tiempo vive”, como definía Ortega a la cultura? O, como dicen otros, ¿lo que queda después de haberse olvidado todo?

Si es difícil saber muy bien de qué hablamos cuando hablamos de cultura, todavía es mucho más difícil cuando a esa cultura la pretendemos adjetivar. Cuando empleamos el adjetivo europea detrás del sustantivo cultura las cosas se complican, porque si no sabemos muy bien qué es la cultura sabemos todavía menos qué es la cultura europea. Entre otras cosas porque cuando se adjetiva una cultura, siempre se adjetiva para diferenciarla de otra, para oponerla a otra. Si hablamos de la cultura europea es para distinguirla de otras culturas, de otros lugares. Para afirmar frente a otras realidades. Así cuando hablamos de la cultura andaluza es para diferenciarla, por ejemplo, de la cultura gallega. Pero si esto es así,

cuando hablamos de la cultura europea, ¿frente a quién la afirmamos?, ¿respecto de qué o de quién hablamos?

Son preguntas que no tienen fácil respuesta. Sólo una pregunta tiene respuesta clara. La Unión Europea, si quiere ser tal, no puede prescindir de la cultura, no puede dejarla al margen, no puede ignorar esa perspectiva sociopolítica. Y, sin embargo, durante mucho tiempo la idea, la perspectiva cultural estuvo marginada.

La competencia comunitaria en materia de cultura: el Art. 128 TCE

1. En efecto, el hecho cierto es que hasta el Consejo Europeo de Maastricht, la cultura estaba fuera de los Tratados fundacionales de la Comunidad. Sólo había una referencia, una referencia marginal en el art. 36 del Tratado CEE de 1957. En dicho precepto se mencionaba la protección del patrimonio artístico, histórico y arqueológico nacional para excepcionarlo de la libertad de circulación. De modo que el art. 36 del Tratado Fundamental de la Comunidad Económica Europea excluía de las medidas obligatorias para la realización del mercado interior, de la libertad de circulación, aquellas medidas de protección del patrimonio –diríamos– cultural; es decir, que en el contexto de la prohibición de restricciones, se excepcionaban las limitaciones, incluso las prohibiciones de exportación que pudiesen establecer los Estados relativos a los llamados bienes culturales.

La omisión de la cultura o de cualquier otra referencia a planteamientos culturales era explicable si se tiene en cuenta cómo nació la Comunidad. No es cuestión ahora de descender a detalles que ustedes los saben, pero sí conviene que cada uno recuerde o analice cómo nació la Comunidad, en qué contexto económico y político surgió en los años 50.

La cultura quedaba al margen de lo que se llamaba el “Mercado Común”. Sin embargo, al cabo de los años, superada una primera fase, contemplar la variable cultural se hacía imprescindible si se quería –como se quería en 1992– ir más allá de una simple unión económica y monetaria. Alguna referencia, alguna mención a la cultura había que incluir en el horizonte más o menos lejano de una futura unión política.

El problema era –y sigue siendo– el de cómo introducir esa variable, qué incluir en ella, con qué objetivos y con qué consecuencias. En definitiva, cómo lograr, con el acuerdo de todos, que los organismos comunitarios tengan competencias culturales en un contexto pluricultural y plurilingüístico como es el europeo. Porque es ahí, justamente ahí, en el ámbito cultural, donde nacen los sentimientos de autoafirmación por referencia a otros, las posibles ideas de exclusión del otro, las sensibilidades y sentimientos nacionalistas.

Acabamos de tener entre nosotros un debate acerca de las Humanidades y en relación a cómo se escribe la historia que se enseña a los escolares. Pues bien, imagínense lo que significa y la importancia que tiene escribir y enseñar con objetividad la historia de Europa. Imagínense lo difícil que es entenderse cuando unos hablan de la Guerra de la Independencia y otros del más aséptico término de la campaña de España. O, sin salir del ejemplo, comprobar hasta qué punto en la Historia que se enseña de las guerras napoleónicas en el suelo ibérico no se menciona a Portugal. La Historia de Europa es la historia de los europeos, pero si no es demasiado difícil explicar las grandes corrientes ideológicas, desde el luteranismo a la Ilustración, la dificultad se acentúa cuando hay que tocar los temas concretos, cuando hay que explicar instituciones concretas. Por ejemplo, ¿se explicará igual la Guerra de los 30 años en los libros de tex-

to de todos los actuales Estados de la Unión? ¿cómo hablar de la I Guerra Mundial de una manera que no hiera sentimientos nacionales? ¿Cómo romper los mitos y los tópicos, los estereotipos largamente incrustados en la conciencia de quienes no se conocen bien de cerca?

De modo que era necesario, pero difícil, introducir la variable cultural. Era una exigencia, pero una exigencia delicada.

2. Era, como digo, en primer lugar, una necesidad. Porque la cultura en Europa ha sido determinante. Porque, como demuestra la larga lista de nombres que he citado y otras más largas que se podrían hacer, Europa ha sido el más importante centro de creación humana, la unidad cultural más importante del mundo forjada por el crisol de numerosas culturas con el basamento fundamental de sus raíces romanas y cristianas. No podía, pues, quedar marginada la cultura del futuro de Europa.

Pero, como digo, en segundo lugar, se trataba de una necesidad que no dejaba de plantear interrogantes. Era algo delicado. Entre otras cosas porque podía pensarse que incorporar competencias culturales, atribuir competencias en materia de cultura a la Comunidad, podría implicar construir artificialmente una cultura común, una cultura común no sentida.

Pues bien, no se trata para nada de eso. Se trata o, más bien, se trataba de lograr un resultado, el resultado de sentirse miembro de ese espacio plural que llamamos Europa. De sentirse formando parte de un devenir más amplio que el más cercano y propio, ese donde han nacido y en el que han surgido elementos esenciales de la cultura de nuestro tiempo, entendida ésta ahora, según la entendía Ortega, como el conjunto de ideas, percepciones e imágenes desde las que un tiempo vive, es decir, desde el paradigma que hoy vivimos. Ese paradigma incluye muchas cosas, pero en lo que a un jurista le es

más cercano incluye, desde luego, la defensa de cosas tan esenciales como los derechos fundamentales, el imperio de la ley, la misma idea del Estado de Derecho que hunde sus lejanas raíces en el racionalismo y en la Ilustración, en la concepción antropocéntrica del mundo según la cual las cosas son para el hombre y no el hombre para las cosas. Un hombre que, tras el constitucionalismo y sobre la base de la idea de representación, se hace dueño también de su propio destino, de su propia manera de articular la convivencia a través del Derecho que conforma, modula, deroga y modifica.

Y bien, junto a esas aportaciones básicas para la historia de la humanidad, algunas de las cuales tienen su fundamento en aportaciones españolas de los siglos XV y XVI, y otras muy importantes derivan del impacto de la Revolución Francesa en el siglo XVIII, junto a esas aportaciones, digo, hay otras manifestaciones culturales que son signos de identidad de los pueblos; signos de identidad de los pueblos en un sentido más reducido, en un sentido más identificativo. Todo el mundo puede pensar en planteamientos cercanos a su lugar de origen que representan específicamente sus propias señas de identidad, las raíces más cercanas, los orígenes celtas, eslavos, o latinos. Señas de identidad en círculos concéntricos, primero amplios y luego reducidos, que están en la base del nacionalismo de corte romántico del siglo XIX.

3. Al afrontar la incorporación de la idea cultural a los Tratados comunitarios había que compaginar estos dos planteamientos básicos. Respetarlos. Aunarlos. De ahí que se articulara un debate previo para lograr un acuerdo, un consenso más que sobre los contenidos sobre los objetivos a conseguir con la incorporación de competencias culturales en los Tratados de la Comunidad Europea.

La consideración de la variable cultural en la formación de Europa pasaba y pasa por, al menos, estos cuatro grandes objetivos, estos cuatro grandes criterios:

a) En primer lugar, preservar, estimular y conservar las culturas propias de cada pueblo –no necesariamente de cada Estado, sino de cada pueblo– en un sentido más reducido porque ese planteamiento enriquece al conjunto de los pueblos que forman Europa. Es la perspectiva del patrimonio histórico, la perspectiva de la protección de los llamados bienes culturales.

b) En segundo lugar, el segundo objetivo, era fomentar el conocimiento de las culturas ajenas, de las culturas de los demás, porque es imprescindible conocer a los otros para sentirse parte de una historia común. Es la perspectiva de los intercambios culturales, es la perspectiva de la educación, de la difusión, de la información.

c) En tercer lugar, se trataba también de fomentar la creación artística y literaria y, por ende, la existencia de una industria cultural europea. Es el tema de la televisión, es el tema del cine, es la cuestión de los apoyos a determinadas manifestaciones culturales que conecta y tiene que ver con cuestiones tan concretas como el IVA que pagan las entregas de bienes culturales, los derechos de autor, la propiedad intelectual, las cuotas de pantalla, las posibles y siempre parciales limitaciones al mercado fundadas en razones culturales.

d) Y, finalmente, se trataba también de identificar, conocer y valorar los elementos culturales comunes que todos los europeos pueden sentir como suyos. Es decir, la perspectiva de la preservación de lo que podríamos llamar los valores comunes, la cultura común.

Eran objetivos aparentemente sencillos y, sin embargo, enormemente difíciles y ambiciosos cuando aún existen prejuicios, ignorancias interesadas, encasillamientos, tópicos y ausencias en el sistema educativo...

4. Así, pues, los orígenes de la Comunidad y las dificultades que acabo de mencionar explican sin necesidad de más detalles que la referencia a la cultura no estuviera presente hasta 1992.

Ello no quiere decir que en las tareas de la Comunidad no se hubiera tenido en cuenta esta necesidad y que por vías indirectas no haya habido algunas intervenciones en materia cultural. Me refiero fundamentalmente a la incorporación de la perspectiva cultural en otras políticas de carácter más directamente económico. Ya he mencionado dos de estos aspectos: la armonización del IVA en el intercambio de obras de arte vendidas por sus autores (lo que está incluido ya en la Ley española) o la normativa de propiedad intelectual, cuya nueva Ley y reciente Ley homogeneiza también criterios, como sucede en otros países.

Cabría mencionar también los apoyos culturales a la investigación, la política educativa, los programas de intercambio y formación (el Programa Erasmus, hoy el programa Sócrates), etc.

5. Sin embargo había que dar un paso más. Había que dar un salto adelante y ese salto se lleva a cabo en febrero de 1992, en Maastricht, cuando en el Tratado de la Unión Europea se modifica el Tratado CE y se incorpora un artículo nuevo (el art. 128) que forma todo él un Título, el Título IX. Este art. 128 acaba de ser modificado por el Tratado de Amsterdam en un punto muy concreto, justamente para incidir en la perspectiva –diríamos– localista, para incidir en la necesidad de conservar y respetar la diversidad de las culturas, es decir, para insistir en que no se trata de hacer una cultura uniforme, sino de respetar e incluso profundizar y fomentar la diversidad de las culturas.

No voy a leer ahora el artículo 128 del Tratado, porque es un poco largo. Pero sí importa retener lo esencial. “La Comunidad –empieza diciendo– contribuirá al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, poniendo de relieve al mismo tiempo el patrimonio cultural común”. Esas tres líneas están llenas de matices. La

Comunidad “contribuirá al florecimiento de la cultura de los Estados miembros”, pero dentro del respeto de su diversidad nacional y regional, –ya no sólo estatal–, poniendo de relieve, al mismo tiempo, el patrimonio cultural común de todos los Estados, de todos los pueblos de Europa.

Pues bien, si esto es lo fundamental, ¿cuáles son los objetivos prioritarios de esta nueva referencia del Tratado CE? Cabe hablar, según creo, de tres grandes objetivos. A saber:

a) En primer lugar, encontrar una base jurídica explícita para que la Comunidad pueda emprender acciones culturales específicas. Tener un enganche y una cobertura normativa para poder articular a través suya la financiación de esas acciones y destinar así dinero procedente del Presupuesto comunitario a esas finalidades concretas y directas.

b) En segundo lugar, conseguir que la dimensión cultural –como sucede con la dimensión medio ambiental en otro precepto del TCE–, sea tenida en cuenta a la hora de establecer otras políticas económicas con repercusiones culturales. Es decir, introducir lo que en la jerga comunitaria se suelen llamar las “políticas implícitas”.

c) Finalmente, permitir que los Estados miembros sigan siendo responsables del fomento y protección de sus propias culturas, incorporando medidas de protección directa o indirecta. Es decir, introducir la dimensión cultural europea sin mengua o menoscabo de la dimensión nacional o regional, obviando de esta forma las posibles reticencias y objeciones a esta nueva “política” comunitaria.

Es este último punto en el que continuaría el hilo de mi discurso ahora. Acabo de decir que se trata, en última instancia, de permitir que los Estados miembros sigan siendo los responsables del fomento y protección de sus propias culturas. Bien, ¿en qué se traduce el fomen-

to y la protección de sus propias culturas? Pues en algo que están ustedes viviendo todos los días: la política de subvenciones.

Si muchos de los espacios culturales públicos tuvieran que vivir exclusivamente de la taquilla y de las entradas que adquieren los asistentes probablemente las entradas se multiplicarían por tres o por cuatro o no se podrían mantener ciertos espectáculos de calidad. Si esos espacios subsisten es porque, además, tienen la inyección de las subvenciones por parte de los Poderes públicos, en especial, ahora de las Comunidades Autónomas. Pues bien, es sabido que las subvenciones, las llamadas ayudas de Estado, las aportaciones dinerarias de los Poderes públicos es algo prohibido por el Derecho Comunitario. Está en su misma base porque rompe unos de los principios esenciales en que la Comunidad Europea se basa: la libertad de capitales y su derivado principio de competencia. Pues bien, justamente la idea ya expuesta de que los Estados pueden seguir siendo responsables del fomento y protección de las culturas implicaba modificar otro precepto del Tratado fundacional de la Comunidad, el art. 92, un precepto clave en la filosofía de la Comunidad que, efectivamente, el Tratado de Maastricht modifica: el precepto que prohíbe las subvenciones y ayudas que enmascaren la competencia. Así, en 1992 se incorporó un apartado D al párrafo tercero del art. 92, que dice que podrán ser compatibles con el mercado común “las ayudas destinadas a promover la cultura y la conservación del patrimonio, cuando no alteren las condiciones de los intercambios y de la competencia de la Comunidad en contra del interés común”. Es lo que justifica y no hace contrario al Derecho comunitario no sólo las subvenciones en materia de cultura, sino también determinadas exenciones tributarias para el propietario de un Bien de Interés Cultural o para otras manifestaciones de carácter cultural como, por ejemplo,

ciertos museos privados, ciertas actividades de empresas estrictamente privadas.

Así, pues, los Estados mantienen la competencia para fijar sus políticas culturales y la Comunidad asume la idea de fomentar, apoyar y completar estas políticas. Es una idea central que subyace en el art. 128, pero que también es una idea básica después de Maastricht. Me refiero a la idea o principio de subsidiariedad, según el cual en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá “sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros” (art. 3 B). De modo que para completar las políticas culturales de los Estados miembros la Comunidad puede poner en marcha acciones culturales específicas, como efectivamente ya ha hecho.

Me refiero, no sólo a algún programa educativo, sino a otros más directamente culturales. Por ejemplo, el Programa RAFAEL, destinado a la conservación de patrimonio; el Programa CALEIDOSCOPIO 2000, destinado a la formación de jóvenes dedicados a la protección y conservación de bienes culturales o el Programa ARIADNA para fomentar planteamientos culturales desde el punto de vista de la traducción literaria, es decir, traducir las novelas y la poesía que se hace en cada uno de los países.

La consecuencia fundamental y la conclusión que desde este punto de vista se podría sacar inicialmente es que en su ámbito territorial, los Estados –como acabo de decir– mantienen intacta su competencia para proteger, fomentar y favorecer las culturas. Para llevar a cabo sus políticas culturales. Y que la Comunidad puede asignar fondos comunitarios directamente –y no sólo a través de la vía indirecta de las políticas implícitas– a objetivos y acciones de carácter cultural.

En cualquier caso, el art. 128 TCE incorpora en su párrafo quinto una cautela fundamental. Y es que que-

da excluida toda posibilidad de armonizar disposiciones normativas de los Estados miembros, lo que a la postre significa la renuncia a aprobar directivas. Se ratifica así el principio de no injerencia en las políticas culturales propias de cada Estado, que era justamente el aspecto donde algunos Estados miembros planteaban cautelas y dudas.

6. Para España todo esto se puede traducir en la asignación de fondos comunitarios para objetivos culturales concretos, lo que plantea otro problema que ya no afecta al Derecho Comunitario, pero sí al Derecho español. Me refiero al problema de saber quién tiene que ejecutar y gestionar esos fondos. Quién los tiene que distribuir. De acuerdo con una conocida jurisprudencia del Tribunal Constitucional la gestión de las subvenciones, ayudas o mecanismos de fomento debe ser autonómica. El problema es, pues, saber si el Estado, que recibe o puede recibir fondos de la Comunidad Europea –e incluso añadir otro dinero de su propio presupuesto para ayudas de carácter cultural– puede decir en qué tiene que gastar esos fondos la Comunidad de Castilla-León, la Comunidad de Cataluña o la Comunidad de Cantabria. Es decir, se trata de saber si esas ayudas pueden tener criterios finalistas. Una cuestión no tan marginal, ni tan sencilla de responder como pudiera inicialmente pensarse. Parece que la respuesta hay que vincularla al tipo de competencia material de que se trate, de manera que si la competencia es autonómica el Estado no podría atribuir criterios finalistas a las ayudas. Esa sería la primera aproximación. Pero es el caso que la cultura, si en la cultura enganchamos estas ayudas, se contempla en el art. 149.2 CE, que es el único precepto de la Constitución donde explícitamente se habla de competencias concurrentes. Si hay concurrencia eso significaría, en mi opinión, que el Estado sí podría establecer la determinación finalista de parte de estas ayudas y fondos comunitarios.

La dimensión comercial de la cultura: exportación y tráfico de bienes culturales

1. He dicho antes que hay varios tipos de manifestaciones culturales. Que algunas poseen a veces distinto significado. Que hay, efectivamente, expresiones que pertenecen a la cultura universal y en cuanto tales no son patrimonio de nadie. Son patrimonio de toda la humanidad o, en un ámbito más reducido como puede ser Europa, como puede ser la Unión Europea, expresiones de ese “patrimonio cultural común” de que hablaba el art. 128 TCE. Pero al lado de esas manifestaciones extraordinarias, que con frecuencia expresan valores e ideas en el sentido de paradigmas culturales, hay otras manifestaciones culturales más concretas que suelen ser signos de identidad de los pueblos. Se trata con frecuencia de símbolos, de bienes muebles o inmuebles, cuadros, esculturas, objetos arqueológicos, manifestaciones arquitectónicas, elementos referenciales.

Y es justamente desde esta otra perspectiva de la cultura desde la que aparece otra dimensión. Me refiero a la dimensión del comercio, me refiero a la dimensión del trasiego, me refiero al problema de la exportación y tráfico de bienes culturales.

Aquí sí que aparece un enfrentamiento claro de dos grandes valores. Uno está en la raíz misma del nacimiento de la Unión Europea: es la libertad de circulación de mercancías, que se acentúa después del Acta Única y se consolida finalmente tras la entrada en vigor del llamado Mercado Interior el 1 de enero de 1993. El otro valor enfrentado a la libertad de comercio es el de la protección de los bienes culturales y la consiguiente prohibición de su exportación.

La dimensión del comercio enfrenta, pues, dos criterios igualmente respetables. El de la libertad de mercado y el de la protección de los bienes culturales. Pero si

todo el mundo puede quizá estar de acuerdo con el principio general y su excepción, el problema comienza cuando hay que concretar, cuando hay que decir hasta dónde llega la excepción y la protección, esto es, qué hay que entender por bienes culturales que no pueden ser objeto de circulación. Dicho de otra manera, cuáles son los bienes cuya exportación puede ser prohibida por razones de interés cultural.

El enfrentamiento de valores es claro porque este tipo de objetos no son sólo objetos culturales sino bienes económicos, bienes con valor económico. Los objetos arqueológicos, las vasijas romanas, el cuadro de Velázquez, la escultura de Chillida tienen un valor cultural, son quizá expresiones de identidad, pero en última instancia tienen también un valor económico, un valor de mercado, un valor de compraventa en el momento en que se pongan en circulación.

¿Cómo compaginar ambos criterios –la libertad de circulación y la protección de los bienes culturales– sin menoscabo absoluto de uno de ellos?, ¿cómo compaginar esos valores contrapuestos sin dejar en manos de las autoridades estatales la posibilidad de limitar la libertad de circulación, con la posibilidad de extender la prohibición más allá de lo razonable y, en consecuencia, con el peligro de suprimir uno de los fundamentos de la Comunidad? Pero, al revés, ¿cómo compaginar esos valores contrapuestos dando absoluta primacía a la libertad de comercio impidiendo la protección de ciertos bienes que forman parte de los signos de identidad cultural de los pueblos?

A esta faceta me voy a referir ahora brevemente.

2. La Comunidad Europea, como se sabe y ya se ha dicho aquí, se funda en la libertad de circulación de mercancías y en la creación de un mercado abierto y sin fronteras que ha entrado en vigor en 1993. En consecuencia, quedan prohibidas las restricciones de cualquier

tipo impuestas por los Estados a esa inicial libertad de circulación. Ello no obstante el art. 36 TCE prevé algunas excepciones. Dice así:

“Las disposiciones de los artículos 30 a 34, ambos inclusive, no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de (...) protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional (...). No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán constituir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio entre los Estados miembros”.

Así, pues, sobre la base de razones de protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico se puede excepcionar la prohibición de restricciones al comercio. El argumento proteccionista del patrimonio histórico se une así a los demás supuestos que menciona el precepto y que justifican la citada limitación: razones de orden público, moralidad y seguridad, protección de la salud y vida de las personas o protección de la propiedad industrial o comercial.

Adelanto ahora ya algo sobre lo que volveré después. Cabe decir, en efecto, que se hace verdad en este punto esa tópica expresión del mundo literario que identifica al traductor con un traidor de las palabras (*traduttore traditore*). Porque si se maneja el texto del art. 36 TCE en su versión francesa o inglesa no dice lo que sugiere su versión castellana. En la versión castellana, como se acaba de ver, dice: “por razones de protección del patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional”. Un texto que se traduce oficialmente en 1986, es decir, el día que España entra en la Comunidad Europea. Curiosamente cuando hacía un año España había aprobado una Ley interna –la Ley 16/1985, de 25 de junio– que se llamaba, justamente, Ley del Patrimonio Histórico Español que se refiere a los bienes “de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico” (art. 1.2). Pe-

ro si se manejan las versiones francesa o inglesa del Tratado, la redacción sugiere, lo que quizá permitiría sacar otra interpretación en relación con el tema que nos ocupa. Y es que, en efecto, la redacción en esos dos idiomas al aludir a la excepción no utiliza una expresión equivalente sin más a bienes culturales en sentido amplio, sino que utiliza una expresión restrictiva. Se habla allí de “tesoros nacionales” (“trésors nationaux”, “treasures”); expresiones que sugieren la idea de que las exclusiones a la circulación del art. 36 TCE no son todos los bienes culturales, no son todos los bienes del “patrimonio histórico” sino sólo aquellos objetos de un valor fundamental, importante y singular; muestras y testimonios relevantes del pasado: los auténticos “tesoros nacionales”.

Y la pregunta surge de nuevo. ¿Es lo mismo “tesoros nacionales”, “tesoros” sin más, que “patrimonio artístico, histórico, arqueológico nacional”? Podría pensarse que sí, pero también podría ser, como digo, que no, que en las primitivas versiones se quisiera subrayar la importancia del objeto para justificar la excepción, para justificar su exclusión de la libre circulación y del comercio.

3. Sea como fuere, en todo caso es de esa expresión del art. 36 TCE de donde deriva el problema. ¿Qué hay que entender por “patrimonio histórico, artístico y arqueológico” que justifique la exclusión a la libertad de circulación de mercancías?, ¿cómo y quién lo define?, ¿con qué criterios, habida cuenta la consecuencias que de ello se derivan? ¿Debe ser con criterios estatales o con criterios armonizados en todo el ámbito de la Comunidad?, ¿cómo incidirá la respuesta que se dé a estos interrogantes en la sensibilidad de las poblaciones?, ¿en qué medida la respuesta que se dé y la solución que se adopte es o no compatible con la protección de ciertos bienes culturales y su vinculación a sus lugares de origen como pretenden algunas iniciativas de otros organismos internacionales? Y, finalmente, ¿cómo afectará todo esto

al mercado del arte? Una política fuertemente restrictiva para ese mercado, sin suficientes medios policiales de control, ¿no podría paradójicamente potenciar la proliferación de más robos y expolios?

Adelanto ya una cosa: la posición española en este problema fue que debería ser una cuestión interna, propia de la competencia de cada Estado, la definición de lo que en cada caso haya de constituir el “patrimonio histórico” a estos efectos. Con tal postura, en el fondo se está optando por un criterio delimitador expansivo que tiene como consecuencia la restricción al máximo de la exportación de este tipo de bienes. Digo esto porque si la Ley española de 1985 –la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico español– parte como parte de un concepto amplio de patrimonio histórico, eso supondría que al declarar un objeto en tal categoría se estaría consecuentemente restringiendo sus posibilidades de exportación y tráfico. Prácticamente todo objeto que tenga un cierto valor cultural puede quedar incluido en la definición y –lo que ahora importa más– con la consecuencia apuntada en el tema del tráfico internacional.

Pero si todo eso se incluye en el ámbito del art. 36 TCE, ¿cómo garantizar de verdad su protección, habida cuenta, que desde 1993, no hay controles fronterizos, habida cuenta de que ya no va a haber aduaneros? Y si no hay aduaneros en las fronteras interiores, pero sí en las exteriores ¿qué sucede en esas fronteras? Los aduaneros de aquellos países que tienen fronteras exteriores de la Comunidad, ¿habrán de manejar quince legislaciones de protección, las de cada uno de los Estados miembros, para saber si tal o cual objeto sale legal o ilegalmente de la Comunidad?, ¿es razonable que un aduanero en tales casos deba comprobar no sólo si el bien que se pretende exportar es legalmente exportable según la legislación de su país sino también conforme a la de todos y cada uno de los restantes Estados miembros?

Todo esto plantea enormes dificultades. Y muestra un cierto cinismo en el momento de la ampliación de la Comunidad hacia los nuevos países del Este. Porque se pretende proteger lo propio, sí, pero facilitar la importación de lo ajeno. Y es que si en todos los países hubiera una normativa tan rígida como la que se pretendió entre nosotros muchas obras de arte de algunos museos no estarían ahora en ellos. De modo que hay una cierta contradicción entre la prohibición de exportaciones y el fomento de las importaciones. Tras la caída del muro de Berlín, por ejemplo, no era infrecuente hallar iconos e interesantes obras de arte en los mercados de algunos países fronterizos con los Estados del Este ante la pasividad o incluso el beneplácito de las autoridades culturales de esos países importadores.

¿Qué se quiere decir? Que en toda normativa hay intereses. Y opciones. He ahí los intereses: los Estados ricos culturalmente pretenden rígidas normativas de protección. Los demás, lo contrario. Y al optar por un criterio amplio o restringido de patrimonio histórico, se está optando también por una interpretación restringida o amplia del ámbito de aplicación del art. 36 TCE. Cuanto más amplio sea el concepto de patrimonio más restringido queda el mercado, más amplia es la excepción a la libertad de mercado. Y al revés.

Se trataba, pues, de encontrar un equilibrio entre la protección de los bienes culturales de cada Estado y el mantenimiento de un mercado del arte, de un mercado de las antigüedades, de un mercado de la cultura, en el sentido físico de la palabra. Pero era una tarea obligada a la que había que enfrentarse antes de 1993. ¿Por qué?, ¿por qué era un problema nuevo si el citado art. 36 TCE ya existía antes del Tratado de Maastricht?

La respuesta es simple. Porque hasta 1992 había fronteras, porque hasta 1992 había aduanas. En definitiva, porque hasta 1992 los Estados miembros podían le-

gislar en materia de patrimonio cultural, decir qué se puede exportar y qué no, controlar la exportación ilegal en las fronteras, poner la barrera aduanera, investigar y controlar allí todo tipo de exportaciones.

De ahí que desde que existe la Comunidad hasta 1992 ese art. 36 TCE –al menos en lo referente a la cultura– no ha tenido más que un conflicto, resuelto por una sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1968 (y otras dos colaterales, de 1971 y de 1972). Fue un conflicto que enfrentó a la Comunidad con Italia por una cuestión marginal pero que afectaba indirectamente a este tema. Italia admitió ciertas exportaciones, pero las sometía al pago de una tasa que el Tribunal entendió se trataba de una traba a la exportación que tenía efectos equivalentes a los derechos de aduana y, por tanto, era contraria al Derecho Comunitario. No se cuestionó, sin embargo, en ningún momento el derecho del Estado a delimitar, definir y controlar lo que para él era “patrimonio histórico” a los efectos del art. 36 TCE, esto es, a efectos de su exclusión del tráfico comercial.

No ha habido ningún otro conflicto en este tema por la razón que he mencionado ya. De ahí que las únicas preocupaciones comunitarias al respecto se orientaran en otras direcciones: la armonización fiscal para las transacciones relativas a este tipo de bienes culturales y la simplificación de las formalidades y trámites aduaneros.

4. El problema, como digo, no se planteaba con sus perfiles actuales hasta 1992. El horizonte del mercado interior, el horizonte de la ruptura de fronteras permitía o, mejor dicho, obligaba a afrontar esta cuestión de manera urgente. Es entonces cuando la Comunidad inicia un complejo proceso de consultas y debates ante la nueva realidad de la supresión de fronteras y aduanas interiores. Debate que se planteaba, como ya he adelantado, más o menos en los siguientes términos. Si no va a haber fronteras interiores, el control de la exportación de

bienes culturales no podrá efectuarse en la aduana, lo que facilita el incumplimiento de las normas españolas, o francesas o italianas, esto es, las normas de los países con legislación más restrictiva por razones que todo el mundo puede entender. Estos Estados no podrán ya controlar la salida física del bien en la aduana. Tendrán que buscar otras medidas para evitar la exportación ilícita; medidas un poco más difíciles de articular.

De modo que podría ser fácil eludir las medidas prohibitivas si no se establece un mecanismo alternativo al control aduanero y complementario a la libertad de circulación. Ese mecanismo debe ser la devolución del bien ilegalmente exportado a otro país comunitario. Imaginemos un supuesto hipotético. Imaginemos un Velázquez que su propietario español vende a un comerciante alemán. Imaginemos que ese rico comerciante posee el cuadro y años después lo enseña, un periódico saca la noticia de que en Hamburgo hay un Velázquez muy importante. Finalmente al cabo del tiempo el cuadro se expone. Bien, ¿había alguna forma de hacer que ese Velázquez vuelva a España? Pues en principio no. Ahora se pretende que la haya y que, como correlato de la mayor facilidad de exportación, se cree un mecanismo de devolución al país de origen del cuadro, aunque no necesariamente a su anterior propietario.

No estamos hablando de cosas hipotéticas, estamos hablando de realidades bien concretas. Así, la “Marquesa de Santa Cruz”, de Goya, salió de España ilegalmente. Hoy está en España, pero previo pago de la cantidad a que salió en la subasta de la Galería de Londres donde públicamente se vendía y donde el Estado la tuvo que comprar.

El mecanismo de la devolución se imponía como correlato a la supresión de fronteras. Pero no era el único problema. Porque a partir de 1993 no hay fronteras interiores, pero subsisten las fronteras exteriores desde

las que se pueden exportar ilegalmente bienes culturales a terceros países. ¿Cómo controlar ese tráfico?

Había que lograr un acuerdo. Había que lograr una norma de ámbito europeo. En definitiva, una norma comunitaria, que permitiera resolver estos y otros problemas de cara a 1993. En síntesis, los problemas eran básicamente cuatro: a) la identificación de cuáles son los bienes culturales que se pueden excepcionar del libre tráfico o, como dice el art. 36 TCE, las restricciones que pueden imponer los Estados justificadas en razones de protección del patrimonio histórico, artístico o arqueológico; b) la determinación de quién tiene la competencia para hacer esa definición, si cada uno de los Estados miembros o la propia Comunidad; c) la previsión de las medidas que cabe adoptar a nivel comunitario cuando uno de esos bienes sale ilegalmente de las fronteras nacionales para ser vendido en otro país comunitario; y d) los medios de control que se pueden contemplar cuando un bien cultural sale de su territorio de origen a otro país comunitario y, desde él, se pretende exportar a un país tercero.

Pero, como digo, no era tarea fácil. Porque, de hecho, –según ya he dicho– había dos valores enfrentados: el punto de vista de quienes opinaban que no debía haber ningún mecanismo de protección y optaban por la absoluta libertad de comercio, y el criterio de quienes consideraban tal postura absolutamente inadmisibles y propugnaban una amplia normativa protectora. Casi no es necesario identificar los intereses subyacentes y los Estados que defendían una y otra postura y todas las intermedias.

Una vez admitido que debía haber una normativa comunitaria resurge la cuestión de la definición de su ámbito. Es decir, responder a la pregunta de quién define lo que es inexportable y va a estar protegido comunitariamente. De nuevo dos planteamientos enfrentados.

Unos países, como España, dicen que la competencia ha de ser interna. Otros, los que no tenían excesivo patrimonio que proteger, sostienen que debe ser la Comunidad la competente.

De modo que, en el fondo, el punto central de la cuestión era el de determinar quién llevaba a cabo la definición de qué bienes son bienes culturales y, en consecuencia, inexportables y protegidos por esa futura norma europea. Ese era el punto central. Decidir quién define qué son bienes culturales a efectos del artículo 36 del Tratado. Y aquí es donde importa volver a recordar la diferente redacción de ese precepto en las versiones inglesa y francesa y en la versión española. Qué son los “tesoros nacionales” o qué son, en la otra terminología, los bienes del “patrimonio histórico, artístico o arqueológico nacional”.

5. Permítanme una breve referencia marginal en este momento. Me interesa destacar lo que acabo de señalar no ya por el tema concreto que nos ocupa sino por un criterio metodológico general acerca del papel social del Derecho. El Derecho trata de aportar soluciones concretas a problemas concretos. Por eso, al final, es siempre posibilista, adopta un criterio pragmático, la óptica de lo posible que, con cierta frecuencia, es distinta de la óptica de lo deseable, la óptica de lo ideal, de lo exclusivamente conceptual.

El Derecho es una técnica de solución de conflictos en la que si la interpretación apuesta muchas veces por soluciones intermedias la producción normativa es también habitualmente el resultado de múltiples pactos. Esta es una aseveración especialmente aplicable al Derecho Comunitario que si es algo es eso, porque aquí no cabe la imposición. El Derecho Comunitario acaba siendo un resultado, pero un resultado de extraordinaria importancia, porque lo que hace es articular consensos que consolidarán luego los Tribunales. Es colocar fórmulas y técnicas, palabras y conceptos que visten y sistematizan,

dando coherencia a decisiones que se han ido adoptando con criterios políticos. Ahí aparece el Derecho para ir confirmando con el cemento de la técnica jurídica decisiones que no toman los juristas pero que consolidan los juristas. De ahí la importancia del lenguaje. De las propias palabras que apelan a conceptos, a ideas, a criterios previos. De ahí la importancia de las diferentes versiones del art. 36 TCE.

6. Volvamos al hilo central del discurso. He dicho que el problema volvía a ser el del principio: la definición comunitaria de los bienes culturales a efectos de los mecanismos de protección que se pretenden instaurar. El resultado final será que la Comunidad no pretende sustituir a los Estados en la definición interna de bienes culturales, es decir, se mantendrá la facultad estatal de definir lo que para cada uno de ellos es patrimonio cultural y la potestad de establecer medidas de protección en el ámbito interno. Pero si esa definición no coincide con la que haga la Comunidad —el Consejo o la Comisión— a efectos de la nueva normativa comunitaria, la definición estatal vale para muy poco, vale a efectos internos, vale a efectos sancionatorios, pero no vale para lo que realmente importa que es la devolución del bien ilegalmente exportado o su control en la aduana exterior de la Comunidad.

El objetivo de la normativa comunitaria que se gesta en los primeros años noventa no es sancionar al infractor, sino lograr la devolución del bien ilegalmente exportado. Se trataba de conseguir un mecanismo para que, en el ejemplo de antes, el Velázquez volviera. Se trata de un criterio pragmático: de poco valdría poder sancionar al infractor si no se puede conseguir la devolución del Velázquez. El planteamiento no era un planteamiento punitivo. Era la búsqueda de un objetivo concreto: la devolución. En esas circunstancias, la protección nacional subsiste, pero si no está cubierta por la protección comunitaria no logra el objetivo de la devolución.

Pues bien, después de muchos debates, después de posiciones enfrentadas durísimas –como la del Gobierno español, que pretendía el reconocimiento recíproco de legislaciones, sabiendo de antemano que eso no era posible–, después de muy diversos avatares que no cabe aquí relatar, finalmente se aprobó un reglamento y una directiva –mejor dicho, dos reglamentos y una directiva– en 1992 y 1993.

7. Se trata del Reglamento 3911/92, del Consejo, de 9 de diciembre de 1992, relativo a la exportación de bienes culturales y el Reglamento complementario 742/93, de la Comisión, de 30 de marzo de 1993, relativo a las disposiciones de aplicación del Reglamento 3911/93. Y la Directiva 93/7/CEE, del Consejo, de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro.

El Reglamento que, como se sabe, es de directa aplicación, contempla las medidas de protección de cualquier bien cultural europeo respecto de su salida fuera de las fronteras de la Comunidad. Por el contrario la Directiva trata de resolver el problema importantísimo de la devolución de los bienes culturales que han salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro. Esta Directiva fue integrada en el Ordenamiento español por una Ley muy poco conocida, muy poco citada, pero que es una Ley procesal de interés. Se trata de la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, modificada por Ley 18/1998, de 15 de junio, para adaptar las cuantías a la modificación de la primera Directiva efectuada por otra: la Directiva 96/100/CEE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de febrero de 1997.

Esta Ley incorpora la Directiva que he mencionado y articula una acción procesal ante la jurisdicción civil mediante el procedimiento de los juicios verbales, por la cual los Estados miembros de la Unión Europea de cuyo territorio haya salido de forma ilegal un bien cultural es-

tán legitimados para demandar al titular de ese bien –sea una persona pública o sea una persona privada– con la pretensión de su devolución. Constatada por el juez, en un proceso sumario y rápido, la salida ilegal del bien tiene que dictar sentencia condenando a la devolución y, al mismo tiempo, otorgando una indemnización al titular del bien que lo haya comprado legalmente y a cargo del Estado demandante. En el bien entendido que esa indemnización no es un justiprecio expropiatorio y, por consiguiente, ha de ser de una cuantía menor, “equitativa”, dice el art. 8 de la Ley.

Se trata de dos normas importantísimas. La Directiva crea –como ha dicho algún autor italiano (Mario Chitti)– la primera acción procesal típicamente comunitaria: la acción de devolución. Si estos bienes se exportan ilegalmente de un Estado miembro a otro Estado miembro y aparecen en él o surgen a raíz de una inspección, se prevé, como digo, su devolución. Los tribunales competentes pueden ser distintos en cada país –en el caso español son los tribunales civiles y el procedimiento judicial el más sencillo de los procedimientos que regula la Ley de Enjuiciamiento Civil, el juicio verbal– pero el resultado es el mismo. Si estos bienes se exportan a un país tercero, el Reglamento, de directa aplicación, permite controlar esa salida y, en su caso, impedirla porque las fronteras exteriores subsisten.

8. Ahora bien, ¿qué bienes son los que están protegidos por estas normas?, ¿qué bienes son los que se pueden controlar en las fronteras exteriores?, ¿qué bienes son los que se pueden devolver? Pues bien, esos bienes van a ser los que define el propio Reglamento y la propia Directiva con criterios iguales e incluso casi idéntica redacción. Se trata de unos bienes que estas normas definen conforme a tres criterios que tratan de combinarse: el criterio de su previa declaración como bienes culturales efectuado por las autoridades nacionales, el criterio de la antigüedad, y el criterio del valor económico.

De modo que hay un umbral –que no les voy a leer, porque es muy largo y porque depende de cada grupo de bienes– que singulariza los supuestos: desde las pinturas a las fotografías, desde las esculturas al mobiliario, telas, dibujos, objetos arqueológicos, etc. En cada caso, como digo, hay niveles distintos de valor económico y de antigüedad. Por ejemplo, un Estado miembro no estaría obligado a devolver un cuadro salido ilegalmente de España, ni el juez condenaría a la devolución, si ese cuadro, declarado en España “de interés cultural” –y por tanto inexportable– no tiene más de 50 años o si, aun teniéndolos, su valor no llega a unos 20 millones de pesetas, una cantidad importante, pero no desorbitada en el mercado del arte a poco que se trate de una pintura realmente destacable.

9. ¿Qué se puede decir –para ir terminando– de estas normas? No es posible ahora un análisis más detallado de las mismas¹. Sólo cabe afirmar que han de ser valoradas positivamente porque se ha conseguido algo importante que no se había logrado en otros foros internacionales (en Convenios propiciados por la Unesco o el Consejo de Europa): el resultado de la devolución. Hay también visiones menos optimistas de quienes –con criterios puramente voluntaristas pero quizá irreales– acusan a estas normas de no haber logrado todo lo que los Estados más proteccionistas proponían. Se juzga así negativo que no quede protegido todo lo que la Ley Española de Protección del Patrimonio Histórico prevé, que se utilicen criterios de valor económico y, tercero, –quizá lo más importante–, que se prevea un plazo de prescripción –como regla de treinta años, salvo algunas excepciones en que puede ser mayor y sin perjuicio de que Convenios bilaterales entre Estados miembros contemplen otro plazo mayor–. El plazo para ejercitar la acción es más reducido: un año desde el momento en que se conozca la existencia del bien en cuestión.

Entiendo, sin embargo, que debe primar una valoración positiva de las normas mencionadas. El Derecho –decía antes– es puro posibilismo y los planteamientos omnicomprendivos y globalizadores acaso satisfagan en el plano teórico pero están llamados al fracaso concreto si no están asumidos. El Derecho Comunitario es el fruto no sólo del pragmatismo, sino de los intereses contrapuestos en juego. Que haya una acción común es ya un avance de tal entidad que era impensable hace pocos años. Sobre todo si se tiene en cuenta, como he dicho, que en otros foros internacionales se ha intentado algo semejante con notables fracasos. Lo que demuestra que la Comunidad, la Unión Europea, con todas sus limitaciones es un lugar de encuentro supranacional que poco a poco abre camino a soluciones jurídicas que superan las ópticas estrictamente estatales, las ópticas de la pura colaboración intergubernamental.

Se mantiene la posibilidad de la definición estatal de lo que es un bien cultural. Pero se impone un límite sobre la base de los dos criterios apuntados: valor y antigüedad. En algunos casos –objetos arqueológicos– el valor es incluso cero, lo que potencia la protección. Se trata nuevamente de una manifestación de equilibrio que toma como referencia, sin embargo, criterios elaborados previamente por la doctrina y otras instituciones especializadas. Y en cuanto al plazo de prescripción, más allá de lógicas y comprensibles reticencias, es una cuestión de seguridad. El Derecho no tiene el poder de rehacer la historia y en virtud de criterios de imprescindible seguridad jurídica ha de ponerse plazo a su virtualidad ha-

¹ Cfr., con más detalles, L. MARTÍN REBOLLO, *El comercio del arte y la Unión Europea (La legislación española del patrimonio histórico y el mercado interior: la normativa comunitaria sobre la exportación y tráfico de bienes culturales)*, Ed. Civitas-Fundación Universidad y Expresa, Madrid, 1994.

cia el pasado. Sucede en todos los campos. Y 30 años, ampliables en algunos supuestos, no es un plazo despreciable.

10. Sin embargo, cabe aventurar que el proceso no ha terminado, que sigue siendo posible preguntarse qué es patrimonio histórico, artístico y arqueológico, o, en otras versiones, como ya se sabe, “tesoros nacionales”.

Si un día la Comisión se decide a hacer lo mismo que ha hecho en otros ámbitos y define directamente e interpreta qué es patrimonio histórico o bienes culturales a efectos del art. 36 TCE el conflicto, sin duda, queda planteado. En ese caso tendría seguramente que intervenir el Tribunal de Justicia de la Comunidad. En esa hipótesis, sólo en esa hipótesis, es cuando la legislación española, que es muy protectora, se vería limitada o desplazada porque ya no podría definir ella misma qué es un bien cultural. Ahora sí lo puede hacer y únicamente sucede que los bienes declarados que –por razones de antigüedad o umbral económico– no quepan en la Directiva no estarían protegidos por ella, no estarían protegidos por la garantía de la devolución en caso de una exportación ilegal. Aunque las autoridades españolas, en ese caso, podrían seguir vigilando y en su caso sancionando de conformidad con la normativa interna de la Ley 16/1985. Esta legislación subsiste, aunque no todas sus previsiones resulten amparadas por la protección comunitaria en orden a la devolución de objetos ilegalmente exportados o en relación a su control en las fronteras exteriores. Es decir, la normativa española, de momento, sólo indirectamente resulta afectada.

Final

1. Esta es una nueva perspectiva de la cultura en la Unión Europea. La perspectiva del comercio, la perspec-

tiva de la incorporación indirecta de los mecanismos de protección. El sentido último de la incorporación de la cultura al Tratado de la Unión, el sentido último también del matiz que incorpora el Tratado de Amsterdam, que habla de fomentar, no sólo una cultura, sino sobre todo y básicamente la diversidad de culturas, es justamente, como decía al principio, preservar, estimular y conservar la pluralidad cultural.

Lo que plantea el art. 128 TCE y la nueva realidad del mercado interior es la necesidad de abordar nuevas tareas en la protección del patrimonio artístico que merezca ser realmente protegido. Primero, la de conocerlo y catalogarlo, para lo que la participación de arqueólogos, historiadores y profesionales de Bellas Artes es decisiva. Luego, fomentar la colaboración entre Estados, como prevé la normativa comunitaria, y también la colaboración de las policías. Porque este es uno de los aspectos más preocupantes: el expolio y los robos de obras de arte, contra el que es difícil luchar si no existen previamente inventarios. Y es que, en efecto, parece que son muy numerosos los robos de obras de arte y antigüedades; robos que se producen sobre todo en iglesias y en domicilios privados, afectando fundamentalmente a los países del Sur (Italia, al parecer, ocupa el primer lugar, y después Francia, España, Grecia y Portugal). La inmensa mayoría de estos robos no llegan a conocimiento de la Interpol, y de los que le llegan a petición de las oficinas nacionales la recuperación no supera el 20 o 30 por 100 de los casos.

Se impone, pues, insistir en la colaboración en ese ámbito creando redes informáticas de comunicación y, como ya existen entre nosotros, grupos de policía especializados. Pero hace falta también la colaboración de las galerías de arte y de los profesionales del sector, porque son ellos quienes mejor conocen ese mercado especiali-

zado. Ahí está, justamente, una de las claves de la protección. No es una idea nueva. Un código de conducta de adscripción voluntaria existe, al parecer, en Gran Bretaña desde 1984 y ha sido asumido por las principales galerías, que se comprometen a no comprar, catalogar, exponer, valorar o conservar objetos de los que sospechen que han sido importados violando las leyes de otros países. Se trata de una iniciativa a fomentar y a generalizar a partir del convencimiento de que son estos empresarios los primeros interesados en rodear de confianza, garantía y prestigio a sus propios negocios. Unos negocios que mueven en el mercado cifras importantísimas. Gran Bretaña, seguida de Alemania y Francia, encabezan ese mercado en el que la posición de España –como la de Italia– supone cifras modestas. Las diferencias de ese volumen mercantil podrían interpretarse como una traducción no automática, pero sí significativa, del tipo de legislación más o menos protectora existente. Y desde luego desvela también la entidad de los intereses que se mueven en la pretensión de regular ese comercio por medio de normas comunitarias.

La colaboración –y el control, en su caso– de estos profesionales es, pues, indispensable. Finalmente, es necesario fomentar también la educación, la sensibilidad y la colaboración de las poblaciones, porque el Derecho es sólo un instrumento que precisa de una base social que lo sustente.

2. Entre la libertad de mercado que desmiembre a los pueblos de aquellos bienes muebles de tipo cultural que sean efectivamente simbólicos de una cultura o signos de su identidad y el proteccionismo a ultranza que impida cualquier tráfico, tiene que haber –hay– situaciones intermedias. El conservacionismo no puede ser conservacionismo maximalista y a ultranza. De hecho, no deja de ser contradictorio que los mismos países que ponen muchas trabas a la exportación son, sin embargo, como ya he

apuntado, generosos en el régimen de las importaciones, cuando no las fomentan. Piénsese que si se hubieran generalizado radicalmente los criterios proteccionistas a ultranza por todos los países –sin ir más lejos, los de la Ley española de 1985–, algunos cuadros y colecciones, hoy exhibidos en centros públicos, no habrían salido nunca de sus lugares de origen. Y si miramos al pasado, ¿por qué limitarnos a las etapas coloniales?, ¿por qué no mirar más atrás?, ¿por qué no mirar más adelante, por ejemplo, a la actual Colección Thyssen, de Madrid?

Hallar el equilibrio siempre es difícil. Y eso es lo que creo que se ha logrado con las normas antes citadas en un ámbito especialmente sensible como es el de la cultura. Más allá de los supuestos concretos y de su real operatividad –no hay por el momento experiencia– las normas comunitarias no son sino una muestra más de la dificultad de articular la idea de la unidad europea y los criterios e intereses nacionales cuando se pasa de las cuestiones generales y abstractas a los temas concretos. Y es que Europa es una realidad plural, cuyo proceso de unidad será el fruto, desde luego, de la voluntad política, pero también un lento proceso de realizaciones al que el Derecho y sus a veces complejas técnicas presta un inestimable y definitivo apoyo.

3. Termino ya. No es verdad que la Comunidad, o sus funcionarios, sean quienes vayan a decir cuáles han de ser los planteamientos culturales de cada país. No es verdad que se pretenda una uniformidad. Todo lo contrario, se trata de preservar la diversidad, pero también de encontrar puntos de encuentro. Esos puntos de encuentro son, fundamentalmente, los valores culturales básicos de la vieja Europa, uno de ellos –ya desde los romanos– la propia idea del Derecho como técnica de solución de conflictos, la posterior conquista de los derechos humanos, la idea del llamado Reino de la Ley. Las bases de la cultura jurídica de nuestro tiempo, de la cul-

tura en general, que resulta de especial importancia recordar en una Facultad de Derecho como ésta, pero no sólo en ella.

Para eso, digo, es necesario difundir, intercambiar, fomentar el conocimiento, extenderlo, socializar la cultura. No hay nada que contribuya más a la dignidad del hombre que fomentar los planteamientos culturales, es decir, la idea de un ciudadano sensible también al pasado, sensible y dispuesto no sólo a conservar ese legado de nuestros antepasados, sino preparado también para conocerlo, para disfrutarlo y para hacer que otros lo conozcan y disfruten. Porque justamente conociendo la historia que nos une y la historia que nos desunió, la historia de los pactos y la de los acuerdos pero también la historia de las guerras y de los conflictos que han tenido lugar en el territorio de Europa, se aprende también, por una parte, a evitarlos y, por otra, a respetar, a conocer y a querer más lo ajeno, que forma parte también de lo

propio. Porque lo propio configura el inicio de un primer círculo concéntrico a modo de las ondas que se forman en el agua cuando cae una piedra. El centro de esa inicial circunferencia se va ampliando más y más en un juego de círculos que forman nuestro entramado cultural.

4. Pues bien, esta es la idea que subyace en el Tratado de Maastricht de 1992. Y si me permiten, para terminar, utilizaré un símil arquitectónico como el que es frecuente utilizar a propósito de ese Tratado de la Unión Europea. Se habla, así, de pilares, de pasarelas comunitarias, de frontispicios y de otras referencias arquitectónicas. Pues bien, yo me atrevería a decir que, llegados a este estadio, la idea del Derecho como cultura, la idea de la historia, la idea de los derechos fundamentales, la misma idea de cultura a secas que el art. 128 del Tratado de la Comunidad Europea incorpora, es justamente lo que no se ve en una casa pero resulta determinante de todo lo demás: esto es, los cimientos.

LA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Bien, llegamos hoy a la última lección y sólo queda la sesión de clausura. Están todos ustedes invitados el próximo martes día 3, y hoy vamos a tener la ocasión de escuchar la conferencia de D. Alberto Navarro González. Como les he dicho a ustedes todos estos días, todos los intervinientes en este curso lo han sido en razón de su especialidad. Efectivamente, el Sr. D. Alberto Navarro González procede de la carrera de Derecho, de donde la mayoría de los diplomáticos proceden, digo la mayoría porque hoy los hay que nos son juristas desgraciadamente, sobre todo cuando tienen que ejercer funciones consulares, etc., etc. Además perfeccionó estudios de Derecho en Gran Bretaña –en dos Universidades– y en tres Universidades francesas. Se diplomó, y esto es importante porque hay muy pocas personas que tienen el diploma, en la Academia de Derecho Internacional de la Haya. Es funcionario del Cuerpo Diplomático desde el año 1979 (ustedes tengan en cuenta que tuvo que hacer, me imagino, un gran esfuerzo ya que acabó la carrera en el año 1977). Y en la carrera diplomática ha desempeñado una serie de cargos: primero en el Ministerio, después como Secretario de Embajada, después como Segundo Jefe de la Embajada de España en Praga y luego ha ocupado a partir de un determinado momento (el año 85), cargos siempre en conexión con lo que hoy llamamos Unión Europea, porque fue Consejero de Embajada en la Representación Permanente de España

del año 85 al 89, y precisamente estuvo encargado ya desde entonces del tema del que nos va a hablar, que es la cooperación al desarrollo. También fue Subdirector General de Programas Comunitarios y se ocupó precisamente de la cooperación en la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y de Iberoamérica. Ha sido Director General de Coordinación Jurídica, es decir, el asesor jurídico de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas. Y, finalmente, Director del Gabinete del Ministro de Asuntos Exteriores y después, en el año 97, el día 1 de enero, pasó a ser el Director del Departamento de Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea. Es el Director General de ésta que, como saben ustedes, es un servicio fundamentalmente humanitario. La ayuda humanitaria depende de él. Les digo todo esto para que ustedes vean que de lo que va a hablar lo sabe y lo sabe profundamente, que es de la cooperación al desarrollo, y lo sabe no solamente por los libros, sino por la práctica, y la práctica diaria. Yo le agradezco profundísimamente que haya venido, ha hecho un gran esfuerzo, ha llegado hoy pasadas las tres de la tarde y mañana a las seis de la mañana tiene que salir otra vez camino de Bruselas. Que ustedes le escuchen con atención, tomen sus notas, y al final, si tienen algún problema, se lo plantean en el diálogo, no se corten, porque es una persona que es fácilmente accesible. Y reitero, en nombre de la Cátedra Cantabria que este año dirijo, en nombre de la Asamblea Regional y de la Universidad, le agradezco profundísimamente que esté con nosotros.

LA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO

Alberto Navarro González

Director del Departamento para la Ayuda Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO). Comisión Europea

A continuación se exponen algunas reflexiones sobre la cooperación al desarrollo, sus limitaciones y sus retos, en este final de siglo. Se trata simplemente de ideas generales presentadas desde una perspectiva europea en un momento en el que el mundo está en plena mutación y, dentro de él, Europa busca también su propia identidad. Cuando, desgraciadamente, tenemos más preguntas que respuestas sobre muchas de las cosas que ocurren a nuestro alrededor.

Un mundo en cambio

Estamos viviendo unos momentos de aceleración histórica sin precedentes. El contexto mundial ha cambiado profundamente en los últimos años. La globalización y la revolución de las telecomunicaciones hacen el mundo más pequeño e interdependiente. Esquemáticamente, podemos mencionar tres factores que ilustran este cambio así como estas interdependencias, especialmente en el ámbito de las relaciones Norte-Sur:

– La caída del muro de Berlín y la recuperación de las libertades políticas en Europa central y oriental.

– La globalización y mundialización de las relaciones comerciales y financieras internacionales, apoyada en buena medida por la revolución de la información y las telecomunicaciones.

– La pérdida de legitimidad de la ayuda oficial al desarrollo. La ayuda al desarrollo ya no está considerada como una prioridad para los países del Norte que están reduciendo de manera sustancial sus aportaciones.

1. La caída del Muro de Berlín y la recuperación de las libertades políticas y económicas en Europa central y oriental

Este es el gran dato que ha cambiado radicalmente todo el contexto internacional. Con este cambio, los países en vías de desarrollo –el Sur– han dejado ya de ser una pieza geoestratégica de interés para el Norte y de desempeñar un papel en el enfrentamiento entre las superpotencias.

Estas mutaciones en la escena internacional han permitido el desarrollo –con más o menos éxito– de procesos democráticos en la mayoría de los países del Sur. Pe-

ro la inestabilidad política y la incertidumbre que pesa sobre estos procesos de democratización perturban los frágiles equilibrios sociopolíticos y las economías de estos países.

Las interdependencias tradicionales entre el Norte y el Sur se difuminan para dejar paso a nuevas formas de solidaridad (multiplicación de las ONGs) y a una percepción del Sur como de riesgo o amenaza para la seguridad del Norte (crecimiento demográfico, migraciones, deterioro medioambiental, drogas, SIDA...). Aunque las causas de todos estos factores son complejas, tienen sin embargo un común denominador: *todas derivan de la falta de desarrollo de una gran parte del mundo.*

2. *La globalización y mundialización de las relaciones comerciales y financieras internacionales, apoyada en buena medida por la revolución de la información y las telecomunicaciones*

En los últimos años, con la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, se ha producido la mayor liberalización comercial de la historia y se ha establecido la Organización Mundial del Comercio, tres cuartas partes de cuyos miembros son países en vías de desarrollo. No hay que olvidar un dato muy importante al hablar de comercio y ayuda: los ingresos por exportaciones de los países en vías de desarrollo han sido en los últimos años ocho veces mayores que sus ingresos en concepto de ayuda al desarrollo. Hace tan sólo 10 años estas cifras eran idénticas y el comercio y la ayuda aportaban el 50% cada uno de sus ingresos.

Pero esta liberalización generalizada del comercio puede, si no se adoptan medidas de transición adecuadas, marginar aun más ciertas regiones del mundo ya que:

- Los países en vías de desarrollo ven desaparecer su margen preferencial sobre el mercado comunitario frente a otros competidores;

- Y no pueden tampoco ajustar sus economías para aprovechar las ventajas de esta liberalización.

Por ello, Europa debe reconsiderar sus relaciones comerciales con los países en desarrollo –tanto el esquema preferencial del Convenio de Lomé como el Sistema de Preferencias Generalizadas– en el nuevo marco establecido por la Organización Mundial del Comercio.

3. *La pérdida de legitimidad de la ayuda oficial al desarrollo.*

La ayuda al desarrollo ya no está considerada como una prioridad para los países del Norte. Criticada por muchos, afectada por la imagen negativa de la corrupción y la falta de eficacia ha provocado en muchos países occidentales (afortunadamente aún no en España) la llamada “fatiga del donante”. Y no es un tema que figure en la “agenda” de quienes toman las decisiones. Tan sólo reaparece cuando hay que reaccionar con urgencia a los dramas que atraviesan algunas regiones (Ruanda, Afganistán, ...) o a los riesgos inmediatos que la falta de desarrollo conlleva para los países del norte (migraciones, fundamentalismo, droga...).

La consecuencia de todo ello es la reducción continua de las cifras de ayuda oficial al desarrollo desde hace cinco años: desde una media del 0'33% del PNB en 1991 hasta llegar al 0'29% en 1995 y al 0'27% en 1996. En cifras globales y a nivel mundial, esto representa una disminución desde 60.000 millones de dólares de ayuda al desarrollo en 1991 a los 55.000 millones de dólares gestionados en 1995. Es cierto que en paralelo asistimos a un crecimiento significativo de las inversiones priva-

das, pero no por ello deben dejar de preocuparnos estos datos.

Una buena parte de esta reducción de la ayuda al desarrollo es debida a los Estados Unidos, que representaban el 33% de todos los fondos públicos en 1971, el 23% en 1991 y tan sólo el 17% en 1995. Su porcentaje de ayuda oficial al desarrollo en relación con el PNB, el 0,15%, es uno de los más bajos de todos los países industrializados.

La Unión Europea, con un volumen global de ayuda de 28.000 millones de dólares en 1995, representa aproximadamente algo más del 50% de todo el esfuerzo global de los países que integran el Comité de ayuda al desarrollo de la OCDE y mantiene el porcentaje de su AOD en torno al 0,40% del PNB comunitario.

El volumen global de la ayuda comunitaria (28.000 millones de dólares) es superior al de los dos otros grandes donantes, Estado Unidos y Japón, sumados juntos.

Otro factor que ha contribuido notablemente a esta importante reducción de la AOD mundial, es el papel marginal de los países árabes productores de petróleo –principalmente Arabia Saudí, Emiratos Árabes y Kuwait– que apenas aportan hoy 1.000 millones de dólares cuando en los comienzos de los años 80 esa contribución superaba los 15.000 millones de dólares. Las ayudas facilitadas por la antigua Unión Soviética y otros países de Europea Central y Oriental se han reducido también de manera espectacular. Además, estos países se han convertido ellos mismos en beneficiarios de los fondos públicos y en competidores, por tanto, de los países en vías de desarrollo tradicionales.

Una Europa en cambio

Dentro de este mundo en plenas transformaciones y de una complejidad creciente, Europa se encuentra tam-

bién en plena mutación, tanto a nivel interno como en su entorno más inmediato.

En el orden interno, el principal reto para la Unión Europea radica en conseguir que el proyecto común europeo sea una empresa de los ciudadanos, cuyas preocupaciones deberían ser asumidas como objetivo fundamental a conseguir. La Unión debe ser capaz de dar respuesta a aquellas cuestiones que más preocupan a nuestros ciudadanos, como el desempleo, la degradación ambiental, la inseguridad ciudadana o la creciente complejidad de la Unión Europea.

En el orden externo se sitúan las transformaciones que están teniendo lugar en unos momentos de cambio histórico mundial y que ya hemos mencionado antes: la mayor inestabilidad política en el entorno europeo tras el fin de la guerra fría, las fuertes presiones migratorias o la globalización de la economía.

En estas circunstancias de cambio y transformación en Europa y en el mundo ¿cómo hacer que la Unión Europea entre en el siglo XXI como un factor esencial de prosperidad, paz y estabilidad y al mismo tiempo sea una empresa de los ciudadanos?

La única respuesta posible es a través de un nuevo impulso al proyecto común europeo. No existen respuestas nacionales a los retos que la nueva situación política y económica de Europa plantea en el camino hacia el nuevo siglo. Y sin embargo nunca ha dudado tanto Europa sobre sí misma y sobre su futuro. Por ello, y en palabras de Raymond Aron, *“hay que reanimar a Europa”*.

Para responder a estos desafíos es, pues, necesario diseñar una estrategia europea que asegure la paz y prosperidad de nuestros pueblos y cuyos pasos pueden ser los siguientes:

1. Una reforma institucional de la Unión que haga posible la ampliación y que nos aporte más democracia, más eficacia y más solidaridad en el ámbito comunitario.

2. El paso a la moneda única de acuerdo con el calendario y las condiciones previstas en el Tratado de Maastricht, esto es, a más tardar el 1 de enero de 1999.

3. La negociación de las nuevas perspectivas financieras que estarán en vigor a partir del 31 de diciembre de 1999, negociación que ya se anticipa que va a ser durísima.

4. El establecimiento de una nueva arquitectura europea de seguridad mediante el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa, reforzando al mismo tiempo el vínculo transatlántico con Estados Unidos y Canadá y tratando de incorporar a Rusia en esta nueva arquitectura de seguridad.

5. La ampliación de la Unión Europea a los países asociados de Europa Central y Oriental, incluido Chipre.

Todo lo anterior debe combinarse con la preservación y profundización del Mercado Interior, con la creación de empleo –principal preocupación de los ciudadanos europeos en este momento– y con la salvaguarda y promoción de los valores y principios de identidad europeos.

La Conferencia Intergubernamental era el primer paso de esta estrategia europea y desgraciadamente no ha ofrecido una respuesta adecuada a los retos que tiene hoy Europa. El Tratado de Maastricht fue el último Tratado de la guerra fría y la Conferencia debería haber aprobado un nuevo Tratado para una nueva época: debía poner a la Unión no solo al día de hoy, sino también al de mañana. Porque las únicas alternativas posibles son la integración o la desintegración, esto es, el progreso o la dilución del proyecto común europeo.

Los ejes de una mayor integración, ya identificados en el Grupo de Reflexión presidido por Carlos Westendorp en 1995, podrían ser los siguientes:

* *Una Unión próxima al ciudadano*: el proyecto de integración europea no puede construirse en el vacío. Es

necesario recuperar el apoyo de los ciudadanos tras la etapa de euroescepticismo que estamos viviendo. Para ello deben reforzarse nuestros valores comunes y responder a las principales demandas de la sociedad europea:

- *Crecimiento económico y creación de empleo* con una actuación más coordinada de las políticas nacionales y haciendo del empleo un objetivo al que sirvan todas las políticas comunitarias.
- *Ciudadanía europea* como un valor añadido a la ciudadanía nacional y que no supone un menoscabo de ésta (desarrollo de los derechos de la ciudadanía europea, catálogo de derechos fundamentales en el Tratado, cláusula de no discriminación por razones de raza, sexo, etc.).
- *Europa como espacio de libertad y seguridad*, construyendo un espacio jurídico común que responda a la creciente necesidad de seguridad interior de los ciudadanos sin menoscabo de las garantías individuales.

Los problemas que se plantean en este ámbito –terrorismo, narcotráfico, crimen organizado, inmigración, asilo– superan ampliamente el límite de los Estados nacionales y requieren respuestas comunes. Es inaceptable entre Estados democráticos que compartan los mismos valores conceder al terrorismo la categoría de delito político.

- *El medio ambiente* es hoy en día una preocupación fundamental del ciudadano europeo y de su preservación depende en gran medida el futuro de nuestros hijos. La protección del medio ambiente es una cuestión de pura supervivencia. La Unión no puede desentenderse de este problema.
- *Y mayor transparencia*, que es una exigencia de la legitimidad democrática, ya que sólo una gestión transparente y responsable por parte de las

Instituciones europeas puede ganar el apoyo de nuestros ciudadanos al proyecto de integración.

* *Un funcionamiento eficaz y democrático de las Instituciones de la Unión.* La necesidad de la reforma institucional se acentúa ante la perspectiva de una ampliación a cerca de 30 Estados miembros, ya que es evidente que no se puede funcionar con el mismo esquema institucional y casi el doble de Estados miembros. Es necesaria una mayor legitimidad democrática en todas las Instituciones de modo que los ciudadanos de los Estados miembros tengan una representación justa y lo más igualitaria posible. Es necesario también preservar la eficacia en la toma de decisiones aunque no debemos identificar de un modo simplista eficacia con más voto por mayoría cualificada en el Consejo. Si las decisiones que se adoptan carecen de la suficiente representatividad y respaldo de la población corremos el riesgo de que no sean realmente aplicadas y por ello resulten ineficaces.

* *Una mayor capacidad de acción exterior y una mayor solidaridad con los países en vías de desarrollo.* Es preciso dotar a la Unión de los medios necesarios para que pueda hacerse más presente en la escena internacional y pueda traducir su enorme peso económico en influencia política. La primera potencia económica y comercial del mundo debe asumir sus responsabilidades y no limitarse a responder a estímulos impuestos del exterior.

La Unión Europea debe tener una sola voz en el ámbito internacional para defender mejor sus intereses y promover al mismo tiempo los valores europeos. Para ello son necesarias una mayor globalidad y coherencia entre los aspectos políticos, económicos y militares de la acción exterior comunitaria así como una mayor visibilidad de sus acciones. La nueva situación internacional y la próxima ampliación al centro y este de Europa plantean también nuevos desafíos en el desarrollo de una identidad europea de seguridad y defensa.

Hay que tener en cuenta, además, que la cooperación en este área ya no se limita a la defensa colectiva del territorio, sino que se dirige también a la prevención de conflictos y a la gestión de crisis.

Estos son, de forma muy resumida, algunos de los temas principales que debemos afrontar en este momento crucial de cambios a escala mundial para dar un nuevo impulso a la construcción europea. Porque la única vía posible para salvaguardar la Unión Europea como factor de paz y estabilidad en nuestro Continente es la de la integración. La simple cooperación intergubernamental no basta (como lo demuestra la historia de Europa a lo largo de siglos de alianzas, recelos y enfrentamientos entre naciones).

Balance sobre los resultados de la ayuda al desarrollo

De forma resumida, tres serían los elementos a retener en el análisis del panorama actual en el campo de la ayuda al desarrollo:

- La constatación de los importantes avances obtenidos en las últimas décadas a nivel de desarrollo social.
- El auge del movimiento de ONG como respuesta a una demanda de la sociedad civil.
- La importancia adquirida por la ayuda humanitaria, consecuencia de la multiplicación de los conflictos.

1. La constatación de los importantes avances obtenidos en las últimas décadas a nivel de desarrollo social

Afortunadamente, se observan importantes avances en las últimas décadas en los países en desarrollo que muestran, hasta cierto punto, los efectos positivos de la ayuda facilitada por los países del Norte.

En los últimos 50 años se produjeron importantes avances que han revolucionado las vidas de las personas y han supuesto progresos sustanciales en términos de desarrollo humano:

- la esperanza de vida en los países en desarrollo aumentó de una media de 46 años en 1960 a 63 años en 1992. Sin embargo persisten importantes diferencias entre los Países Industrializados donde se eleva hasta los 74 y los Países Menos Adelantados donde apenas alcanza los 51 años;

- entre 1960 y 1992 la mortalidad infantil ha descendido en más de un 50%;

- el porcentaje de personas afectadas de desnutrición crónica ha disminuido. En 1970, más del 40% de la población de Asia Oriental padecía desnutrición crónica; en 1992 el porcentaje ha disminuido hasta el 16% a pesar de que se incrementó la población en más de 500 millones de personas;

- se han producido mejoras en educación: la matriculación neta en enseñanza primaria casi se ha duplicado en los últimos veinte años;

- se ha incrementado el número de Estados democráticos y;

- existe una mayor conciencia medioambiental a nivel mundial;

2. El auge del movimiento de ONG's como respuesta a una demanda de la sociedad civil

Frente al fenómeno arriba mencionado de *reducción de ayuda oficial* al desarrollo se está produciendo *un incremento de la ayuda "no oficial"* al desarrollo. La proliferación de ONG (Organizaciones no Gubernamentales) responde a varios factores combinados entre los que citaríamos:

- Por un lado, las ONG están dando cabida a una serie de inquietudes y conciencia de solidaridad que emergen en las sociedades civiles europeas.

- El 75% de las ONG en España se fundaron en la década de los años 80, coincidiendo con la época en que España experimenta un mayor desarrollo económico. Sin embargo, la expansión de las mismas tiene lugar en los 90 con las crisis de Ex-Yugoslavia y los Grandes Lagos. Las ONG en España movieron *en 1995 un total de 32.578 millones de pesetas y realizaron casi tres mil proyectos*. El hecho de que la mitad de los fondos de estas ONG proviniera de donaciones privadas (el resto serían fondos públicos y/o europeos) da idea de la importancia que los ciudadanos españoles están dando a este tipo de iniciativas.

- Por otro lado, en un momento en que la legitimidad del Estado y la utilización que este hace de los fondos públicos son cuestionados (tanto en Europa como en los países receptores), el ciudadano de a pie dirige su mirada hacia otros canales que considera más efectivos y directos y que le hacen sentirse más próximo al beneficiario de la acción.

- Finalmente, los medios de comunicación han acercado las sociedades europeas a los países en desarrollo con lo que el fenómeno de la globalización ha facilitado también el auge de esta conciencia solidaria.

3. La importancia adquirida por la ayuda humanitaria

A pesar de la caída de los fondos dedicados a la cooperación al desarrollo, los años 90 han visto un crecimiento importante de la ayuda humanitaria que hoy se eleva aproximadamente a 4.000 millones de dólares anuales y que se reparte en una cuarta parte cada uno entre la Comunidad Europea, sus 15 Estados Miembros, los EEUU y el resto de los donantes (Japón, Canadá y Australia).

Aunque en los últimos dos o tres años se ha producido una cierta estabilización y casi disminución de los fondos destinados a esta ayuda (después del “boom” causado por los conflictos en Ex-Yugoslavia y Grandes Lagos), la ayuda humanitaria de la Comunidad Europea se ha multiplicado por siete entre 1990 y 1997.

La ayuda humanitaria debería disminuir la vulnerabilidad de los países a las grandes crisis y poner las bases para la ayuda al desarrollo. Desafortunadamente, algunos países se enfrentan a situaciones de crisis permanentes lo que conlleva también la instalación de la ayuda humanitaria.

Elementos para una nueva política de cooperación al desarrollo

Tanto en la sociedad civil como entre los principales donantes internacionales, se hace cada vez más evidente que el *objetivo fundamental de la cooperación al desarrollo es la lucha contra la pobreza*. Este es, en particular, el objetivo prioritario anunciado por el nuevo Presidente del Banco Mundial, Sr. Wolfhenson.

Existen sin embargo diferentes concepciones de los modelos y métodos a promover en los países en desarrollo. En un extremo podríamos encontrar la ortodoxia económica del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En el otro, la crítica de estas políticas neoliberales y de su excesivo economicismo, que hoy tiene su máxima representación en las ONGs. Entre estos dos polos, la Comunidad Europea ha mantenido una posición intermedia poniendo el énfasis en el desarrollo sostenible como un objetivo a medio y largo plazo, que debe tener en cuenta la protección de los derechos humanos y la promoción de los valores democráticos (en definitiva la persona como objeto y sujeto del desarrollo).

En cualquier caso, la ayuda al desarrollo no puede ser una simple transferencia de recursos de los países ricos a los países pobres, sino que debe apoyar una concepción más global que tenga en cuenta sobre todo el impacto de la ayuda en los países beneficiarios, fomentando las reformas políticas, el desarrollo económico y social sostenible y la mejor utilización de los recursos internos.

Existe un cierto consenso sobre el hecho de que la ayuda oficial al desarrollo en los últimos años ha estado más asociada a los intereses de los países donantes que a la promoción de políticas correctas en los PVD. La pregunta que nos podemos hacer, es pues: ¿cómo la ayuda al desarrollo puede incentivar las reformas en las distintas políticas de los países en vías de desarrollo para apoyar su crecimiento económico y la lucha contra la pobreza?

En cualquier respuesta, parece necesaria la disciplina fiscal, la inflación moderada y una mayor apertura al exterior con el fin de lograr un crecimiento sostenible a largo plazo y con ello reducir la pobreza.

Sin embargo, no todos los países se encuentran en las mismas condiciones para adoptar estas políticas ni tampoco existe una receta única para todos ellos (¿por qué algunos países asiáticos se han desarrollado y no los africanos?). Sin embargo, ciertos elementos son evidentes. Por un lado, el desarrollo de los países asiáticos no ha tenido lugar de la noche a la mañana sino que responde a un crecimiento continuado, durante varios años, de sus economías, y es por ello que la ayuda al desarrollo debe ser constante durante un período lo suficientemente largo para notarse sus efectos.

También existe consenso sobre el hecho de que la tradicional ayuda no produce los efectos deseados en ausencia de un entorno macroeconómico favorable. Por ello, se pone cada vez más énfasis en el apoyo presu-

puestario y en la discusión con los gobiernos beneficiarios de sus políticas sectoriales.

El apoyo a las políticas de ajuste estructural es un intento de ligar ayuda y reformas. Sin embargo, la ayuda al ajuste no siempre ha premiado las buenas políticas y sus resultados son débiles, en particular, en lo que se refiere a mejorar las situaciones de pobreza. Además, la parte más importante de la ayuda al desarrollo (entre el 70 y 80%) sigue estando en la ayuda a proyectos.

En cualquier caso, la cooperación al desarrollo tanto bajo la forma de proyectos como de programas y de apoyo presupuestario, está poniendo cada vez más *énfasis en la condicionalidad política y económica de la ayuda y en la promoción de reformas que faciliten un marco adecuado para la inversión privada y el crecimiento económico*.

Existe aún un debate sobre el *papel del Estado y la división del trabajo entre el sector público y el privado en los países en desarrollo*. Desde una perspectiva socialista y democrática hay que defender el papel del Estado en el proceso de redistribución de la renta, en la lucha contra la pobreza y en el mantenimiento de los servicios públicos fundamentales como la educación y la sanidad. Éstas *políticas de redistribución* de la renta y de elevación del nivel educativo y sanitario de la población deben ser *compatibles con un modelo de economía abierta* en el que la globalización de la economía no tiene que verse como una amenaza sino como una oportunidad para todos, y a condición de que se produzca en paralelo *con el avance de los derechos humanos y la democracia*.

La educación debe ser considerada no tanto desde el simple punto de vista de un servicio del Estado sino como un elemento clave en la inversión en un futuro próspero.

La tendencia mundial de reducción de la ayuda pública al desarrollo, no se ha traducido con tanta fuerza en los países de la Unión Europea. Al contrario, la Unión Europea –la Comunidad y los Estados miembros conjuntamente– juega un papel cada vez mayor en el ámbito de la cooperación al desarrollo. Si en 1990, la Unión Europea representaba el 36% de los flujos de ayuda a nivel mundial, en 1995 este porcentaje es prácticamente el 50%.

Europa representa hoy casi la mitad del esfuerzo internacional de ayuda al desarrollo y por ello debe jugar un papel fundamental en la definición de la política de cooperación de desarrollo del siglo XXI.

En el pasado, el Convenio de Lomé ha sido el corazón de la política comunitaria de cooperación al desarrollo. Sin embargo, con las últimas ampliaciones y los recientes cambios políticos, el programa de ayuda comunitario se ha hecho más universal y se ha extendido, en particular, hacia el Este de Europa, el Norte de África y América Latina. Lomé representaba más del 50% de la ayuda comunitaria en 1990. Aún manteniendo su peso absoluto, Lomé no representará probablemente más de un 25% de la ayuda comunitaria en el año 2000.

La Comisión, los Estados miembros y los países ACP han mantenido un diálogo en torno al Libro Verde sobre el futuro del Convenio de Lomé y es evidente que nos encontramos en un proceso de reformulación de la política exterior y de cooperación de la Comunidad. Cualquiera que sea el resultado de este debate, existe una oportunidad única para racionalizar y mejorar el impacto y la eficacia de la política de la Unión Europea en su cooperación al desarrollo y en sus acuerdos comerciales con los países más pobres.

De forma resumida, los principales retos para la Comunidad Europea y sus Estados miembros en el diseño

de esta nueva política de cooperación al desarrollo son los siguientes:

1. Aumentar el nivel de influencia de Europa a escala mundial y que sea proporcional a su peso económico, comercial y de primer donante mundial de ayuda al desarrollo.

2. Mejorar la coordinación y la distribución de competencias entre los diferentes donantes internacionales (Comunidad, Estados miembros, grandes instituciones multilaterales y otros donantes bilaterales).

3. Conseguir un sistema de preferencias comerciales global que no discrimine entre las distintas regiones geográficas y que sea más coherente con los objetivos de cooperación, lucha contra la pobreza y promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales.

4. Aplicar una mayor selectividad en la ayuda al desarrollo para los objetivos de promoción del desarrollo económico, lucha contra la pobreza y apoyo a los valores democráticos.

III

MESAS REDONDAS

**EL COMITÉ DE LAS REGIONES
COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN
REGIONAL Y LOCAL EN LA UNIÓN**

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Deseo especialmente a los tres intervinientes en esta mesa redonda, sobre las Regiones en la Unión Europea, su participación. Cuando yo les transmití la invitación, realmente lo hice con la mejor de las voluntades y porque sabía que la experiencia de los tres –ya lo veremos más tarde– podía clarificar muchas cosas de este tema, que dentro de la andadura de la Unión Europea, es un tema relativamente reciente, la creación del Comité de las Regiones y la importancia de las regiones, que fue recogido como institución –digamos– en la versión del Tratado de la Unión Europea o versión de Maastricht.

Sería una osadía tratar de presentar en esta ciudad al Consejero de la Presidencia de la Comunidad Autónoma, Señor del Valle, que además forma parte del Comité de las Regiones y al Catedrático de la Facultad de Ciencias Económicas, Dr. Villaverde Castro, Director del Departamento de Economía, y además –muy interesante–, por lo que al curso se refiere, Director del Centro de Documentación Europea de nuestra Universidad. Es persona que ha dirigido parte de sus investigaciones a la economía regional y a la de nuestra Comunidad en particular.

El Doctor García-Petit, es algo más que un especialista en el Comité de las Regiones, es una de las personas que ha contribuido más eficazmente a ponerlo en marcha, porque el Comité de las Regiones se crea, como es lógico, con el Tratado, pero ¿quién lo pone en marcha? Siempre detrás de una construcción jurídica hay una serie de hombres, que realmente son los que “de facto”, crean el órgano, lo ponen en marcha. Y ha colaborado eficazísimamente con el que ha sido Presidente y lo es actualmente, el Señor

Jordi Maragall, en la puesta en marcha –digamos– del Comité. Y desde hace cuatro años, forma parte de su Secretaría, en Bruselas, donde vive, y es el Asesor Jurídico, o sea la autoridad mayor en materia de derecho que tiene el propio Comité.

Nos conocemos hace muchos años, desde que en la década de los 60, ambos éramos profesores de derecho internacional en la Universidad de Barcelona. Han pasado ya treinta años largos, y sé de las cosas que hace. Es un catalán de pro; lo notarán ustedes no solamente por el acento, sino por su manera de tratar las cosas seriamente, las hace muy seriamente, estoy seguro que insistirá mucho sobre la andadura del Comité de las Regiones, del concepto de este último, al ser una institución poco conocida, en comparación, lógicamente, con las que salen todos los días en la prensa, y que nos puede poner un poco de relieve la importancia que cada día tiene el Comité de las Regiones dentro de la Unión Europea.

Europa –como saben ustedes– se va haciendo en pequeños pasos, y entre estos pequeños pasos creo, la creación del Comité de las Regiones, uno de esos pasos, aparentemente pequeño, pero que lleva debajo una gran filosofía ya que puede ser el embrión de la transformación de la estructura de la propia Unión Europea.

Insisto en mi agradecimiento a los participantes en nombre de la Cátedra Cantabria, que este año dirijo, y de las dos entidades que la han dado vida, es decir, la Asamblea y la Universidad.

No les quito más tiempo, pues verdaderamente lo interesante es lo que van a decir los intervinientes, y no lo que yo les pueda decir. Y sobre todo yo espero que en la mesa redonda posterior se entrecrucen entre ellos preguntas y ustedes también si les queda alguna duda la hagan presente. Yo les agradezco mucho la presencia.

EL COMITÉ DE LAS REGIONES COMO ÓRGANO DE PARTICIPACIÓN REGIONAL Y LOCAL EN LA UNIÓN

Jordi García Petit

Director Adjunto, Secretario y Jefe del Servicio Jurídico y de Estudios del Comité de las Regiones de la Unión Europea

Emilio del Valle

Consejero de la Presidencia de la Comunidad de Cantabria

José Villaverde Castro

Catedrático de Análisis Económico y Director del Departamento de Economía de la Universidad de Cantabria. Director del Centro de Documentación Europea.

Intervención de D. Jordi García-Petit

En el entramado jurídico de la Comunidad Europea faltó una pieza hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y la constitución del Comité de las Regiones en marzo de 1994, y ésta era una representación y participación de los entes regionales y locales en el proceso decisorio comunitario.

Tal como aparece definido en el Tratado de 1992, el Comité de las Regiones (CDR) es una construcción incompleta, en cierta manera provisional, que refleja el difícil acuerdo que se alcanzó en relación con el mismo en la Conferencia Intergubernamental de 1991.

La solución adoptada entonces se basó en una propuesta transaccional germano-española que, aun representando una posición avanzada respecto a la de los Estados más reticentes, significaba una renuncia a algunas de las aspiraciones que más habrían singularizado al nuevo órgano: el carácter de electos de sus miembros, el “ius standi” ante el Tribunal de Justicia, la consideración

del Parlamento Europeo como institución consultante y la obligación de las instituciones consultantes, en caso de que decidieran separarse de la opinión del órgano consultivo, de comunicar a éste las razones de la separación. Las mismas aspiraciones que ahora el propio CDR ha retomado.

Pero la decisión de 1991 que más ha marcado la constitución del CDR y más ha gravado su funcionamiento ha sido su equiparación mimética al Comité Económico y Social (CES): igual función consultiva, igual rango orgánico, igual número de miembros por Estado e igual recurso a una estructura organizativa común (SOC), cuando el carácter de representantes de entes políticos territoriales de los miembros del CDR frente al de representantes de grupos corporativos del CES (Empresarios, Trabajadores y Actividades Diversas) establece una objetiva diferencia con el CES, con sus trabajos y con la evolución previsible de éste.

Después de la ampliación de la Comunidad Europea en 1995 a Austria, Finlandia y Suecia, el CDR está com-

puesto por 222 miembros titulares y la misma cantidad de suplentes, representantes todos ellos de los entes regionales y locales. Un número de miembros por Estado que repite la distribución cuasi aleatoria consagrada en el CES, y que, por tanto, no refleja ninguna característica regional o local de los Estados miembros de la Unión.

El Tratado deja al cuidado de los Estados el reparto del número de miembros entre representantes regionales y locales. Este reparto es muy desigual según los Estados, pero a grosso modo traduce la respectiva organización territorial así como los equilibrios internos de cada Estado.

Entre los miembros titulares, y dentro del primer mandato cuatrienal, Bélgica no tiene representantes locales en el CDR, Alemania tiene 4, Austria 3 y España 4, los alcaldes de Madrid, Barcelona, La Coruña y Córdoba. Por otro lado, los Países Bajos, el Reino Unido, Luxemburgo y Dinamarca no tienen, ni siquiera nominalmente, representantes regionales. El reparto final en el conjunto del CDR entre representantes de entes regionales y de entes locales arroja las cifras siguientes: 93 son locales, 43 provinciales (distritos, condados, consejos, departamentos, prefecturas...) y 86 regionales. En porcentaje sólo pueden considerarse representantes regionales –sin entrar ahora en la consideración de la homogeneidad de las distintas regiones representadas– el 38,73% de los miembros titulares del CDR.

El CDR es un órgano consultivo institucional. En las instituciones comunitarias hay cerca de 200 órganos consultivos. Pero, comités compuestos por representantes salidos de todos los Estados miembros y como órganos consultivos creados por un tratado y con personalidad jurídica equiparable a la de las instituciones comunitarias sólo hay dos: el CES y el CDR.

El CDR tiene que ser obligatoriamente consultado por la Comisión y por el Consejo en los ámbitos de cohesión

económica y social (incluyendo los fondos estructurales), transporte transeuropeo y redes de las infraestructuras de la energía, salud pública, educación y juventud y cultura. Además, el CDR será consultado en cualesquiera otros casos en que las instituciones consultantes lo estimen oportuno. Cuando el CES sea consultado, el Consejo o la Comisión informarán al CDR de tal solicitud de dictamen, a fin de que éste pueda emitir un dictamen al respecto cuando estime que hay intereses regionales o locales específicos en juego. Por otra parte, el CDR dispone de la importante facultad de poder emitir un dictamen por propia iniciativa cuando lo estime conveniente. Del total de 165 dictámenes emitidos hasta septiembre último, 77, o sea el 47%, han sido opiniones por propia iniciativa.

El proyecto del tratado de Amsterdam añade a los anteriores los ámbitos de consulta siguientes: empleo (orientaciones y medidas incentivadoras), asuntos sociales (legislación), salud pública (medidas destinadas a alcanzar los objetivos del artículo 129 del TCE), medio ambiente, fondo social (decisiones de ejecución), formación profesional (medidas destinadas a alcanzar los objetivos del artículo 127 del TCE) y transporte (con carácter general).

La experiencia del Comité de las Regiones

Después de cuatro años de funcionamiento, al final de su primer mandato, el CDR puede presentar el balance siguiente:

a) Produce dictámenes de naturaleza distinta a los del CES –menos en número y políticos en su enfoque–, que son singulares porque formulan el dictamen sobre las materias consultadas desde el ángulo de los entes territoriales de la Unión y que son útiles porque participan en la formación del consejo en el Consejo de Ministros al anticipar los debates políticos y proponer soluciones.

b) Los dictámenes del CDR encuentran una aceptación notable en las instituciones consultantes y en el exterior de las mismas.

c) En cada sesión de su Asamblea Plenaria se manifiesta con fuerza la función del CDR como un foro institucional donde se expresan los intereses de los territorios —el único existente en la Unión— por parte de sus más cualificados conocedores: sus gobernantes. Ante el CDR han intervenido, entre otras personalidades, Egon Klepsch, Klaus Hänsch y José María Gil-Robles, Jacques Delors y Jaques Santer, Carlos Westendorp, Fernando Morán, Joan Antoni Samaranch, Simone Veil, Valéry Giscard d'Estaing, Edouard Balladur, Gay Mitchell, Win Kok, Hans Van Mierloy, Jean-Claude Juncker, Jorge Sampaio, Jean-Luc Dehaene y Romano Prodi.

d) El CDR presta servicios a la Unión, acercándola al ciudadano a través de quienes, como las autoridades regionales y locales, están próximos a él por definición, y a la Comunidad Europea, participando sus miembros en la realización o en el apoyo de las políticas comunitarias en el territorio.

e) La cohabitación de los poderes regionales y de los locales en el seno del CDR ha sido ejemplar, produciéndose en la práctica la especialización de las actividades de los miembros del Comité sin ningún problema.

f) Las relaciones del CDR con las instituciones mayores mejoran progresivamente, en particular con el Parlamento Europeo. La conferencia de octubre de 1996 sobre las Colectividades Territoriales de la Unión Europea, organizada por el Parlamento con la colaboración del CDR, representa un cambio de dirección, evidente ya en las relaciones cotidianas. El CDR ha encontrado su lugar y su reconocimiento dentro del sistema institucional comunitario, sobre todo después de la Cumbre de las Regiones y Ciudades de la Unión Europea, celebrada en Amsterdam, en mayo de 1997, que reunió a más de 300

representantes de los poderes regionales y locales de la Unión convocados por el CDR.

Finalmente, el proyecto de tratado de Amsterdam mejora sensiblemente la posición del CDR, 1) reforzando su autonomía al establecer que sus miembros no pueden ser simultáneamente miembros del Parlamento Europeo, al autorizarle a aprobar su Reglamento Interno y al abrogar el protocolo número 16, anexo al Tratado de Maastricht, que establece una estructura organizativa común con el CES; 2) extendiendo al Parlamento Europeo la posibilidad de consultarle; 3) ampliando los ámbitos de consulta obligatoria a 7 nuevas materias; y 4) ampliando el ámbito de consulta facultativa a la cooperación transfronteriza.

Intervención de D. Emilio del Valle Rodríguez

El profesor García-Petit les ha hablado de lo que fue la constitución del Comité de las Regiones y nos ha explicado un poco a todos su funcionamiento, la parte técnica interna, de funcionamiento del Comité.

Me corresponde a mí como representante español en dicho Comité, hablarles un poco del antes, el durante y el después de la constitución del Comité de las Regiones, desde el punto de vista de España, qué ocurría en España, cuando se hablaba de la creación del Comité de las Regiones y qué ocurrió cuando se constituyó, a qué acuerdos se llegaron y si cumplió el Gobierno de la nación esos acuerdos o no los cumplió.

La primera vez que se convoca lo que hoy se conoce como Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, fue mediante una carta, una misiva, del Ministro para las Administraciones Públicas de 20 de noviembre de 1990, remitida a los Presidentes de las Comunidades Autónomas, a fin de celebrar una Conferencia que el propio Ministro en su carta decía que

podía considerarse de carácter sectorial, para el 29 del mismo mes de noviembre, con un punto en su orden del día titulado “Información relativa a las próximas Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Política y sobre la Unión Económica y Monetaria”.

Por fin se celebró la reunión y tras amplio debate, se acordó por los presentes, la mayoría Consejeros con competencias sobre la materia de cada Comunidad Autónoma y por parte de la Administración del Estado, el Ministro de Administraciones Públicas, Secretarios de Estado y Directores Generales, se acordó –decía– que se celebrase otra reunión a nivel más técnico, con el objeto de alcanzar una posición común que pudiera ser enviada a los representantes españoles en la Conferencia Intergubernamental.

Los técnicos designados por cada Comunidad Autónoma, se reunieron en Sevilla, el 1 de febrero de 1991 y elaboraron un primer documento al que titularon “Documento de Trabajo del Grupo Técnico de la Conferencia Sectorial de Asuntos relacionados con la Comunidad Europea”. El 25 del mismo mes de febrero de 1991, se reunió la Comisión de Coordinadores de Asuntos Comunitarios Europeos, que aprobó un texto para su elevación a la Conferencia Sectorial, en el que se decía lo siguiente, y les leo literal el texto aprobado.

“Siguiendo la línea de lo aprobado en la Asamblea de las Regiones de Europa, del 5 y 6 de diciembre de 1990, en Strasburgo y teniendo en cuenta la experiencia del funcionamiento del Consejo Consultivo de Entes Regionales y Locales y habiendo examinado el conjunto de las propuestas formuladas hasta la fecha, los representantes de las Comunidades Autónomas, consideran necesaria la creación de un órgano que represente a las regiones a nivel comunitario y que responda a las siguientes características:

1. De representación exclusiva de las regiones.
2. Independiente de los demás órganos comunitarios y que tenga en cuenta los diversos grados de autonomía regional, en cada uno de los Estados miembros.
3. De carácter consultivo, con poder para emitir dictámenes preceptivos y formular propuestas sobre las siguientes materias: Política regional, cualquier cuestión relacionada con el desarrollo regional, repercusiones regionales de otras políticas comunitarias y materias atribuidas a la Comunidad Europea que sean de interés para las regiones.
4. Asociado a aquellas instituciones comunitarias que tengan capacidad de iniciativa legislativa o de decisión normativa reconocida por los Tratados.
5. Con la disposición de los medios económicos y administrativos adecuados para llevar a cabo su actividad.

En el espíritu de colaboración que preside los trabajos de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, las Comunidades Autónomas expresan su interés en continuar vinculadas estrechamente al proceso de negociación de la Conferencia Intergubernamental, sobre la unión política”.

Este era el texto –repito– aprobado por la Comisión de Coordinadores (la Comisión de Coordinadores es reunión de segundo nivel, normalmente tienen rango de Directores Generales, dentro de las Comunidades Autónomas, con el Secretario de Estado y Director General).

La Conferencia Sectorial fue convocada por el Ministro para las Administraciones Públicas para el día 11 de marzo, figurando en el punto dos del orden del día, Propuestas de las Comunidades Autónomas, acerca de la posición española en la Conferencia Intergubernamental para la unión política en torno al papel de las regiones. La reunión no llegó a celebrarse a pesar de estar convocada y la excusa fue un cambio del titular del departamento.

Como más tarde manifestara el Coordinador de Asuntos Europeos del Gobierno de Extremadura, Ignacio Sánchez, “al menos el Gobierno contó con la opinión de las Comunidades Autónomas y pudo disponer de ella, para formar su voluntad, aunque sin acuerdo final y sin control del cumplimiento de dicho posible acuerdo”.

Por fin el 4 de diciembre de 1991, en el seno de la Conferencia Sectorial para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, el Ministro explicó el contenido de la propuesta española, pactada con Alemania, sobre el Comité de las Regiones. Dicha propuesta recogía la creación de un órgano que no sólo representara a las regiones sino también a los entes locales, lo cual se separaba del texto pactado por todas las Comunidades Autónomas.

El primer pronunciamiento después del Consejo Europeo de Maastricht, corrió a cargo del Presidente del Gobierno, quien el día 17 de diciembre de 1991, en el Congreso de los Diputados, afirmó que el Municipio tenía que estar representado en el Comité de las Regiones, aunque habría que discutir la decisión final que no era exclusiva del Gobierno.

Abierta la controversia sobre cómo se haría la distribución de los 21 puestos asignados finalmente a España en el Comité de las Regiones, el Grupo Parlamentario Vasco, en el Congreso de los Diputados, presentó una Proposición no de Ley, luego retirada en el curso de la sesión plenaria, celebrada el 5 de octubre de 1992, por la que se instaba al Gobierno a que la representación del Estado español estuviera integrada exclusivamente por representantes de Comunidades Autónomas.

En el pleno del Congreso, celebrado el 29 de octubre de 1992, en el que se debatía el dictamen correspondiente al Proyecto de Ley Orgánica, por el que se autorizaba la ratificación del Tratado de la Unión Europea, el Portavoz del Grupo Parlamentario Vasco, dijo lo siguiente: “el Comité de las Regiones debe ser modificado

para dar cabida solamente a los Landers, Autonomías y Regiones de Europa, dejando la representación municipal, para aquellos Estados que aún no tengan distribuido su poder territorial de esta manera, por esta razón, deseamos que esta Cámara se pronuncie en el sentido de que la representación que envíe el Estado español a tal Comité se haga únicamente con representantes de Autonomías y no de Autonomías y Municipios”.

El Presidente de la Generalitat de Cataluña abogaba también por que estuviese constituido sólo por representantes de regiones comprendiendo sin embargo la dificultad de modificar el texto del Tratado.

El 6 de noviembre de 1992, el Ministro para las Administraciones Públicas se dirigió por escrito a los Presidentes de todas las Comunidades Autónomas pidiendo conocer su planteamiento y recavando sugerencias y propuestas sobre la composición del Comité, el denominador de las doce respuestas recibidas era, que debía formar parte del Comité de las Regiones un representante de cada una de las 17 Comunidades Autónomas y que los 4 miembros restantes fueran representantes de entidades locales. Las dos excepciones las protagonizaron el País Vasco, que seguía insistiendo en que los 21 miembros debían ser representantes de Comunidades Autónomas y La Rioja, que proponía que junto a los 17 representantes de Comunidades Autónomas, los 4 restantes fuesen designados por el Senado. Por su lado, la Federación Española de Municipios y Provincias presionaba para que la mitad de los miembros españoles fuesen representantes de entidades locales.

Finalmente el Pleno del Senado, en sesión celebrada el 20 de octubre de 1993, aprobó una moción de los Grupos Socialista, Popular y Coalición Canaria, cuyo tenor literal es el siguiente:

“El Senado insta al Gobierno, para que la propuesta a presentar por el Reino de España, al Consejo de las Co-

munidades Europeas, de los 21 miembros que representen a nuestros entes regionales y locales en el Comité de las Regiones, creado por el Tratado de la Unión Europea se ajuste a los siguientes criterios:

1º. Los miembros que se propongan titulares y suplentes, deberán tener la condición de electos o de responsables políticamente ante un órgano representativo.

2º. Diecisiete titulares y suplentes lo serán en representación de cada una de las Comunidades Autónomas y cuatro titulares y suplentes por las entidades locales.

3º. El titular y suplente de cada Comunidad Autónoma, serán propuestos por el órgano al que corresponda la suprema representación de aquellos.

4º. Los representantes, titulares y suplentes, de las entidades locales, serán propuestos por la Federación Española de Municipios y Provincias”.

Esta solución no contó con la conformidad de la Federación Española de Municipios y Provincias, que dirigió un escrito a la Comisión, solicitando la apertura de un procedimiento por incumplimiento contra el Reino de España y que presentó un recurso de anulación contra la decisión del Consejo, que asumía la propuesta española.

No obstante la Federación de Municipios, como ya dijo antes el Profesor García-Petit, designó como representantes titulares de las entidades locales a los Alcaldes de La Coruña, Madrid, Barcelona y Córdoba. Por parte de las Comunidades Autónomas, el designado como titular en todos los casos fue el Presidente del Ejecutivo, siendo distinta la solución en el caso de los suplentes. Cantabria designó representante titular al Presidente de la Diputación Regional y suplente al Consejero de Presidencia.

Cercano ya el final del mandato de cuatro años, el próximo mes de febrero se constituirá el Pleno, con los nuevos titulares y suplentes. El Gobierno de España ya tiene la propuesta de las 17 Comunidades Autónomas

que mantienen como representantes titulares a los Presidentes de los Ejecutivos si bien, hasta donde hemos podido comprobar, hace tan sólo unos días, carecía todavía de la de la Federación de Municipios y Provincias.

En el caso de Cantabria, para el período 1998-2002, se ha vuelto a designar como titular al Presidente de la Comunidad Autónoma y como suplente a este Consejero que les habla.

No quisiera terminar sin referirme al modo en que la representación española participa en el Comité de las Regiones. La Delegación Española, es la denominación que recibe la representación del Reino de España en el Comité y se puede definir como la reunión formal de los miembros españoles en el Comité de las Regiones. De entre sus miembros elige un Presidente, por un período de dos años, que coincide con el mandato del Presidente del Comité. Hasta ahora han presidido la Delegación, el Presidente de Castilla-León y el Presidente de Extremadura.

Es necesario subrayar que el trabajo desempeñado por la Oficina que ostenta la Presidencia de la Delegación Española, no sustituye en ningún caso las obligaciones que el Comité de las Regiones tiene con sus miembros.

La Presidencia de la Delegación desempeña un apoyo directo y complementario a los miembros españoles, que se realiza no sólo desde la Oficina de la Comunidad Autónoma correspondiente en Bruselas, sino también desde la Comunidad Autónoma.

Entre las funciones habituales destacan las siguientes:

- Recopilación de documentos de trabajo de todas las Comisiones, Mesa, Pleno, Grupo de Trabajo, etc.
- Convocatoria y celebración de reuniones preparatorias de la Delegación.
- Información a la Delegación Española de las conclusiones de la Mesa.
- Realización de las actas de las reuniones.

- Disponibilidad ante los miembros de la Delegación.
- Envío de todos los documentos definitivos de cada uno de los Plenos y Mesas.
- Puesta a disposición de las enmiendas presentadas.
- Comunicación permanente con la Coordinadora Regional.

– Asistencia y elaboración de las actas de todas las Comisiones, que si bien este trabajo estuvo realizándose durante cierto tiempo, ha sido abandonado recientemente.

Por último, para terminar mi exposición he de resaltar la importante labor desempeñada por la representación española, en los cuatro años de vida del Comité de las Regiones, cuya presidencia ha ostentado los dos últimos años el ex-Alcalde de Barcelona Pascual Maragall.

Es justo mencionar también el dictamen aprobado sobre la reforma institucional de la Unión Europea, cuyo ponente fue el Presidente de la Generalitat de Cataluña, Jordi Pujol, complementado por el elaborado por Manuel Fraga y otros sobre la aplicación del Principio de Subsidiariedad.

Sin más, me pongo a su disposición para con posterioridad, una vez abierto el coloquio-debate, aclarar cualquier duda que tengan o satisfacer su curiosidad sobre cualquier tema directamente relacionado con la presencia de España en el Comité de las Regiones.

Intervención de D. José Villaverde Castro

Muchas gracias, señor presidente.

En primer lugar permítanme que exprese mi agradecimiento al Director de la Cátedra Cantabria, el profesor Díez de Velasco, por haber tenido la amabilidad de invitarme a participar en la misma y que aproveche también la ocasión para unir mi felicitación a la del Presidente por su próxima investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Granada.

Después de las intervenciones de los señores García-Petit y del Valle, y con su permiso, yo voy a tratar de imprimir un pequeño giro al desarrollo de esta sesión y voy a hablarles de las regiones en Europa, pero no del Comité de las Regiones, entre otras cosas porque desconozco casi todo sobre este Comité, aunque he aprendido algunas cosas interesantes acerca del mismo en estos momentos.

Voy a hablarles de las regiones en Europa y voy a hablarles al hilo del Comité de las Regiones, porque, si algo me ha quedado claro de la exposición que se ha hecho hasta ahora, es que este Comité es un órgano que, de alguna manera, pretende dejar oír la voz de los entes territoriales en los órganos de decisión de la Unión Europea. Y si pretende dejar oír su voz en estos órganos de decisión es porque, también de alguna manera, se supone que los entes territoriales no están suficientemente representados en estos órganos de decisión.

Una de las causas de esta insuficiente representación estriba en que las regiones en Europa son diversas en muchos aspectos; en la mayoría de los aspectos que pudiéramos considerar existe una gama tan variada de regiones dentro de la Unión Europea que es difícil hablar de ellas en términos generales sin hacer referencia a la diversidad. Pero esta diversidad la planteamos en términos estrictamente económicos, quizás lo que más llame la atención a todo el mundo es que existen unas disparidades regionales bastante intensas en la Unión Europea.

Estas disparidades económicas regionales, tanto si las medimos en términos de renta por habitante como si las medimos en términos de tasa de desempleo, que son los dos indicadores más utilizados para evaluar la situación económica de cualquier espacio, están caracterizadas, me atrevería a decir, por tres o cuatro aspectos.

En primer lugar por su importancia. Son absolutamente grandes, ya que entre el nivel de vida, por ejem-

plo, de la región más rica de la Unión Europea y el nivel de vida de la región más pobre, las diferencias son enormes. Si en España son del orden del 100%, en la Unión Europea prácticamente duplican e incluso casi triplican esta cifra.

Y, por lo que se refiere a la tasa de desempleo, ocurre lo mismo. La tasa de paro de la región que la tiene más baja y la tasa de la región que la tiene más elevada es absolutamente dispar, ya que la más baja está en torno al 4, 4'5, 5 por ciento y las más elevadas (para desgracia nuestra tenemos que hablar de Extremadura y de Andalucía) están en torno al 30 por ciento. Por tanto la primera característica que a mí me gustaría poner de manifiesto es que las disparidades regionales en la Unión Europea son muy importantes.

En segundo lugar, estas disparidades han evolucionado a lo largo del tiempo de una forma un tanto desigual. Durante los años 60 y 70, estas disparidades fueron disminuyendo de forma más o menos paulatina, pero a principios de los años 80, hasta mediados, aproximadamente de los años 80, las disparidades volvieron a crecer de forma bastante importante, para, a partir de entonces estabilizarse prácticamente, pero manteniéndose en un nivel elevado.

El tercer aspecto que me interesa resaltar con relación a estas disparidades, es que, valga la redundancia, difieren mucho entre países. Las disparidades regionales que existen en Europa, no son de igual intensidad en el caso español que en los casos francés, italiano o alemán. Al respecto, tenemos que decir que el caso español no es aquel en el que presenta las disparidades más profundas en materia de renta por habitante (Recuerdo que en España las disparidades están del orden del 100%; es decir, la región más rica tiene una renta per cápita que es 2 veces mayor que la de la región más pobre). En

otros países en Europa, como Italia, como Alemania, como Francia, estas disparidades son bastante más pronunciadas. En conclusión, otra de las características, la tercera que me interesa resaltar, es que las disparidades regionales en Europa no se distribuyen por países de manera uniforme.

Y el cuarto aspecto que me interesa subrayar es que, pese a que la distribución de estas disparidades regionales no es uniforme en los países europeos, si que hay una Europa rica y una Europa pobre, o, dicho en otros términos, hay una Europa de regiones ricas y hay una Europa de regiones pobres. La Europa rica se encuentra en torno a lo que se constituye una especie de letra lambda griega, que vendría aproximadamente desde Londres, hasta Milán, ocupando todo el centro de Europa y cayendo por Francia hacia la zona de Lyon, Grenoble. Entonces en torno a esa lambda, más o menos hipotética, más o menos imaginaria, es donde se concita la riqueza en Europa y fuera de esa lambda es donde –también para entendernos y siempre hablando en términos extremos– se reúne la Europa de los pobres, que incluye obviamente a Portugal, a España, a Grecia y a Irlanda. Cuando hablo en estos términos obviamente estoy generalizando demasiado, porque es evidente también que dentro de España, tenemos también nuestra lambda, dentro de España, también tenemos nuestra España rica y nuestra España pobre, pero al nivel europeo creo que con esto tenemos suficiente para hacernos una idea de cual es la situación de las disparidades regionales. Esta es la primera cuestión que quería ponerles de manifiesto.

La segunda cuestión que quería ponerles de manifiesto en relación con las disparidades regionales en Europa es la siguiente: si a lo largo de los años que lleva funcionando la hoy Unión Europea, se han producido oscilaciones en la magnitud, en la intensidad de estas

disparidades (aunque en líneas generales se ha producido una atenuación de las mismas), nos podemos preguntar qué papel ha desempeñado la Unión Europea o, más estrictamente, qué papel han desempeñado los fondos estructurales a la hora de reducir esas disparidades. Y aquí, si queremos ser honestos en nuestra apreciación, tendremos que empezar por decir que es muy difícil valorar el papel que los fondos estructurales han desempeñado, pues una cosa es que en una región concreta (por ejemplo, Cantabria) sus efectos se hayan dejado sentir positivamente y otra cosa es que a escala de la Comunidad Europea los efectos de estos fondos estructurales se hayan dejado sentir de forma intensa.

Aún cuando –repito– existen dificultades para poder efectuar esta evaluación, la propia Comisión Europea ha realizado algunos estudios al efecto y ha puesto de manifiesto que como consecuencia de la utilización de estos fondos estructurales, de las inversiones que se realizan con los mismos, se ha atenuado algo las disparidades regionales; o dicho en otros términos, lo que vienen a decir los estudios de la Comisión Europea es que si no hubiera fondos estructurales el nivel de disparidades existentes en las regiones europeas sería algo mayor del que existe en la actualidad.

Dando por buena esta conclusión, yo creo que otra de las cuestiones que tenemos que mencionar en esta sesión es que no podemos esperar mucho de los fondos estructurales de la Unión Europea; no podemos esperar mucho, en definitiva, de la Unión Europea, para corregir los desequilibrios territoriales y no podemos esperar mucho por algo que es absolutamente evidente: si los desequilibrios territoriales son muy intensos, son muy pronunciados y para tratar de corregirlos, se utilizan unos fondos que en términos absolutos son muy voluminosos, pero que en términos relativos son muy escasos, es prác-

ticamente imposible que esos fondos tengan un efecto significativo.

Y ¿por qué digo esto? Lo digo porque, como probablemente todos ustedes saben, el presupuesto de la Unión Europea viene a representar poco más del 1'2 por ciento del PIB de todos los países de la Unión. Si ustedes quieren hacerse una idea de lo que eso puede significar en términos comparativos, consideren que el presupuesto de nuestro país viene a representar más del 40 por ciento del PIB nacional; como comprenderán, la diferencia en el orden de magnitud es enorme y solamente con un 1'2 por ciento del PIB comunitario es muy difícil poder actuar de forma eficaz y sobre todo de forma significativa, sobre las disparidades regionales.

Pero es que el problema no solamente estriba en eso; el problema estriba en que, además de que este volumen presupuestario es reducido en términos relativos, aproximadamente la mitad del mismo no se dedica a fondos estructurales que son los destinados a la corrección de los desequilibrios territoriales. Una parte significativa del mismo, más del 40 por ciento, está dedicada al FEOGA Orientación, cuya finalidad es totalmente distinta a la de la corrección de los desequilibrios regionales, y el resto, pero no todo el resto aunque sí una parte importante del mismo, está destinada a la corrección de los desequilibrios regionales.

Por lo tanto, de lo que estamos hablando en definitiva es que menos del 0'6 por ciento del PIB de Unión Europea se dedica a la corrección de estos desequilibrios. Es obvio que por muy bien que se utilicen estos fondos, la Comisión Europea cada vez hace esfuerzos mayores para que esos dineros se gasten de forma adecuada, y se gasten de forma eficaz y eficiente, es muy difícil que puedan tener un efecto significativo a la hora de reducir los desequilibrios regionales.

Y la tercera cuestión que quería poner de manifiesto en mi intervención es la que se refiere al presente y al futuro posible. Ya les he dicho que los desequilibrios regionales en Europa son importantes y que han disminuido un poco quizás como consecuencia de la actuación de los fondos estructurales, pero que tampoco se puede esperar mucho de estos fondos estructurales de cara al futuro.

Si no se puede esperar mucho de cara al futuro, ¿qué es lo que podemos esperar nosotros que suceda con las disparidades regionales en Europa? Aquí, naturalmente, no cabe más que hacer conjeturas, pero hay una conjetura que a mí me parece que es bastante significativa, y es que el futuro de la Unión Europea en gran medida y el futuro de la Europa de las regiones, y por lo tanto el futuro de las disparidades regionales, va a estar dictado en gran medida por lo que suceda con la Unión Económica y Monetaria.

Yo creo que la Unión Económica y Monetaria es un reto de gran magnitud, para Europa es un paso adelante en el proceso integrador, es un salto cualitativo y cuantitativo enorme que, desde mi punto de vista, va a tener efectos benéficos en la Unión Europea en su conjunto. Pero, también desde mi punto de vista –y coincido aquí con otras muchas personas–, no estoy tan seguro que la distribución territorial, la distribución espacial de estos efectos benéficos generales sea equitativa; o dicho en otros términos, me temo, como temen muchas personas, que la Unión Económica y Monetaria va a ahondar los desequilibrios regionales en Europa.

Y pienso que va a ahondar los desequilibrios regionales en Europa sobre todo por dos razones básicas, por dos motivos fundamentales.

En primer lugar, por que es probable que la Unión Económica y Monetaria dé lugar a una situación en la

cual cuando una región cualquiera se vea afectada por un problema económico determinado (lo que en términos técnicos se denomina una perturbación asimétrica), esa región no va a tener instrumentos para poder hacer frente a esa perturbación, para poder hacer frente a ese choque negativo. Y esto lo creen muchas personas, lo creen muchos economistas y yo en buena medida me uno también a esta creencia, que es una creencia razonada y tiene su fundamentación teórica. Esta creencia está motivada porque, probablemente, la constitución de la Unión Monetaria va a implicar que lo que se denominan efectos de aglomeración tengan en la Unión Europea más importancia después que antes de que se constituyera esa Unión Monetaria.

Estos efectos de aglomeración significan sencillamente que hay una posibilidad importante de que determinadas actividades productivas se concentren en determinados lugares en lugar de estar dispersas por toda la Comunidad. Cabe la posibilidad –como ha sucedido en el caso de los Estados Unidos, que es el único ejemplo que tenemos a mano par poder considerar qué sucedería en el caso europeo–, de que determinadas actividades productivas se concentren en determinadas regiones europeas. Por poner un ejemplo para que lo entiendan ustedes de forma muy sencilla, en el caso de Estados Unidos ha tenido lugar un proceso de concentración de la actividad en determinados Estados. Así, por ejemplo, la industria automovilística está concentrada en torno a Detroit, la industria financiera en torno a la ciudad de Nueva York, etc., etc.

Si esto sucediera en el caso europeo (y está por ver que suceda, aunque algunos tenemos nuestros temores de que puede ocurrir así), entonces, repito, cuando una región se vea afectada negativamente por una perturbación asimétrica se encuentra sin instrumentos con los

que poder luchar. ¿Y por qué digo que se encuentra sin instrumentos con los que poder luchar? Pues, básicamente, por dos motivos.

Cuando una región se ve afectada negativamente por un problema económico, la forma de resolverlo o mitigarlo, la forma de atemperarlo en economía es doble. O bien hay flexibilidad de salarios o bien hay movilidad de la mano de obra –si no hay suficiente flexibilidad de salarios y no hay suficiente movilidad de la mano de obra– entonces esa perturbación negativa que afecta a una región se va a traducir directamente en disminución de la población y aumento del paro. Y esto si me permiten la expresión son “habas contadas”, no hay más.

Entonces, el problema con que nos encontramos nosotros es que, en general la flexibilidad de los salarios en Europa es reducida y, también en general, la movilidad espacial de la mano de obra en Europa es reducida, mucho más reducida a partir de principios-mediados de los años ochenta de lo que lo fue con anterioridad.

En consecuencia, si se unen estos dos elementos –escasa flexibilidad salarial y escasa movilidad laboral– entonces, repito, el problema es que cuando una región determinada se vea afectada por una perturbación, por un choque negativo, no tiene manera de luchar contra el mismo y, como resultado, se verá muy negativamente afectada. Y lo que nosotros tememos es que estas perturbaciones negativas afectarán con mayor probabilidad, y con mayor intensidad, a las regiones pobres que a las regiones ricas. Por lo tanto pensamos que esas disparidades regionales pueden aumentar en los próximos años como consecuencia de la Unión Monetaria.

Ante este panorama que parece abocarnos a un aumento de las disparidades regionales en Europa, ¿qué es lo que se puede hacer? Aunque no soy quien para dar recetas de ningún tipo –entre otras cosas porque las re-

cetas nadie las sigue–, creo que habría que caminar por unos senderos determinados que son los siguientes: si la flexibilidad en Europa no es la suficiente, deberíamos adoptar medidas para incrementar la flexibilidad salarial. Yo no soy de los economistas liberales a ultranza, en absoluto, pero sí creo que algo más de flexibilidad salarial puede ayudar a mitigar problemas en lugar de incrementarlos. Por poner un ejemplo que estoy seguro que todos ustedes entienden perfectamente, no es comprensible desde un punto de vista económico que en una región como Andalucía, en la que la tasa de paro es del 30 por ciento, se produzcan aumentos salariales igual que en la Rioja o en Navarra, donde la tasa de paro es del 10 por ciento. Desde el punto de vista económico esto no tiene razón de ser; no sé si la tiene desde el punto de vista político, no sé si la tiene desde el punto de vista social, desde el punto de vista económico no tiene, desde luego, ninguna fundamentación.

Si somos capaces, como sociedad, de aumentar la flexibilidad de los salarios, yo creo que eso será positivo. Y cuando hablo de flexibilidad, no me estoy refiriendo necesariamente a que los salarios disminuyan no, no es eso, digo que los salarios se adecúen a la evolución de la productividad.

En segundo lugar, habría también que transitar por el camino que nos lleve a incrementar la movilidad laboral, la movilidad de la mano de obra de unos espacios a otros. Es probable que la Unión Monetaria, en cuanto nos hace partícipes de un proceso de unificación europea, facilite algo esta movilidad laboral. Pero, en todo caso, creo que no lo hará de forma suficientemente intensa como para mitigar los problemas en el caso de que surjan. Esta es una cuestión que llevará mucho tiempo porque, entre otras cosas, la movilidad laboral está relacionada con cuestiones no solamente de carácter econó-

mico; hace dos o tres décadas sí que los emigrantes iban de un lugar a otro por cuestiones económicas, ahora estas han perdido importancia y juegan un papel mucho más importante cuestiones de carácter cultural, lingüístico, etc., etc. Y esto es algo que sólo con el paso del tiempo nos iremos aproximando unos a otros. Esas barreras lingüísticas y culturales llevará mucho tiempo reducirlas. En todo caso, repito, hay que transitar por ese camino para intentar resolver los problemas.

Y hay, por último, un tercer elemento que a mí me parece que puede también contribuir en alguna medida a mitigar los desequilibrios territoriales, y que está relacionado con lo que he comentado hace unos momentos.

Si he dicho que el presupuesto de la Unión Europea es muy reducido para poder afectar de forma importante, de forma significativa, a los desequilibrios regionales, jugando un papel redistribuidor, es obvio que lo que habrá que intentar de alguna manera es que este presupuesto comunitario aumente, y aumente de forma significativa. Aquí, sin embargo, hemos de ser conscientes todos –y no

creo que nadie se engañe al respecto– que no parece que “los tiros” vayan en esa dirección; el presupuesto de la Unión Europea está ahora en torno al 1’25-1’26% del PIB comunitario y me parece que la idea que tienen es que llegue al 1’28-1’29 por ciento. Sería muy importante, en consecuencia, que se avanzara mucho más decididamente en esta dirección porque si las disparidades regionales van a aumentar en Europa, y si las regiones se encuentran con que no tienen instrumentos con qué luchar para hacer frente a las potenciales perturbaciones, parece que nos quedamos inanes ante esta situación. Por tanto, yo creo que, antes o después, los políticos tomarán conciencia de esta situación (en caso de que se plasme, y yo creo que se plasmará) e intentarán actuar al respecto.

Estos son, en definitiva, los tres puntos que quería abordar: la situación de las disparidades regionales, el papel de los fondos estructurales y la posible evolución de las disparidades regionales. Ahora, al igual que los demás ponentes, quedo a su disposición para responder aquellas preguntas que quieran plantearme.

POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y POLÍTICA DE PESCA

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Señoras y señores, sólo unas palabras para agradecer la presencia en este acto del Vicepresidente de la Asamblea Regional de Cantabria y del Vicedecano de la Facultad de Derecho, que representan en este caso a las dos entidades que crearon la Cátedra Cantabria y que son patrocinadores de la misma. Quiero agradecer muy efusivamente la colaboración de los cuatro ponentes de esta mesa redonda sobre el tema, como ustedes saben, de Política Agraria Común y de política de pesca de la Unión Europea.

Como ustedes saben ambos temas son vitales para Cantabria y el hecho de que tres personas en circunstancias muy especiales estén aquí con nosotros, a los que se une el Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Comunidad de Cantabria, es un motivo de gran agradecimiento para la Cátedra Cantabria que yo este año dirijo.

Es osado presentar a los cuatro intervinientes, son como ustedes podrán ver por una brevísima biografía que les voy a dar personas autorizadas, las más autorizadas a mi modo de ver, por cuyo motivo las he buscado, y que tienen además una gran experiencia en los temas que vamos a tratar.

Estas cuatro personas son el Sr. Álvarez Gancedo, el Sr. Díez Eimil, el Sr. Mansito y el Sr. Messeguer.

Aquí tienen ustedes cuatro biografías muy limpias. El Sr. Álvarez Gancedo casi no me atrevo a presentarle porque está en el territorio de Cantabria en el cual como saben ustedes, es Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca. Licenciado en Derecho y diplomado en derecho agrario y sociología rural, es desde el año 1963 técnico superior del Ministerio de Agricultura. Ha realizado informes socioeconómicos de zonas rurales en toda España, y especialmente se ocupó del desarrollo social y comunitario en las líneas de auxilio en la zona de la Cantabria occidental. Desde 1982 desarrolla su actividad profesional en la Diputación Regional de Cantabria en distintos cargos, llegando a tomar posesión como Consejero en 1995. Antes había sido jefe de servicio de economía agraria.

Quiero decirles a ustedes que es un especialista en nuestra área local, y por esto él, y no solamente como autoridad en esta

Comunidad va a cerrar el acto, dando las pinceladas específicas de las necesidades, etc., que Cantabria tiene en la política agraria y la política de pesca.

Don Carlos Díez Eimil, es Doctor ingeniero agrónomo por la Universidad de Madrid, profesor de estadística agrícola, pero es una persona que desde hace muchos años está dedicado a los temas propiamente europeos de la agricultura. Hoy en día ocupa el cargo de Secretario General de Agricultura y Alimentación del Ministerio de Agricultura español, es además Director General emérito del Consejo de la Unión Europea, precisamente por la labor que él ha desarrollado allí. En los años 1983 a 1987 fue Consejero agrícola de la representación de España ante la Unión Europea y portavoz de la delegación española en el Comité Especial de Agricultura del Consejo. Desde 1987 a 1996 ha sido Director de Agricultura de la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, es decir, ha tenido cargos precisamente dentro de la Unión Europea que es de lo que vamos a hablar hoy. Es una persona no solamente culta, responsable y conocedor en extremo de los temas a tratar.

Don Fernando Mansito es diplomático de carrera desde el año 1971. Formó parte del grupo negociador para la Adhesión de España a las Comunidades, fue Director del Gabinete del Secretario del Estado para las relaciones con las Comunidades Europeas. Ha sido Director General adjunto de agricultura de la Comisión de la Unión Europea desde el año 1986. Por motivos de todos conocidos él hoy no está en la Unión Europea donde ha dejado parte de su vida, parte de su saber, etc., etc., sino que está en la primera fila de combate por la paz ya que es actualmente el Jefe del Gabinete del Representante Civil de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina. De ahí ha venido directamente aquí a hablarnos. Por esa razón yo le doy las gracias especiales porque es un gran sacrificio el que él ha hecho para estar entre nosotros, y mostrarnos en buena parte su gran experiencia en estos temas de la política agrícola, que ha vivido de una manera intensa porque, como verán por su manera de hablar y de sentir, no es una persona que sea capaz de tomar la vida fácilmente.

Finalmente el Sr. Messeguer Sánchez, a quien conozco hace tantos años, es Doctor en Derecho. Fue miembro del Cuerpo Jurídico

co de la Armada. Es un abogado especialista en derecho del mar, ha sido asesor jurídico de la Secretaría General de Pesca Marítima, en la que nos representó en la conferencia de New York de 1995. Es consultor para temas jurídicos pesqueros de la FAO, ha sido miembro de la delegación española en la III Conferencia de Naciones Unidas del derecho del mar. Desde el 74 al 85, ha sido Jefe del Servicio de Derecho Internacional pesquero de la Secretaría General de Pesca del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Tiene experiencia docente ya que comenzó como ayudante de derecho internacional público y privado en el año 1970, y ha sido Profesor Ayudante, Profesor Adjunto colaborador e incluso ocupó interinamente la Cátedra de Derecho Internacional Público en la Universidad Complutense que yo servía en aquellos momentos, pero durante parte de mi mandato como juez en Luxemburgo en los años 88-89, 89-90. Es una persona que ha vivido los temas pesqueros en la doble vertiente, desde la administración y digamos frente a la administración. Ahí tienen ustedes estas cuatro biografías limpias, plenas de contenido y de conocimiento de los temas.

A continuación tendrán ustedes ocasión de comprobar lo que les estoy diciendo. Mi agradecimiento a los cuatro ponentes es

grande, y quiero destacar el sacrificio especial que ha hecho el señor Mansito de venir como les he dicho desde Yugoslavia a hablarnos hoy, y otro sacrificio en otro sentido importante el del señor Messeguer. Ha estado sometido recientemente a una operación; ha venido en circunstancias físicas un poco disminuidas, pero no en las mentales, que como ustedes verán, las conserva perfectísimamente.

La mesa redonda se desarrollará de la siguiente manera, empezará a hablar el Sr. Mansito, posteriormente el Sr. Díaz Eimil, posteriormente hablará de los temas de pesca el Sr. Messeguer, y finalmente el Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Pesca en la Comunidad de Cantabria, cerrará con los temas principales relativos a Cantabria.

Yo les agradezco mucho su presencia, y no hablo más porque mi única misión es agradecer a los ponentes que hayan venido en circunstancias especiales para hablarles y dar las gracias en nombre de la Cátedra Cantabria a las representaciones que aquí tenemos, los dos brazos digamos que han creado la Cátedra, de un lado la Asamblea Regional de Cantabria y del otro la Universidad de Cantabria.

POLÍTICA AGRARIA COMÚN Y POLÍTICA DE PESCA

José Álvarez Gancedo

Consejero de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Comunidad de Cantabria

Carlos Díaz Eimil

Secretario General de Agricultura y Pesca. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación

Fernando Mansito Caballero

Antiguo Director General Adjunto de la Dirección General IV (Agricultura), Jefe de Gabinete del Representante Civil de la Unión Europea en Bosnia-Herzegovina

José Luis Messeguer

Antiguo Asesor Jurídico Internacional de la Secretaría General de Pesca Marítima. Abogado de los Ilustres Colegios de Madrid, La Coruña y Vigo.

Intervención de D. Fernando Mansito Caballero

Para entender a dónde parece ser que quiere ir a parar en este momento la Comunidad Europea, en lo que se refiere a las nuevas maneras de gestionar la política agrícola, merece la pena pasar revista a dos aspectos que son anteriores a la situación de ahora de reforma, pero que un poco están detrás de las ideas que actualmente están puestas en candelerio.

En primer lugar, para algunos de ustedes –me imagino que otros conocen ya lo que fue anteriormente la Política Agrícola Común–, creo que merece la pena pasar un momentín revista a cómo se estructuró la Política Agrícola Común a partir del 62, es decir, mucho antes de que ingresara España.

Y el segundo aspecto que merecería la pena ver, es la reforma de 1992 que fue una reforma fundamental de la Política Agrícola Común y de la que de alguna manera el retroceso por así decir, el efecto colateral son las ideas de reforma que en estos momentos se están manejando.

El caso es que después de la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontraba en una situación de desabastecimiento de alimentos, ustedes saben que la seguridad alimentaria es algo muy reciente, es algo que data para Europa, e incluso para los Estados Unidos, básicamente del siglo pasado. Eso quiere decir que, cuando después de la Segunda Guerra Mundial se produce esta situación de desaprovisionamiento, el interés fundamental de los políticos europeos era encontrar una manera de subven-

cionar la agricultura que garantizase un aumento rápido de la producción.

Saben ustedes que hay diversas maneras de sostener la agricultura, se puede sostener con ayudas directas a los agricultores, se puede sostener con lo que se llama restituciones a la exportación y derechos reguladores, esto es, compensaciones de las diferencias de costes de producción con los competidores comerciales, o se puede sostener también por ejemplo subvencionando al comercio de productos alimenticios.

Este tercer tipo de subvención es el que escogió la Comunidad a partir de la creación de la Política Agraria Común, y de la primera organización común de mercados en 1962. Lo que se hizo fue en síntesis lo siguiente: en primer lugar fijar un precio de intervención al que los principales productos agrícolas podían venderse libremente a la autoridad pública; ese precio de intervención estaba fijado a nivel de importador mayorista, y por lo tanto era un precio que percibía el comerciante y no el agricultor. Para que el agricultor pudiera percibir lo que en realidad era una fracción de la subvención hacia falta que vendiera su producto a un intermediario comercial, el cual a su vez lo ponía a disposición de los organismos de intervención. De una forma indirecta se suponía que ese precio de intervención que cobraba el comerciante, mayorista o importador reflejaba en su evolución la de los precios percibidos por los agricultores.

Al lado de este mecanismo, ciertamente a veces un poco más complejo, se fijaba también algo que como concepto general se puede llamar un precio del suelo. Es decir, un precio mínimo al que los productos procedentes de los otros grandes productores agrícolas del mundo podía entrar en el mercado europeo.

La diferencia entre el precio de intervención y este precio de suelo era lo que se llamaba el derecho regula-

dor, que era una cantidad que se cobraba a las importaciones para garantizar que efectivamente no se introducían a un precio inferior al de suelo.

Este sistema, a partir de mediados de los años 70, llevó, primero a la autosuficiencia alimentaria de la Comunidad; segundo, fue extraordinariamente eficiente en aumentar la producción; y tercero, fue provocando —como no podía ser de otra manera— aumentos progresivos de las cantidades de productos alimenticios que se presentaban a la intervención.

Pero al mismo tiempo, un informe del año 1987 de la comisión en que tuve el placer de participar, que fue el informe sobre el futuro del mundo rural, ponía de manifiesto que este sistema había provocado otros tipos de efectos.

En primer lugar, había provocado un incremento progresivo y creciente de las subvenciones con un aumento exponencial del gasto comunitario en la agricultura.

En segundo lugar, este gasto comunitario en la agricultura no había ido a parar a los agricultores, sino fundamentalmente a los comerciantes. Es decir, que frente al aumento del gasto agrícola, se producía un estancamiento de la renta de los agricultores.

En tercer lugar, el informe sobre el futuro del mundo rural, ponía de manifiesto que en la situación de 1986 aproximadamente un 80% del total de los fondos invertidos en la agricultura que iba a parar a los agricultores, un 80% se concentraba en un 20% de las explotaciones. Es decir, que las explotaciones más grandes y más competitivas, absorbían la mayor parte del gasto agrícola comunitario.

Y en cuarto lugar, el informe de 1987 comprobaba que el efecto de reestructuración que había producido en la agricultura el hecho de que, para poder tener garantizado el precio, los agricultores tuvieran que vender

primero su producto a los comerciantes, estaba provocando una acentuación de la propia reestructuración de la agricultura producida con la introducción de los tractores y los pesticidas, y por lo tanto entre 1975 y 1985, una pérdida anual de un millón de activos agrícolas en el territorio de la Comunidad, es decir, un despoblamiento acelerado del campo.

Ustedes se darán cuenta de que estas consecuencias eran relativamente naturales, dichas así son dramáticas pero no cabe duda de que el sistema por una parte obligaba a los agricultores a ser competitivos, y por otra parte para ser competitivos los agricultores tenían que tener explotaciones más grandes, tenían que producir a precio inferior: concentración de las explotaciones, aumento del input de capital, disminución del input de mano de obra, y por lo tanto despoblación del campo. El efecto de que una parte creciente de los fondos comunitarios fuese a parar al circuito comercial y no a los agricultores también era de esperar, puesto que el sostenimiento se hacía a nivel importador mayorista. Los otros efectos, aumento fuerte de la producción, aumento fuerte de los excedentes y por lo tanto de las cantidades en intervención, estaban también dentro de la lógica del sistema, puesto que el sostenimiento de los precios se realizaba a través de la intervención.

A partir de 1986 pero sobre todo a partir del informe sobre el futuro del mundo rural, empiezan a producirse vaivenes en la Política Agrícola Común.

En el primer vaivén la preocupación básica fue evitar la acumulación de los excedentes y la continuación de la tendencia al aumento del gasto. Y para eso se estableció un sistema llamado de estabilizadores, que duró relativamente poco, sólo hasta la reforma de 1992. El sistema de estabilizadores era también relativamente sencillo, se trataba de mantener los mecanismos de protec-

ción anteriores –los que acabamos de ver–, sólo que se fijaban unas cantidades máximas de producto a las que se aplicaría el precio de intervención. De tal manera que todo lo que se produjera por encima de estas cantidades máximas garantizadas no disfrutaba de la subvención.

Los estabilizadores produjeron protestas por parte de la población campesina europea y rechazo por parte de los Estados miembros. Al mismo tiempo que el sistema de estabilizadores entraba en funcionamiento, y que provocaba estas reacciones de carácter negativo, lógicas puesto que se disminuía la protección, empezaba la comunidad a negociar en el GATT. Y por primera vez desde la creación del GATT a raíz de la Segunda Guerra Mundial, la Comunidad se empezaba a encontrar en una posición difícil y a la defensiva frente a sus socios comerciales principales. Habida cuenta de que el mercado europeo es el mercado más importante del mundo, o lo era por lo menos en aquel momento, nuestros socios comerciales pedían, en primer lugar, una menor agresividad en nuestras exportaciones que estaban subvencionadas en lo mismo que estaban penalizadas las importaciones, en la diferencia entre el precio del suelo y el precio de intervención; y en segundo lugar, una disminución lo más fuerte posible de la protección interna en la Comunidad. La presión política por parte de nuestros socios comerciales, llevó naturalmente a la Comunidad a plantearse la necesidad de modificar la manera de proteger a la agricultura, y poder pasar la ronda Uruguay del GATT con un resultado que le fuera lo más favorable posible.

El resultado fue a partir de 1989 una reflexión de fondo a nivel de la Comisión, y luego del Consejo, sobre otra manera de proteger a la agricultura que fuese al mismo tiempo compatible con el GATT y garantizara que el efecto despoblamiento de la política anterior podía irse limitando, y si es posible invirtiéndose.

Para conseguir una política que fuese compatible con el GATT, había que acercar los precios de la producción comunitaria lo más posible a los precios internacionales, había que disminuir las subvenciones a la exportación y había que disminuir los gravámenes a la importación.

Si se bajaban los precios agrícolas, pero se mantenía el esquema anterior de protección a través del circuito comercial, evidentemente los agricultores iban a perder ingreso, puesto que su renta en la situación anterior estaba mediada por el ingreso del sector comercial. Era entonces una ocasión adecuada para reconvertir la disminución del precio de intervención en ayudas directas a los agricultores.

El sistema de ayudas directas a los agricultores resultaba inicialmente más costoso que el sostenimiento indirecto a través de la intervención, del control de las importaciones y de las subvenciones de la exportación, pero garantizaba un techo teórico de gasto y, al mismo tiempo, garantizaba que en vez de lo que sucedía en la situación anterior, donde la mayor parte del gasto de la Comunidad se iba al circuito comercial, ese gasto de la Comunidad lo percibiera directamente el agricultor.

Ese fue el espíritu de la reforma de 1992: disminuir los precios de intervención comunitarios, y consiguiendo las ayudas a la exportación y los gravámenes a la importación, e introducir ayudas directas a los agricultores. Esas ayudas se introdujeron fundamentalmente en dos campos de la actividad agrícola, por una parte los cultivos anuales y por otra parte en el sector del vacuno, añadiéndose así al sistema de ayudas directas que ya existía para el ovino en la anterior política.

El sistema se puso en marcha en tres etapas, y el efecto para España fue espectacular. Nuestro país pasó de percibir en el sector agrícola alrededor de unos 375 mil millones de pesetas a recibir más de 800 mil millo-

nes de pesetas. Esto era relativamente lógico, y de hecho no fue ajeno al diseño del propio sistema. España es un país que tiene amplias zonas en las que la población rural es importante, pero la actividad agrícola tiene dificultades para competir con productores más efectivos de otras zonas europeas. En la competencia por vender, que era el factor fundamental de renta del sistema antiguo, todas estas zonas más desfavorecidas de España, y también de otros países, no llegaban a competir eficazmente, luego no se llevaban suficientes recursos comunitarios. Al pasar a un sistema de ayudas directas esas explotaciones pasaban a percibir directamente la ayuda, luego la participación de España y de otros países en situaciones similares en el total del gasto comunitario tenía que crecer. Antes les he dado dos de los factores que contribuyeron a este efecto. Hubo otro factor, que fue que hubiese en aquel momento un Comisario al que la suerte del agricultor como persona le importaba.

Y antes de terminar les diría que de todas maneras eso no quiere decir que la reforma de 1992 fuese desde el punto de vista agrícola la solución ideal. Si lo hubiera sido probablemente nunca se hubiera aplicado otra.

Una solución en la que se está aplicando una ayuda directa a los agricultores, que o es constante o es como era en la propia reforma del 92 una función de rendimientos agrícolas anteriores, no incentiva tanto a la modernización de la agricultura y a la competitividad de la agricultura como el sistema anterior.

Cada uno de los dos tiene sus dificultades. En el fondo son ideológicamente diferentes, uno es para mantener a la población en el campo –la reforma de 1992–, mientras que el otro es para modernizar y reestructurar la agricultura y producir más –el sistema original–.

De modo que la reforma de 1992 tiene sus aspectos positivos y sus aspectos negativos. Desde un punto

de vista global de financiación agrícola a España, sin ninguna duda ha sido eficaz, pero probablemente el Ministerio de Agricultura está en muchas mejores condiciones que yo para saber lo que ha producido en el tejido microeconómico español, donde ha podido haber ventajas por un lado e inconvenientes por otro.

El otro factor que fue importante en la reforma, pero que tenía un carácter colateral con respecto al propio cambio fundamental de ideas sobre cómo apoyar a la agricultura, fue la introducción dentro de los propios fondos agrícolas de mecanismos de protección no relacionados directamente con los precios ni con los productos. Un mecanismo de prejubilación, un mecanismo de reforestación –por primera vez importante–, y la introducción por primera vez de ayudas medioambientales a la agricultura.

A ustedes les interesará de los tres aspectos el que más el último. ¿Por qué? Porque estas medidas de apoyo medioambiental tenían la característica particular de que no solamente se concedían por el hecho de mejorar las condiciones medioambientales de producción agrícola, sino incluso por el mero hecho de mantener las existentes. Las medidas medioambientales han tenido por consiguiente una aplicación mucho más fuerte en el Norte de la Comunidad que en el Sur. Más particularmente, se han estado concentrando sobre todo en el esquema de producción agrícola que es característico de Alemania, y después de otros nuevos Estados Miembros como Austria por ejemplo.

La razón por la que me refería ahora a las medidas medioambientales es porque nos las vamos a encontrar dentro de exactamente 30 segundos.

¿Si en 1992 hubo una reforma tan radical de la Política Agraria Común, por qué volverla a cambiar? Pues por una serie de factores que a mi modo de ver han in-

tervenido en el hecho de que estemos otra vez hablando de una reforma de la Política Agraria Común.

El primero es que para la nueva Comisión el aspecto medioambiental es más importante que para la antigua. Cosa por otra parte perfectamente normal, porque en vez de tener un comisario irlandés de agricultura, como sucedió en la reforma del 92, ahora hay un comisario austriaco.

En segundo lugar, porque las restricciones presupuestarias no han esperado tanto como las perspectivas y la lógica de la aplicación del nuevo sistema. Me explico; decíamos antes que un sistema de ayudas directas cuesta más al principio, pero lo que hace es interrumpir el crecimiento exponencial del coste en el esquema anterior de protección a través del circuito comercial.

Para comprobar si el sistema de ayudas directas a los agricultores funciona, probablemente cualquiera de nosotros habría esperado veinte años, hasta que hubiésemos comprobado que las previsiones de aumento del gasto en el sistema anterior empezaban a pasar por encima del coste de las ayudas directas. Pero la política es diferente, y como las restricciones presupuestarias han sido una preocupación fundamental para todos los gobiernos precisamente a partir del principio de los años 90, por no hablar ya de los criterios de convergencia para la Unión Económica y Monetaria, es normal que los políticos se hayan preocupado cada vez más del coste de las ayudas directas.

A esta preocupación ha contribuido un tercer factor, y es que durante lo que llevamos de años noventa, la tendencia en la agricultura en general ha sido un crecimiento relativamente fuerte de la demanda. Con lo cual, las ayudas que se dieron para compensar la baja de los precios de intervención se han estado dando sin que bajen los precios de mercado. Así pues, la preocupación

presupuestaria por el coste de las ayudas directas se ha visto reforzada por el argumento de que las ayudas estaban sobrecompensando a los agricultores, especialmente en Europa del Norte y Central.

Y por último, ha habido también, yo creo, detrás de estas ideas súbitas de ponerse otra vez a reformar la Política Agrícola Común, una serie de críticas que se han producido sobre a quiénes les estaban llegando las ayudas, sobre el hecho de que algunos propietarios agrícolas, particularmente visibles en algunos países europeos –no mencionaré quién–, estaban recibiendo subvenciones masivas de la Comunidad Europea, cuando por su estatuto social y económico no se les supone.

Al mismo tiempo, ha habido también críticas en el sentido de que había cada vez más una inversión no agrícola en el campo para cobrar las ayudas.

Yo creo que estos han sido fundamentalmente los factores que han llevado a hablar de una nueva reforma.

Antes de pasarle la palabra a Carlos, terminaré –todavía me tomaré dos minutos y medio más si me dejáis– para decir a dónde en principio querían ir esas ideas de reforma, que no es al mismo sitio del que os hablará después Carlos, que es a dónde han llegado.

En principio las ideas estaban perfectamente claras, de cara a la próxima ronda del GATT y a la incorporación de los países del Este a la Comunidad Europea: había que conseguir que los precios a la producción en agricultura y los precios de venta bajen, que se peguen lo más posible al precio internacional; y al mismo tiempo, en la medida de lo posible, había que tratar de reducir las ayudas.

Esas eran dos de las ideas fundamentales, la tercera idea fundamental era descentralizar las ayudas comunitarias, e intentar que las ayudas comunitarias en su conjunto se gestionen a nivel de las regiones. Es decir,

que haya algo así como un plan regional en el que se integren, al mismo tiempo, las ayudas de carácter estructural y las ayudas directas del 92. Dentro de cada programa regional, una parte sería la vertiente estructural que estaría mucho más concentrada que hasta ahora en las ayudas de carácter medioambiental.

De modo que con estas tres ideas, estaba la Comunidad en el año 1996, y el resultado de la negociación interna en la Comisión fue el capítulo agricultura de la Agenda 2000.

Pero este tema merece más la pena que lo aborde Carlos Díaz Eimil, que ha estado directamente implicado en la Agenda 2000 y en todo su desarrollo ulterior.

Intervención de D. Carlos Díaz Eimil

Ya hemos visto los antecedentes y los condicionantes con los que se llega a la Agenda 2000. Lo que primero se pregunta uno es: si la reforma que se hizo de la agricultura en el año 92 es aceptablemente buena y está funcionando aceptablemente bien, por qué una nueva filosofía que viene a conmocionar en profundidad el sector agrícola.

Hay motivos que ha dado Fernando Mansito que se podían tener en cuenta sin necesidad de una reforma de carácter general. Por ejemplo intensificar las medidas agroambientales o impulsar una política de desarrollo rural más desligada de la actividad agrícola. Eso podría hacerse sin necesidad de toda esta reflexión de conjunto que significa la Agenda 2000.

Las razones de la reforma consisten en tres circunstancias que son inevitables y que exigen un replanteamiento general. Una de ellas es la ampliación políticamente aceptada de la Unión Europea hacia los países del Este, y por tanto la agricultura europea tendrá que asimi-

lar las agriculturas de todos estos países. La experiencia de la unificación alemana no ha sido lo suficientemente tranquilizadora, en el sentido de que si Alemania Oriental era de todos esos países el que estaba más desarrollado económicamente y sus dimensiones económicas representaban muy poco respecto de Alemania Occidental, sin embargo la asimilación de esa reunificación ha costado y está costando muchísimo más de lo previsto no sólo en dinero sino en tiempo y en el cambio de la mentalidad de las personas incluso. Eso hace suponer que la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este va a ser una operación muy complicada y va a exigir un replanteamiento general de la Política Agrícola Común.

Por otra parte, en las últimas negociaciones multilaterales en el GATT, en la Ronda Uruguay se convino en abrir nuevas negociaciones a partir del 1 de enero del año 2000, es decir, que ya se sabe que a partir de ese año se entra en un negociación que indudablemente va a exigir una nueva liberalización de la agricultura, que por tanto hay que irse preparando para eso. Por último el factor más determinante es que el marco financiero actual de la Unión Europea está vigente hasta el año 2000, y a partir del año 2000 habrá que prolongar el sistema actual, o bien diseñar uno nuevo, y cuando se habla de dinero en la Unión Europea es imprescindible pensar en la agricultura, porque la agricultura representa el 50 por ciento de todos los gastos de la Unión Europea.

Estos tres factores, junto con todos los que nos ha dicho Fernando Mansito justifican ese replanteamiento que ha hecho la Comisión y ese tratamiento no sólo de la agricultura sino de todas las demás políticas de la Unión Europea en ese documento de reflexión que se llama la Agenda 2000.

La Agenda 2000 comienza con una evaluación de la reforma del año 92, hace una perspectiva a largo plazo

de cómo van a evolucionar los mercados, y define unos nuevos objetivos políticos para la nueva política común. Entra en el detalle de ciertos sectores y propone reformas concretas en los sectores de carne de vacuno, de leche y de los cultivos herbáceos e introduce un elemento nuevo, precisamente para evitar el hecho de que el 80 por ciento del dinero que se gasta, va al 20 por ciento de esos agricultores.

Precisamente para evitar esto, se introduce lo que se ha venido en llamar la modulación de las ayudas, es decir, una especie de tope máximo de las ayudas por agricultor. La Comisión introduce ese límite, pero lo deja muy en el aire, para ver como es esto recibido entre los Estados miembros. Y también esboza un poco como puede ser el modelo de integración de la agricultura de los países del Este, en la Unión Europea.

En este marco, la Agenda 2000 es un documento lanzado para provocar el debate a todos los niveles. Ese debate ya está iniciado, el Consejo de Agricultura ya ha hecho una primera lectura e incluso el Consejo Europeo en su reunión de diciembre hizo una declaración, con una primera valoración de la Agenda 2000.

¿Cuál ha sido la posición española sobre este documento? La delegación española fue la única que se opuso a una declaración inicial que se quería hacer en el Consejo de Agricultura y se opuso por razones estrictamente financieras porque se estimaba que los cálculos que hacía la Comisión, de perspectivas de mercados a largo plazo, no tenían gran valor, porque eran estimaciones que llegaban hasta el año 2006 y por tanto por mucha finura matemática que se utilice, llegar a afinar a qué va a pasar en el año 2006, cómo van a estar los mercados mundiales es algo que no hace ninguna institución internacional y que la Comisión se lanzó a ello, por razones de justificación de su trabajo.

Por otra parte, se calculaba el dinero disponible para la agricultura de una manera, que nosotros también pensábamos, que era muy optimista y que consistía en suponer que el crecimiento de la Unión Europea, durante todo este período, hasta el año 2006, iba a ser a una media de un 2'5 por ciento anual del PIB.

Los gastos agrícolas ahora mismo, están sometidos a una disciplina financiera, fijando lo que se llama la línea directriz agrícola, en función del crecimiento del PIB. Es decir que los gastos agrícolas, no pueden crecer más de una determinada proporción, que ahora es el 74 por ciento de lo que crece el PIB. Es decir, que la agricultura va sistemáticamente perdiendo peso presupuestario, dentro del presupuesto global de la Unión Europea, porque crece a un 74 por ciento de lo que crece ese presupuesto. Naturalmente, para calcular ese dinero disponible en el futuro, hay que calcular o estimar, cuanto va a crecer el PIB y nosotros suponíamos que ese cálculo que hacía la Comisión era demasiado optimista. Por otra parte, había también un cálculo del dinero que se iba a ahorrar en restituciones a la exportación al hacer un acercamiento de precios a los precios internacionales, que también era optimista. Es decir, que no estaba nada claro que en el futuro fuese a haber dinero disponible para la agricultura tal y como se esboza dentro de la Agenda 2000.

Por otra parte, todos los Estados miembros, salvo España, estaban de acuerdo en que el límite actual, para el presupuesto global de la Unión Europea, que está fijado en el 1'27% del PIB, no se aumentase en todo este período, es decir congelar el nivel del presupuesto comunitario y hacer frente a nuevas obligaciones, como son la adhesión de los países del Este, y las nuevas ayudas que habrá que dar a la agricultura. Si se quiere liberalizar más la agricultura europea, bajando los precios para acercarlos al nivel mundial habrá que compensar a los agricul-

tores de alguna manera. Hay que decir que los agricultores europeos se mueven en un contexto económico en que hay un nivel de salarios relativamente elevados, y que por tanto un agricultor europeo, no puede tener una renta al nivel de lo que se podría tener en Latinoamérica o en países menos desarrollados que Europa, porque naturalmente la diferencia sería una diferencia indigna, por decirlo de alguna manera; es por tanto, por lo que hay que garantizar un nivel de renta digno a los agricultores. Por otra parte, los agricultores europeos tienen una estructura que no les permite ser competitivos a nivel mundial; hay países que tienen estructuras agrícolas muchísimo mejores como pueden ser los Estados Unidos, cuya superficie media por explotación es diez veces la superficie de las explotaciones europeas y por tanto sólo pensando en las economías de escala ya se da uno cuenta de que es imposible competir con Estados Unidos, Australia, Canadá o Nueva Zelanda. Y tampoco puede competir el agricultor europeo con aquellos países del tercer mundo en los cuales los salarios son muy bajos, porque a los agricultores europeos no se les puede poner al nivel salarial de los países en desarrollo.

Por todas estas razones, nosotros creemos que hay esta restricción, y se llegó a una declaración finalmente en el Consejo Europeo de diciembre, en la cual el párrafo que se dedica a la agricultura, lo leo literalmente, dice así "El Consejo Europeo toma nota del resultado de los trabajos del Consejo de Agricultura. La Unión tiene la voluntad de continuar desarrollando el modelo actual de agricultura europea y procurando lograr al mismo tiempo una mayor competitividad externa e interna". Es evidente que incluso con ese modelo, la agricultura tiene que tender a tener una competitividad cada vez mayor, porque indudablemente no se puede dar las espaldas al progreso técnico.

“En su calidad de sector económico, la agricultura europea debe ser multifuncional, sostenible, competitiva y estar repartida por todo el territorio europeo”. Cuando se aplican a la agricultura criterios de competitividad pura y dura, entonces lo que ocurre en todos los países es que se cultivan las áreas más productivas y se abandonan las menos productivas; es decir, si se le aplicase una política de liberalización total a la agricultura española, por ejemplo, se cultivaría en la Vega del Guadalquivir, en el litoral Mediterráneo frutas y hortalizas y poco más, porque todo el resto de España no sería competitivo.

Y dice, “está repartida por todo el territorio europeo”. Esto quiere decir, que hay que aplicar criterios de cohesión a la agricultura, hay que aplicar criterios que permitan que la agricultura siga practicándose en zonas desfavorecidas, que no son competitivas y que esas zonas desfavorecidas necesitan un tratamiento especial, para poder subsistir, incluidas las regiones afectadas de problemas específicos.

“Es conveniente –dice el Consejo Europeo– proseguir, profundizar, adaptar y completar el proceso de reforma iniciado en el 92, extendiendo la reforma a las producciones mediterráneas”.

Una de las asignaturas pendientes de la Agenda 2000 es que los productos mediterráneos están prácticamente olvidados. Sólo merecen un párrafo y además sin ninguna consideración financiera, es decir, todos los cálculos financieros que se hacen para ver el dinero que hay disponible, es para aplicarlos a los sectores del vacuno y de los herbáceos; sin embargo, el Consejo Europeo, corrige a la Comisión en esa cuestión y reconoce que la reforma del año 92 todavía no está terminada porque faltan sectores como el aceite de oliva, el vino, el tabaco, que están todavía pendientes de su reforma y en los cuales se han introducido sólo pequeñas variaciones,

siempre respetando la neutralidad financiera, pero no aplicando criterios de mayor financiación, como se han aplicado en otros sectores.

Continúa el Consejo Europeo diciendo, “la reforma debe conducir a soluciones económicamente sanas y viables, socialmente aceptables, que permitan garantizar rentas equitativas, así como un justo equilibrio entre sectores de producción, productores y regiones, evitando las distorsiones de la competencia”.

Dice luego “los medios financieros necesarios para la ejecución de la política agrícola común se determinarán con arreglo a la línea directriz agrícola, tal como se define en el nuevo marco financiero”. Y luego se hizo una declaración aclaratoria, diciendo, “queda entendido, que la riqueza agrícola se estudiará al debatir el futuro marco financiero de la Unión”, es decir, como esta declaración se hizo por consenso, para recoger la postura española, fue necesario dejar bien claro que los aspectos financieros de la política agrícola común están todavía pendientes, que la delegación española no ha aceptado una limitación como la que se quería imponer y que el debate está todavía abierto.

¿Cuál es el futuro previsible para todas estas reformas? La Comisión va muy velozmente, ha anunciado ya que al final de este mes de enero presentará las propuestas sobre el aceite de oliva y tabaco y que para el mes de marzo hará sus propuestas sobre los cultivos herbáceos, la carne de vacuno, la leche, el vino y la reforma de fondos estructurales.

Naturalmente la Comisión conserva intacto su poder de iniciativa, y es la que presenta todas estas propuestas al Consejo, pero mi opinión es que el Consejo no va a trabajar tan rápido y con tanto entusiasmo, puesto que existen factores políticos que no tienen nada que ver con la agricultura, pero que condicionan el trabajo del Con-

sejo de Agricultura y es, por ejemplo, elecciones en Holanda, en Alemania, que existen este año y que por lo tanto se supone que el Consejo no está en disposición política de tomar decisiones importantes en este año.

Y por otra parte en el primer semestre del año 99, tomará la Presidencia Alemania y se supone que Alemania no va a dejar escapar la oportunidad de su presidencia para dejar este tema decidido y por tanto se piensa, esto ya es algo que cae dentro del campo de las profecías, que en junio del 99 podría ser el momento en que se determinase o se llegase a una decisión definitiva sobre la reforma, llamada Agenda 2000.

Por tanto hay mucho trabajo por delante pero indudablemente las cosas no son excesivamente urgentes, porque la ampliación de los países al Este es una operación política cierta, pero lenta y por otra parte las negociaciones que hay que iniciar en la Organización Mundial de Comercio, se inician en enero del año 2000, pero el acuerdo actual llega hasta el año 2003 y por tanto hay tiempo para esas negociaciones e incluso si se llegase a acuerdos que no estuviesen previstos dentro de la política agrícola hay tres años más para ponerlos en marcha y finalmente el único condicionante que existe para determinar el calendario de estas actuaciones es la necesidad de definir un nuevo marco financiero a partir del año 2000.

Intervención de D. José Luis Messeguer

1. Consideraciones previas

1.1 El sector de la pesca en el Mercado Común Agrícola. Analogías y diferencias

Por las especiales características sociales y estructurales de la agricultura frente a los demás sectores de producción y comercialización, en 1957 el Tratado de Roma

le dedicó el Título II de la Primera Parte que establece un tratamiento adecuado a las peculiaridades agrícolas. En este Título, integrado por los artículos 38 a 47, ambos inclusive, se prevé la aplicación de los principios comunes que constituyen el objeto y el fin del Tratado, a la vez que se incluyen las directrices generales para implantar una política común agrícola y, con objeto de favorecer su desarrollo, crear una Organización Común de Mercados Agrícolas.

En la elaboración de esta Política Agrícola Común (PAC) y de los métodos especiales que tal política pueda llevar consigo, el artículo 39.2 dispone que habrá de tenerse en cuenta, necesariamente, entre otras circunstancias.

“Las características especiales de la actividad agrícola que resultan de la estructura social de la agricultura y de las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas”.

Estas características especiales de la agricultura concurren también, quizá de manera más dramática, en el sector de la pesca marítima que, desde siglos, tiene una peculiarísima estructura social y sufre grandes desigualdades estructurales y naturales, no sólo entre las diferentes regiones pesqueras de un mismo Estado, sino también, entre las distintas modalidades de pesca a que se dedica en una misma región e incluso en un mismo puerto.

Por estas especiales características, análogas a las que afectan a la agricultura, así como por su mismo carácter de sector primario, la pesca fue incluida –como es sabido– en el Título II del Tratado de Roma entre los productos agrícolas. Conforme al artículo 38.1 se entiende por productos agrícolas “los productos de la tierra, de la ganadería y de la pesca, así como los productos de primera transformación directamente relacionados con aquellos”; están incluidos en el Capítulo 3 de la Lista del Anexo II.

Se deriva de lo anterior que, en cuanto productos agrícolas, desde la entrada en vigor del Tratado, se aplicaron a los productos de la pesca y sus derivados en primera transformación, de una parte, el conjunto de las disposiciones comunes del Tratado de Roma relativos a la creación, funcionamiento y desarrollo del mercado común; y, de otra, los principios de una Política Agrícola Común establecida entre los Estados miembros (art. 38.4) cuya consecuencia inmediata era el establecimiento de una organización de mercados agrícolas según las formas que aconsejaron la especialidad de cada producto (art. 40.2).

Estos dos principios fundamentales que han favorecido el desarrollo del Mercado Común en el sector agrícola, no han servido, sin embargo, en el marco de la agricultura, para producir progresos semejantes en el sector de la pesca. La razón de ser estriba en las profundas diferencias que separan a ambas actividades, hasta el extremo que, si “el mundo agrícola es un mundo aparte”, como se ha dicho expresivamente, para justificar el especial tratamiento comunitario de la agricultura, la pesca constituye por sí misma un mundo aparte dentro del mundo agrícola.

Las diferencias entre la agricultura y la pesca son, en efecto, mayores y más significativas que las posibles identidades basadas, en exclusiva, en la especial estructura social que se deriva del carácter sectorial primario de ambas actividades. La actividad de la pesca y su economía, en mayor grado que la agrícola, se encuentra especialmente condicionada por la existencia de factores naturales cuyas alteraciones escapan a la acción del hombre; a la vez que, en contraposición con la agricultura, la pesca se caracteriza esencialmente por el carácter internacional de sus recursos cuya explotación y conservación no podrían ser ejercidos en un marco estrictamente comunitario fuera del contexto internacional.

Este carácter internacional de la pesca marítima, se manifiesta por las normas de regulación aplicables a la captura en los distintos espacios marítimos, según se efectúen en las aguas interiores y mar territorial de un Estado ribereño o por fuera de este espacio en su zona económica exclusiva de hasta 200 millas, en alta mar o en los espacios marítimos de otros Estados. En todos estos supuestos la pesca está sometida al Derecho Internacional y a los ordenamientos jurídicos internos informados en esta materia por el propio Derecho Internacional, sea general o particular.

Esto en cuanto al carácter extractivo de la industria pesquera; respecto a la comercialización de las capturas y de los productos transformados, rige el carácter nacional. Tradicionalmente el origen nacional de las capturas, su “*nacionalidad*”, se ha venido determinando por el pabellón que tenía derecho a enarbolar el buque de pesca, con independencia de la nacionalidad de sus tripulaciones. En la década de los años 70, sin embargo, debido principalmente al incremento de las relaciones internacionales, al proteccionismo de las mercancías propias y al incremento de la inversión de capitales extranjeros en el sector de la pesca, se estableció una “*nacionalidad funcional*” de las capturas basada, fundamentalmente, en elementos empresariales distintos a la mera nacionalidad de los buques, e incluso, en algunos casos, como en las empresas pesqueras conjuntas, el origen nacional de las capturas se declara con independencia del pabellón que enarbole el buque de pesca. El criterio funcional ha sido adoptado también por la reglamentación comunitaria relativa a la libre circulación de mercancías originarias de los Estados miembros y países asociados.

En definitiva, al contrario de lo que sucede con el origen de los productos agrícolas definidos por la territorialidad, es decir, por el lugar de su producción, el origen nacional de los productos pesqueros se determina

con independencia del lugar de captura, por el pabellón del buque y por otros elementos funcionales que marcan otra de las diferencias básicas entre agricultura y pesca.

1.2. Antecedentes de la Política Pesquera Común. Sus principios básicos

Estas diferencias unidas a la ausencia de un desarrollo favorable en el sector de la pesca, aconsejaron a la Comisión elaborar en 1966 los principios básicos de una política pesquera común que, sin desgajarse enteramente del sector agrícola, tuviera en cuenta el marco internacional en función del cual debían abordarse los problemas generales de la pesca, a la vez que permitiera reflejar los aspectos específicos de esta actividad a escala nacional. Se pretendía, así, dotar a la industria de la pesca de los instrumentos jurídicos apropiados para conseguir el papel importante que le correspondía en la situación económica general de los Estados miembros y, en consecuencia, de la propia Comunidad.

Sobre la base de los objetivos fundamentales definidos en el artículo 39 del Tratado de Roma, la Comisión sentó los principios básicos que habían de inspirar la política común de pesca para “asegurar el desarrollo armónico de la industria de la pesca en un marco comunitario que excluya toda discriminación interna”; a tal fin, se establecían los principios que habían de inspirar la política de estructuras, la política de mercados y comercio exterior y la política social.

En esta primera formulación de los principios básicos, los recursos se incluían en la política de estructuras: el acceso y explotación de los fondos de pesca “sometidos a la soberanía de los distintos Estados miembros” se subordina al respeto, no discriminatorio, de las disposiciones legales o reglamentarias adoptadas en esta materia. Estos fondos, desde un principio, aparecen como

fondos comunitarios y, en consecuencia, la igualdad de acceso a sus recursos pesqueros supone la desaparición de cualquier acuerdo bilateral o multilateral que existiese entre determinados países miembros y que pudieran excluir del derecho de pesca, en el interior de los límites determinados, a una parte de los pescadores de la Comunidad.

Otra de las características especiales del apartado relativo a la política de estructuras y producción, es la de incluir en el primer capítulo, relativo al *papel y objetivos de la política estructural*, un epígrafe referente a la estructura de la empresa de explotación como sujeto y destinataria de las disposiciones sobre recursos de la política común.

Por la importancia concedida, en esta primera formulación de los principios básicos de la política pesquera común debe destacarse la *política social* en cuanto instrumento indispensable para la realización de la política común. Los objetivos sociales de la política pesquera común, en su primitiva concepción, se integran, de una parte, con los objetivos generales definidos en el artículo 117 y siguiente del Tratado de Roma, así como de los objetivos perseguidos en el sector agrícola y, de otra, con los objetivos específicos que exige la fisionomía particular del sector de la pesca.

En función de estos objetivos, la Comisión desarrollaba sus propuestas sobre las acciones comunitarias precisas para alcanzarlos dentro de la política pesquera común.

2. La Política Pesquera Común: estado actual

Pese a la preocupación empresarial y social de la Comisión en el referido Informe de 1966, en el desarrollo de estos principios básicos, la Comunidad no ha tenido en cuenta a las empresas pesqueras ni a los tripu-

lantes de sus buques. La política pesquera común, en su estado actual, se basa en tres pilares fundamentales, aunque independientes entre sí: gestión y conservación de los recursos internos y externos; organización común de mercados, copiada de la parte negativa de la PAC; y, política de estructuras.

La falta de sintonía de estas tres políticas es total y absoluta, lo que motiva que con disminución de cuotas de recursos comunitarios, por un lado, el mercado se encuentre plenamente abastecido de productos pesqueros de importación sin el control exhaustivo impuesto a los productos de los Estados miembros y, de otro, el mantenimiento de unas flotas sobredimensionadas para la escasez de recursos pesqueros comunitarios.

2.1. La política pesquera en materia de gestión y adopción de medidas de conservación de los recursos.

a) Antecedentes

El día 30 de junio de 1970 –fecha de la petición de adhesión a la Comunidad de Dinamarca, Irlanda, Noruega y Reino Unido– se aprobaron, en primera lectura unos textos que serían después los Reglamentos (CEE) nºs 2141/70 y 2142/70 del Consejo, de 20 de octubre de ese año.

El Profesor Daniel Vignes se preguntaba si esta fecha suponía “*coincidencia o maquiavelismo*”, toda vez que en el primero de estos Reglamentos se consagraban dos de los principios básicos de la política de recursos: igualdad en las condiciones de acceso y explotación de los fondos de pesca y no discriminación, en contra de las pretensiones de los Estados aspirantes a miembros de la Comunidad de mantener el carácter nacional de la pesca.

El principio de igual acceso se configuró con la excepción de reservar en beneficio de las poblaciones costeras, con carácter transitorio para un periodo no superior a cinco años, determinadas zonas situadas dentro de las

tres millas náuticas; la excepción no era automática, sino que debía ser aplicada por el Consejo en cada caso concreto, examinadas las circunstancias concurrentes.

El 19 de enero de 1972 se firmó el Acta de Adhesión de Dinamarca, Irlanda, Noruega (que no la ratificó) y el Reino Unido. El régimen de pesca establecido en los artículos 100 a 103 del Acta, supuso una auténtica *derogación* del régimen establecido en el Reglamento (CEE) nº 2141/70; además del interés de las poblaciones costeras en una zona general de seis millas y especial de doce millas para los nuevos Estados miembros y Francia en determinados lugares, se incluyó también el elemento básico mantenido todavía en la actualidad de reconocer los “*derechos particulares de pesca*” de carácter nacional, no comunitario.

Este régimen especial se mantuvo en el Reglamento (CEE) nº 101/76 del Consejo, de 19 de enero de 1976, que sustituyó al anterior Reglamento (CEE) nº 2141/70. En esta etapa, pese a los dos principios vigentes, las competencias de gestión correspondía a los Estados miembros por ausencia de ejercicio de tales competencias por la Comunidad. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 14 de julio de 1976, asuntos acumulados 3, 4 y 6/76, Kramer y otros, declaró conforme “al sistema general del derecho comunitario relativo a las relaciones exteriores de la Comunidad, que los Reglamentos 2141/70 y 2142/70 supusieron la transferencia a ésta de las competencias necesarias para desarrollar y aplicar en toda su extensión la política común de pesca, tanto en el ámbito geográfico de las aguas de los Estados miembros como en alta mar”.

Esta doctrina del Tribunal de Luxemburgo fue confirmada por la Resolución de La Haya de 3 de noviembre de 1976, al decidir la Comunidad que los Estados miembros mediante acción concertada extendieran sus zonas

de pesca a 200 millas a partir del 1 de enero de 1977. La Resolución con sus anexos reconoce a la Comisión, bajo la aprobación del Consejo, las competencias para negociar acuerdos bilaterales y multilaterales, así como para participar en las Organizaciones Multilaterales de Pesca en sustitución de los Estados miembros. El Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, de 25 de enero de 1983, instituyó un régimen comunitario de conservación y gestión de los recursos de pesca y mantuvo, al mismo tiempo, el régimen especial del Reglamento 101/76 pero generalizando a doce millas las zonas reservadas de los Estados miembros en beneficio de sus poblaciones costeras y manteniendo los derechos particulares de pesca de otros Estados miembros en esas zonas reservadas. En definitiva, desde las 0 a las 200 millas las aguas de los Estados miembros están sometidas –a los efectos de conservación y de gestión de los recursos pesqueros– a las competencias exclusivas de la Comunidad, aunque ésta las cede a los Estados miembros bajo determinadas condiciones en la zona de 12 millas náuticas, en cuanto derogación del principio de igual acceso.

Este Reglamento 170/83 introdujo el nuevo *principio de estabilidad relativa de la actividad pesquera*, con la doble finalidad de asegurar en el futuro la actividad de las flotas de los Estados miembros de la “Comunidad a Diez” y de impedir, en el momento de la adhesión de España y Portugal, el acceso de sus flotas a los recursos asignados a los demás Estados miembros; como ha señalado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas –sentencia de 16 de junio de 1987, asunto 46/96 Romkes– “la exigencia de estabilidad relativa debe entenderse como el mantenimiento de un *porcentaje fijo* para cada Estado miembro en este reparto”, doctrina mantenida en los asuntos acumulados C-63/90 y 67/90 y en los asuntos C-70/90, C-71/90, C-73/90 que afectan directamente a España y Portugal.

Este principio –de carácter claramente nacional, no comunitario– se mantiene junto a los dos anteriores en el vigente Reglamento (CEE) nº 3760/92 que ha consolidado como regla general la excepción de la competencia de los Estados miembros sobre la pesca dentro de las doce millas, conservando además los derechos históricos o derechos particulares de pesca, que también, por su propio origen son de carácter nacional, pues el derecho comunitario no puede dar origen a este tipo de derechos.

b) Métodos de gestión

La Comisión de la Comunidad Europea eligió desde el principio para gestionar los recursos pesqueros el sistema de la reducción del esfuerzo pesquero mediante el doble mecanismo de TAC y cuotas; este sistema no ha solucionado los problemas de gestión y conservación de los recursos, fundamentalmente porque se establece por especies y zonas, no tiene en cuenta las capturas incidentales de otras especies y obliga, en consecuencia, a descartar aquellas especies que un determinado buque no tenga asignación de cuota o que teniéndola la haya capturado en su totalidad; tampoco controla el número de buques o los días de pesca.

Ante las objeciones de los Estados miembros, la Comunidad ha pretendido, como procedimiento para regular el esfuerzo pesquero, combinar los distintos sistemas, provocando una contradicción de difícil solución; al mezclar el sistema de cuotas y días de pesca, por ejemplo, se puede dar el contrasentido de terminar los días de pesca sin agotar la cuota, o al revés, que terminada la cuota, el buque siga teniendo días de pesca disponibles.

El Reglamento 3760/92 intentó solucionar este problema limitando, con vistas a lograr una conservación efectiva, los índices de explotación de determinados recursos fijados sobre una base anual o plurianual y, en su caso, sobre una base multiespecies; sin embargo, este

criterio correcto de gestión, aunque previsto en el Reglamento, no se aplica en la práctica. Con todo, este Reglamento sigue manteniendo el criterio absurdo según su Considerando de “establecer el reparto de las posibilidades de pesca comunitarias en forma de disponibilidades de pesca, asignadas en cuotas y, en caso necesario, en términos de esfuerzo pesquero”.

c) Adhesión de España a las Comunidades Europeas

Con motivo de la firma del Acuerdo de Pesca entre España y la Comunidad Económica Europea de 15 de abril de 1980, la doctrina internacionalista española y extranjera se dividió en relación con la influencia de este acuerdo sobre la vigencia del Acuerdo General de Pesca entre España y Francia, de 20 de marzo de 1967. Algunos autores (González Campos, Pastor Ridruejo, Ángela del Vecchio) consideraron que el Acuerdo de 1980 supuso la sustitución o derogación del Acuerdo de 1967; para mí, sin embargo, el Acuerdo General de Pesca entre España y Francia no fue derogado ni sustituido por el de 1980 por distintas razones jurídicas: a) las partes intervinientes en ambos acuerdos son distintas (España y Francia, España y CEE); b) el Acuerdo de 1967 incorpora costumbres internacionales entre los dos países imposibles de anular en un acuerdo entre partes distintas; y, c) el Acuerdo de 1980 se aplica sólo a las aguas del Océano Atlántico y el Acuerdo de 1967 se aplica por igual al Atlántico y al Mediterráneo.

La solución a esta polémica doctrinal y entre los Gobiernos de España y Francia se resolvió por el Acta de Adhesión de España a las Comunidades Europeas que, en virtud de su artículo 26, incluyó en el epígrafe XV de su Anexo I, la modificación del Anejo I del Reglamento (CEE) nº 170/83 del Consejo, que incorporaba los “derechos históricos” o –en terminología del Acta de 1972– los

“*derechos particulares de pesca*” de unos Estados miembros en aguas de otros Estados miembros; la novedad respecto a España fue que se incluyeron también los derechos de Francia y de nuestro país en la zona de 6 a 12 millas en el Mediterráneo en las mismas condiciones que las establecidas en el Acuerdo General de Pesca de 20 de marzo de 1967.

Pese a esta aparente aplicación a España del régimen comunitario de pesca, con sus derogaciones, a partir de la entrada en vigor el 1 de enero de 1986 del Acta de Adhesión, ésta implicaba importantes excepciones para nuestro país en cuanto al acceso a las aguas y a los recursos, excepciones que se mantenían en vigor hasta el 31 de diciembre de 1995. No obstante, a partir del 1 de enero de 1996, la plena integración pesquera de España a la Comunidad Europea se produjo con las limitaciones impuestas en los Reglamentos (CE) nos 1275/94, 685/95 y 2027/95; es decir, sin aumento del esfuerzo pesquero establecido en el Acta de Adhesión; ejercicio de la pesca en las mismas zonas (CIEM VI, VII, VIII a), b) y d)); acceso simultáneo de sólo 40 buques al “IRISH BOX” o box irlandés; y, la regulación del esfuerzo pesquero por cuotas, kilovatios día por zonas, modalidades de pesca (arrastre y artes fijos).

d) Política de Recursos Externos

En la definición de esta política, la Comunidad Europea ha tenido el gran fracaso de no impedir la reducción dramática de las flotas comunitarias de Altura y Gran Altura que ha supuesto la asunción de las competencias nacionales transferidas por los Estados miembros. La Comunidad Europea no ha sabido, o no ha querido, aprovechar su peso político, económico y pesquero a la hora de negociar sus posibilidades de pesca en aguas de terceros países y, sobre todo en alta mar, donde el prin-

cipio vigente es el de la libertad de pesca, aunque restringida por las competencias funcionales de las Organizaciones Internacionales de Pesca.

La Comunidad, en provecho de su estructura política unitaria, ha permitido su presencia en los foros internacionales disponiendo de un sólo voto frente a los diez, doce o quince actuales que supone la integración de los Estados miembros con intereses pesqueros en tales organizaciones. Frente a la posición comunitaria, el sector pesquero español ha venido defendiendo la necesidad de que la Unión Europea participe en las Organizaciones Internacionales de Pesca con tantos votos como Estados miembros tengan intereses pesqueros en la zona.

Esta pretensión sectorial siempre ha sido rechazada como contraria a los principios fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, el Convenio sobre la protección del medio marino del Nordeste Atlántico, firmado en París el 22 de septiembre de 1992, incorporado al ordenamiento jurídico comunitario por la Decisión del Consejo, de 7 de octubre de 1997 (D.O.C.E. nº L 104, de 3.4.98) prevé, en su artículo 20, que la CEE y otras organizaciones de integración económica regional

“Tendrán derecho en los ámbitos de su competencia, a un número de votos igual al número de sus Estados miembros que sean Partes Contratantes en el Convenio. Dichas organizaciones no ejercerán su derecho de voto en caso de que lo ejerzan sus Estados miembros y viceversa”.

Sentado este precedente, la Unión Europea debe revisar su política exterior tratando de hacer valer su peso específico en el seno de la Comunidad internacional.

2.2. Política de Mercados. Organización Común de Mercados Pesqueros (OCM).

Al tiempo de la política de recursos iniciada en 1970, el Reglamento (CEE) nº 2142/70 del Consejo, estableció

una Organización Común de Mercados Pesqueros, fiel reflejo de la organización de mercados de productos agrícolas dependiendo del FEOGA, Sección Pesca.

Con todo, existen otras causas que hacen inoperante el funcionamiento de la política de mercados. En primer lugar, la vigencia del principio de libertad de comercio, hasta el punto que aproximadamente el 80% de los productos pesqueros de terceros países que acceden al mercado comunitario lo hacen libres de aranceles, en virtud de los compromisos internacionales sobre liberalización de intercambios comerciales contenidos en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), las exenciones tarifarias derivadas de determinadas concesiones como parte de acuerdos multilaterales, como el propio GATT, el Convenio de Lomé o el Acuerdo del Espacio Económico Europeo; la disminución o exención de aranceles en virtud de la firma de convenios bilaterales con terceros países y las llamadas concesiones autónomas, es decir, reducciones unilaterales de tarifas de entrada de productos pesqueros que, sin ninguna contrapartida para la Unión Europea, tienen por objeto beneficiar el desarrollo de los países beneficiarios de que se trate. Son los llamados SPG (Sistemas de Preferencias Generalizadas), entre los cuales se encuentran los otorgados a los Países Andinos, con el fin de favorecer el abandono del cultivo de drogas.

En segundo lugar, otra causa importante del fracaso de la Organización Común de Mercados se produce por el desequilibrio entre la existencia de flotas sobredimensionadas y la escasez de recursos.

Por otra parte, mientras que a los productores pesqueros comunitarios se les exige un control de calidad en los productos puestos en el mercado, las importaciones de los mismos productos están sometidas a la ley nacional del país exportador, más favorable que la política de

recursos comunitaria en materia de tallas y de sanidad, así como, la no exigencia de la “cláusula de medio ambiente” y “cláusula social” a los países terceros exportadores que favorecen la formación de precios dumping.

2.3. Política de Estructuras

Como hemos señalado antes, uno de los tres pilares fundamentales en la política pesquera común es el relativo a la política de estructuras.

Esta política, de vital importancia en el conjunto de la política pesquera comunitaria, ha contribuido a modernizar el sistema productivo de la pesca en la Comunidad Europea, pero ha fracasado en su intento de adaptar la dimensión de las flotas comunitarias a la disponibilidad de los recursos, tanto dentro como fuera de las aguas atlánticas de la Unión Europea. En consecuencia, como se ha señalado antes al enunciar los problemas de la política de mercados, el principal problema de la pesca comunitaria es el evidente desequilibrio entre flotas y recursos.

Para alcanzar el objetivo de este equilibrio, la Comisión ha establecido los Programas de Orientación Plurianual (POPs) que obligan a los Estados miembros a reducir por segmentos el conjunto de sus flotas nacionales; debido al incumplimiento de estos Programas por los Estados miembros, excepto España, el último de ellos impone a los Estados la obligación de reducir sus flotas hasta el límite previsto en la suma de los anteriores Programas.

Con todo, el fracaso de estos Programas de Orientación Plurianual se ha debido, en buena parte, al carácter nacionalizado de las flotas y la distribución de los recursos por cuotas nacionales que hacen políticamente inaceptable para cada Estado miembro asumir las reducciones de flota frente a sus propios nacionales.

Para hacer frente a la política de reducción de flota, la Comisión utilizó primero el mecanismo del FEOGA, Sec-

ción Pesca y, recientemente, ha establecido el Instrumento Financiero de la Orientación de la Pesca (IFOP) que funciona según el *principio de cofinanciación* con el Estado miembro y con el propio beneficiario cuando la ayuda estructural es para realizar cualquier tipo de inversión.

3. Perspectivas de futuro: La Política Común de Pesca después del año 2002

Con vistas al año 2003 resulta necesario diseñar una nueva política pesquera común que aúne por igual los tres brazos de esta política sobre la base fundamental del interés de las empresas.

Hasta el momento actual, el único intento serio de formular unos criterios nuevos para la política pesquera común ha sido la Resolución del Parlamento Europeo de 6 de noviembre de 1997 sobre la PPC después del año 2002, conforme al Documento de Trabajo elaborado por Carmen Fraga a petición de la Comisión de Pesca de dicho Parlamento de la que es Presidenta. Sin embargo, las ideas plasmadas sobre la futura política pesquera común, tal como se demanda desde el sector pesquero, presentan problemas que precisan aún de tiempo para aceptar las posibles soluciones. Así, el Derecho Comunitario, como el Derecho Internacional Público, se dirige sólo a los Estados no a los individuos o a las empresas, en este caso.

Por otra parte, el reconocimiento de unos derechos individuales de pesca supondría la revolución del ordenamiento jurídico comunitario y de las estructuras políticas de la Unión Europea que estaría obligada a funcionar conforme al diseño clásico de las democracias. Así, el Parlamento Europeo dispondría de Poder Legislativo, que ahora posee el Consejo a propuesta de la Comisión; el Poder Ejecutivo sería compartido entre el Consejo y la Comisión; y, el Tribunal de Justicia de las Comunidades

Europeas tendría que cambiar sus Estatutos para permitir el acceso directo de las personas físicas o jurídicas contra cualquier acto dimanante del poder ejecutivo.

Veamos desde la óptica del Parlamento Europeo las perspectivas que debería contener la nueva Política Pesquera Común de futuro.

1. En *materia de gestión*, la política pesquera común, para ser eficaz, deberá asentarse en el interés de las empresas pesqueras comunitarias. Para ser competitivas las empresas necesitan una actividad estable, elevada productividad y riguroso control del mercado. Para alcanzar estos objetivos las empresas necesitan una reglamentación adecuada que permita el equilibrio entre flotas y recursos, flexibilidad geográfica, es decir, facultad para faenar en todas las zonas donde se encuentre una misma población de peces y alcanzar objetivos multiespecíficos, es decir, posibilidad de capturar todas las especies que se encuentren asociadas con el fin de evitar los indeseables descartes a la mar de especies no autorizadas.

Como fundamento de estos objetivos, la nueva política pesquera común deberá reconocer a las empresas *unos derechos individuales de pesca* asignados a las empresas comunitarias, pero fuera del *sistema de cuotas nacionales* que existe actualmente; este sistema se ha mostrado contrario a la realización de un auténtico mercado común en el sector de la pesca y a la movilidad de los bienes de producción por el carácter nacional de los buques. En este sentido, una parte importante del sector pesquero español ha pedido a la Comunidad Europea que arbitre la transferencia de derechos entre empresas de distintos Estados comunitarios al amparo de un pabellón comunitario; los sectores afectados de otros Estados miembros, que comparten esta misma petición, se encuentran, como nuestro sector pesquero, sin el apoyo de sus respectivos Gobiernos.

La citada Resolución del Parlamento Europeo acoge las propuestas empresariales y basa la nueva política de recursos en el reparto de los TAC en función de los derechos individuales de pesca entre empresas a partir del principio de estabilidad relativa, pero despojándole de su carácter nacional, admitiendo la posible transferibilidad de los derechos individuales de pesca libremente entre empresas de cualquier Estado miembro. No obstante, como salvaguarda de los intereses específicos y de subsistencia del sector de las poblaciones costeras, el Parlamento Europeo recomienda el mantenimiento de las *zonas reservadas* de 12 millas y conservación de las posibilidades de pesca de empresas de otros Estados miembros conforme a los derechos históricos reconocidos en el Reglamento 3760/92.

Respecto a *recursos externos* la nueva política debe asegurar la importancia de la Unión Europea en el seno de las Organizaciones Internacionales de Pesca por el procedimiento del voto múltiple o cualquier otro sistema con el fin de evitar que territorios como Groenlandia, por ejemplo, con 100.000 habitantes tenga el mismo peso específico en la Organización de Pesca del Atlántico Noroeste (NAFO) que la Unión Europea con 300 millones de habitantes y, consiguientemente, de consumidores.

2. En relación con la *Política de Mercados*, la Comunidad Europea tiene escaso margen para diseñar una nueva Organización Común de Mercados (OCM) debido a los compromisos internacionales sobre liberalización y demás motivos, antes señalados.

Con todo, la futura Organización Común de Mercados debe basarse en varios aspectos fundamentales encaminados a adoptar todas las medidas antidumping necesarias para evitar estas y otras anomalías en los precios, así como aplicar la "cláusula social" que incumplen los derechos humanos en materia laboral a la vez que

deben condicionarse las importaciones de los productos pesqueros de otros países al cumplimiento de la cláusula de medio ambiente.

Bajo estas condiciones, la nueva organización de mercados debe favorecer una buena capacidad de información que permita el seguimiento del mercado comunitario y mundial, a ser posible, diariamente; establecer un adecuado control técnico-sanitario que garantice una calidad homogénea entre los recursos pesqueros importados y los de producción comunitaria; y, adoptar mecanismos adecuados para prevenir la crisis con el fin de evitar, como sucede ahora, que cuando se ponen en marcha tales mecanismos apenas pueden ser paliados los efectos de la crisis.

Por último, como elemento fundamental integrante total de la nueva política pesquera común, la futura Organización de Mercados debe basarse en el equilibrio de recursos propios e importaciones y, en todo caso, en el equilibrio entre flota comunitaria y recursos comunitarios.

3. En cuanto a la nueva *Política de Estructuras*, la Comisión deberá cambiar sus objetivos para hacerla efectiva dentro de una única política pesquera común. Debe cambiarse el objetivo que tradicionalmente ha inspirado esta política: ayudar a los Estados miembros a reducir sus flotas nacionales; ante el fracaso del anterior, el nuevo objetivo ha de ser *ayudar a los titulares de los derechos de pesca*, a reestructurar sus flotas para alcanzar una explotación más racional y equilibrada de los recursos, así como proporcionar incentivos a aquellas empresas que quieran abandonar la actividad pesquera sin olvidar la proyección social de los trabajadores de la mar.

La Resolución del Parlamento Europeo destaca como objetivos para acomodación de los recursos a la flota, el desarrollo de las *industrias de transformación*; el establecimiento de políticas específicas para las *flotas ar-*

tesanales; adaptación de las flotas a las cuotas disponibles; y, completar un enfoque integrado para el desarrollo de las zonas costeras.

4. Conclusión

Al señalar las sombras de la actual política pesquera común he pretendido, como el restaurador de cuadros, resaltar los tonos de esperanza que para las empresas ofrece la formulación de la política pesquera del siglo XXI; desearía no haber sido demasiado pesimista al señalar lo vigente, ni optimista en exceso al desear la política futura.

Intervención de José Álvarez Gancedo

Después de la intervención de mis compañeros de mesa redonda, sobre todo en la primera parte, la relativa a la política agraria común, por todas las vicisitudes que ha pasado la PAC, que han vivido en primera fila o están viviendo todavía, y que nos han contado con profusión de detalles, voy a limitarme –si puedo– a fijaros cuatro o cinco cosas, que creo que son importantes y que os deben de quedar muy claras.

Efectivamente la Política Agraria Común o comunitaria se va a tener que ver modificada por una serie de factores importantes, de los que dos son fundamentales, el tema presupuestario y la apertura de la Europa de los quince a los países de la Europa oriental.

Estos países van a aportar una gran cantidad de mano de obra barata, poco consumo y mucha producción, eso va a crear una problemática nueva y la Europa de los quince se tiene que plantear muy seriamente, antes de aceptar cualquier ampliación, una reestructuración seria de nuestras explotaciones, que nos permita hacerlas competitivas.

Los principios de la nueva orientación de la PAC que, como habéis visto, contemplan fundamentalmente la agricultura familiar, las zonas desfavorecidas, el medio ambiente, la diversificación, la producción agro-alimentaria de calidad, tienen como respaldo fundamental la Conferencia de Desarrollo Rural, celebrada en la ciudad irlandesa de Cork en noviembre de 1996. Esta Conferencia es la que ha servido de pauta para los objetivos políticos de la PAC, que se fijan en el documento Santer o Agenda 2000.

Como estamos hablando en una Cátedra que está incluida en el Departamento de Derecho Público, entiendo que hablar de los objetivos políticos es muy importante.

Los objetivos políticos de la PAC, que me he permitido sintetizar en seis, son fundamentalmente:

- Aumentar la competitividad.
- La seguridad y la calidad, sobre todo la calidad sanitaria de los alimentos.
- Garantizar un nivel de vida aceptable y una estabilidad en las rentas agrarias.
- La integración en esta política agraria comunitaria, sin ninguna duda, de objetivos medio-ambientales.
- La creación de posibilidades de renta y empleo, complementarias o alternativas.
- Que todas estas medidas de la PAC, de alguna manera, contribuyan a la cohesión económica dentro de la propia Unión Europea.

Estos seis postulados políticos se consideran como la base de la futura negociación de la PAC.

Sólo me queda hablar ahora de los efectos que la PAC tiene dentro de Cantabria o de la cornisa cantábrica ya que, como dije al principio, prácticamente os lo han explicado todo.

Al constituir la cornisa cantábrica una región homogénea desde el punto de vista productivo, dada su intensa especialización ganadera, tanto en vacuno de le-

che, como en vacuno de carne y contar con importantes handicaps físicos derivados de una orografía difícil, toda esta cornisa está incluida en las zonas calificadas como de agricultura de montaña, es decir, es una zona en la que la reforma del 92 ha tenido un especial impacto negativo, porque la misma no contempla las peculiaridades de estas comarcas marginales o difíciles.

Así, dentro del Estado español, la cornisa cantábrica resulta netamente desfavorecida en términos de los recursos al sector agrario llegados vía financiación comunitaria, ya que su participación en dicha financiación comunitaria queda muy por debajo de lo que representa su contribución a la producción final agraria española, –el 18 por ciento de aportación al valor añadido bruto agrario, frente a un 7 por ciento de la financiación comunitaria en el año 94-95–.

Fundamentalmente, la problemática del sistema deriva de que Bruselas establece unas condiciones muy detalladas e inflexibles para la concesión de las ayudas, únicas para toda la Unión Europea, a pesar de la enorme diversidad de sus agriculturas, desatendiendo el hecho diferencial de cada región. Se entiende que la PAC puede contemplar presupuestos generales, que pueden servir básicamente para todos, pero debería contemplar de alguna forma las peculiaridades de algunos Estados, dentro de esos Estados, algunas Comunidades y a lo mejor, dentro de esas Comunidades, algunas zonas concretas.

Para corregir esta situación, es necesaria la adaptación de la PAC a las características propias de la cornisa cantábrica, aplicando el principio de subsidiariedad hasta el nivel de las regiones y elaborando una normativa que estas propias regiones elaboren.

Asimismo, y como ya se ha expuesto más arriba, es preciso abordar las nuevas directrices comunitarias de apoyo y fomento de la multifuncionalidad del espacio rural, que formulen una política comprometida con la

agricultura familiar, con las zonas desfavorecidas, con el medio ambiente y la calidad alimentaria que propicie el cambio estructural.

Estos son los principios básicos y esta es la adaptación que la PAC del futuro tendrá que hacer para estas zonas de la cornisa, que tienen unas peculiaridades muy definidas.

Como conclusión de todo esto que hemos estado hablando, relativo a la Política Agraria Comunitaria, tendríamos que decir que todos los países de la Unión Europea, tienen unos puntos de vista muy particulares sobre la política agraria comunitaria y por ello su reforma,

en el momento que se produzca, no va a ser fácil, no va a ser sencilla; es un clamor, que cada vez se extiende más en los países miembros europeos, el que no es justo dedicar el 50 por ciento del presupuesto de la Unión Europea a un sector que emplea solamente al 4 por ciento de la población de Europa.

Es necesario, por tanto, que la nueva PAC sea menos onerosa, exigente con la calidad de los productos, sobre todo desde el punto de vista sanitario y que ofrezca a los agricultores flexibilidad, diversificación de actividades y seguridad, todo ello, por supuesto, respetando al máximo el medio ambiente.

PARLAMENTO EUROPEO Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Presentación a cargo del Profesor Díez de Velasco

Cúmpleme hoy el grato cometido de dirigir unas palabras de agradecimiento a los componentes de esta mesa redonda por su participación en la misma, y aceptada la invitación que les fue hecha por quien les habla, para tratar públicamente un tema de gran interés institucional tanto desde la Unión Europea como desde la Constitución española. Todos los participantes conocen profundamente por su experiencia personal como Eurodiputados o como parlamentarios regionales el tema a exponer y discutir ante ustedes.

Sería un tanto insensato presentar ante ustedes en esta casa a quien desde 1990 preside la Asamblea Regional (hoy Parlamento de Cantabria) y que es diputado regional desde 1983. Me refiero naturalmente a D. Adolfo Pajares Compostizo, quien tanto nos ha ayudado para que la Cátedra Cantabria haya podido llevar a cabo sus tareas en esta edición de 1997-1998. Abogado y empresario, tiene una larga y clara trayectoria política y personal.

Son actualmente eurodiputados los otros cuatro participantes en la mesa redonda. Manuel Medina, diputado en las Cortes españolas desde las primeras elecciones de la restaurada España democrática y europarlamentaria desde la entrada de España en las Comunidades Europeas. Viejo amigo de quien os habla desde hace muchos años como antiguos colegas del Colegio Mayor "César Carlos" y colega en la Cátedra de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Cá-

tedra que ha obtenido por dos veces en distintas oposiciones que tuve el honor de juzgar.

Julio Añoveros Trías de Bes, también eurodiputado, es Profesor Titular de Derecho Internacional Público en la Universidad de Barcelona, en la que fue alumno mío el primer año en que ejercí la docencia allí sucediendo a su abuelo el Prof. José María Trías de Bes. Han pasado desde aquellos ya lejanos días treinta y cinco años y nuestra amistad sigue incólume. Estoy muy contento de que haya accedido a estar entre nosotros.

Nuestro paisano, Jesús Cabezón Alonso, también es europarlamentario desde 1986, es decir, desde el ingreso de España en las Comunidades en donde ha ocupado además la Secretaría General del Grupo Socialista Parlamentario Europeo. Anteriormente ha sido concejal del Ayuntamiento de Santander entre 1979 y 1983, Parlamentario regional de Cantabria y Senador en el período 1982 a 1986. Es bien conocido en esta casa en la que tenemos el gusto y el honor de hablar.

Íñigo Méndez de Vigo, también eurodiputado, es letrado de las Cortes españolas por oposición y ha sido Jefe del Gabinete del que fue Secretario del Consejo de Europa y actualmente miembro de la Comisión Europea, D. Marcelino Oreja Aguirre. Su conocimiento del tema a tratar es bien notorio por la doble experiencia reseñada. Termino no restándoles más tiempo por las presentaciones pues el tema y los oradores merecen nuestra atención y nuestra gratitud.

PARLAMENTO EUROPEO Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Adolfo Pajares Compostizo

Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria

Manuel Medina Ortega

Catedrático de Relaciones Internacionales. Eurodiputado

Julio Añoveros Trías de Bes

Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Eurodiputado

Jesús Cabezón Alonso

Eurodiputado

Íñigo Méndez de Vigo

Letrado de las Cortes. Eurodiputado

Intervención de D. Adolfo Pajares Compostizo

Deseo, en primer lugar, felicitar muy sinceramente a mi buen amigo Manuel Díez de Velasco por su sobresaliente dirección de Cátedra Cantabria durante este año.

Como presidente de la Asamblea Regional de Cantabria es una satisfacción dar la bienvenida a ésta su casa al Dr. D. Manuel Medina, al Dr. D. Julio Añoveros Trías de Bes, a D. Íñigo Méndez de Vigo, y a mi buen amigo y antiguo compañero en las tareas legislativas de este Parlamento regional, D. Jesús Cabezón Alonso.

Antes de entrar en la materia que nos corresponde, y que no es otra que la relación o relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos autonómicos, quisie-

ra resaltar el hecho de que las personas que nos acompañan en la tarde de hoy tienen, entre otras magníficas cualidades personales e intelectuales, el común denominador de ser eurodiputados y, por lo tanto, perfectos conocedores del funcionamiento del Parlamento Europeo. Es un hecho positivo, por tanto, para conocer la visión que de esta relación con los Parlamentos regionales o autonómicos se tiene desde el órgano de representación de todos los ciudadanos de la Unión Europea.

He de decir, en primer lugar, que durante la preparación de esta intervención me resultaron de gran valor los trabajos sobre esta materia realizados por Dña. Loreto Gil-Robles Casanueva. En sus análisis de las relaciones entre los niveles parlamentarios que hoy nos ocupan he encon-

trado muy acertadamente reflejados gran parte de mis posicionamientos al respecto, concretamente en el trabajo titulado “Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los Parlamentos nacionales y los Parlamentos regionales”.

No es de extrañar que ahora se plantee este asunto. La idea europea, como creación de un ente supranacional, con su Parlamento como órgano elegido por sufragio universal y directo de los electores de los diferentes países que componen la Unión Europea, se enfrenta al mismo tiempo con la idea de búsqueda de eficacia en la gestión política mediante la representación más cercana a los ciudadanos como son los Parlamentos regionales.

Entre ambos extremos se encuentran los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión, otra institución electiva que legisla y controla al gobierno de cada nación.

Entre estas tres instancias de representación, la regional, la nacional y la europea, debe existir un hilo conductor, un cordón umbilical que establezca los mecanismos necesarios para que la senda de la construcción europea lleve, paso a paso, a los países miembros de la Unión a una concepción global de la sociedad, integrada por una pluralidad de Estados que centran sus esfuerzos en articular políticas conjuntas de desarrollo y gestión.

Sin embargo, esto no debe ser disculpa para que los Parlamentos nacionales y regionales queden diluidos en la inmensidad de las instituciones comunitarias. Hemos de ser vigilantes para que esa globalidad no pase como factura un incremento del déficit democrático de sus integrantes.

La reciente historia de la construcción parlamentaria europea ha transcurrido por diferentes etapas en este camino de relaciones entre las tres instancias representativas a que hemos hecho mención anteriormente.

En una primera etapa, las relaciones entre el Parlamento Europeo y los diferentes Parlamentos nacionales no parecían producir problemas políticos relevantes, precisamente porque la Asamblea parlamentaria europea estaba constituida por delegados de los Parlamentos de los Estados miembros, designados conforme a los procedimientos establecidos por cada Estado.

Además, los Parlamentos nacionales entendían el mandato europeo de manera similar a la actividad desarrollada por cualquier comisión. De hecho, era la Comisión de Asuntos Extranjeros la que se ocupaba de las materias relacionadas con la Comunidad Económica Europea.

Las eventuales diferencias que se plantearon durante esta etapa no representaron importantes obstáculos, debido a las escasas competencias con las que contaba el Parlamento Europeo y a la práctica del Consejo de adoptar decisiones por unanimidad.

Aún con todo esto, ya el Parlamento Europeo mostraba entonces interés en diseñar y establecer un mecanismo que permitiera una comunicación fluida y constante con los Parlamentos de los Estados integrantes de la Comunidad, a fin de solventar la falta de legitimidad democrática. Así surgió un documento sobre “la pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros como consecuencia de la integración” (PE 35.807 junio de 1973), en el que el Parlamento Europeo realizaba una doble advertencia sobre la falta de legitimidad citada y sobre la reducción de las intervenciones de los Parlamentos de los Estados en la elaboración del ordenamiento comunitario.

A fin de recuperar la iniciativa en el desarrollo y control de la política comunitaria, los Parlamentos de los Estados se encargan de crear en sus Cámaras comisiones mixtas o específicas. España, por ejemplo, creó una Comisión Mixta para esta materia a raíz de la elaboración

de la Ley de Bases 47/1985. Estas comisiones tienen, entre otras funciones, carácter informativo, de control, de negociación y de contacto con el Parlamento Europeo.

Las primeras elecciones directas al Parlamento Europeo eliminan los vínculos personales entre esta institución y los Parlamentos nacionales, al establecer en la legislación electoral la imposibilidad de un doble estatuto de los eurodiputados. El mismo Parlamento Europeo, basándose en el informe Hoon, pidió a los Estados miembros que modificaran la legislación para evitar esta coincidencia. En España, la L.O. 5/1985 del régimen electoral general para la regulación de las elecciones al Parlamento Europeo impedía la compatibilidad del acta de diputado nacional con la de eurodiputado.

Con la firma del Acta Única Europea, vigente a partir del día 1 de julio de 1987, el Parlamento Europeo propone unas medidas para resolver el déficit democrático o vacío parlamentario. Los tres ejes de actuación propuestos son el incremento competencial del Parlamento Europeo, ampliación de prerrogativas unidas al contexto comunitario de los Parlamentos nacionales, así como la cooperación entre ambos niveles parlamentarios.

En este sentido, se adoptan acuerdos en el seno de diferentes comisiones del Parlamento Europeo a fin de abrir la posibilidad de participar en ellas a los parlamentarios nacionales. De forma recíproca, se invita a las Cámaras legislativas nacionales a que los parlamentarios europeos puedan participar en el trabajo de las comisiones especializadas en asuntos comunitarios de cada uno de los Estados miembros.

A partir del año 1992, se inicia un periodo en el que los Parlamentos nacionales comienzan a tomar, de verdad, protagonismo en la construcción de la Unión Europea.

La Declaración nº 13 anexa al Tratado sobre la Unión Europea dice expresamente que: *“La Conferencia*

considera que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea. Para ello, conviene intensificar el intercambio de información entre los parlamentos estatales y el Parlamento Europeo. En este contexto, los gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, para que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para la información o para que puedan ser examinadas”.

Esta misma Declaración, además de dar pie a un mayor control parlamentario, señala también como consideración importante por parte de la Conferencia *“que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo”*, de forma especial, a través de *“la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones”*.

La aplicación de esta Declaración nº 13, en definitiva, ha dado lugar a un buen número de contactos entre ambos niveles parlamentarios.

Y bien, ¿dónde quedan los Parlamentos regionales en todos estos intentos de superación del tantas veces mencionado “déficit democrático”?

Como hemos visto, los procesos de imbricación entre las instituciones parlamentarias nacionales y la europea se realiza de arriba hacia abajo. La necesidad de cooperación y coordinación va calando desde los niveles superiores a los inferiores.

Si bien es cierto que ha habido iniciativas anteriores para buscar fórmulas de conexión entre los Parlamentos regionales y el Parlamento Europeo, hemos tenido que esperar a la “Cumbre de Oviedo” para dar algunos pasos importantes y que más adelante les comentaré brevemente.

Durante ese tiempo, aparentemente perdido, los Parlamentos regionales españoles han salido beneficiados, en el sentido de que les ha dado tiempo a consolidar su papel legislativo dentro de la organización autonómica española y a estar preparados, sin complejos, para asumir el reto europeo. Corríamos sino el peligro de haber llegado tarde y en condiciones desventajosas frente a otros países con más tradición descentralizadora, a este proceso del que ahora somos motor.

Existe sin duda una gran diversidad en cuanto al papel que las Constituciones de los Estados miembros asignan a sus regiones, en el sentido genérico de este último término. Así, hay grandes diferencias por ejemplo entre las regiones italianas de estatuto especial y los dos archipiélagos portugueses, o entre los Land alemanes y las regiones francesas.

Sin embargo, el papel de los Parlamentos de aquellas regiones que tienen capacidad legislativa propia es mucho más similar de lo que a primera vista parece, por lo menos en lo que respecta a la legislación comunitaria. Resumiendo mucho, y por consiguiente simplificando quizá en exceso, hay dos actividades propias de los Estados miembros en materia de legislación europea, que quiero destacar: la primera, la recepción en derecho interno de las directivas comunitarias y la segunda, el control de la aplicación de esas mismas normas.

En estos dos campos el papel de los Parlamentos regionales con capacidad legislativa propia podría resultar fundamental. Por una parte porque la legislación europea, con excepción de los Reglamentos que son de naturaleza esencialmente técnica, reviste con cada vez mayor frecuencia una forma similar a lo que los franceses llaman “leyes marco”. Esto significa que, en muchas ocasiones, su desarrollo compete a las asambleas legislativas regionales.

Por otra parte, como saben todos los legisladores –aunque a menudo resulte cómodo olvidarlo– las mejores leyes carecen de utilidad si no pueden ser llevadas a la práctica de manera eficaz. Estamos aquí ante el grave problema de la aplicación de las leyes, que corresponden también, en muchos casos, a los ejecutivos regionales. Por lo tanto, el control de esa aplicación habrán de hacerlo las asambleas parlamentarias regionales.

He de hacer notar que me estoy refiriendo constantemente al papel de los Parlamentos regionales dentro de la Unión Europea, y no, más ampliamente, al papel de las regiones con Parlamento, pues esta reflexión sobre las Regiones en Europa –además de no ser objeto de esta Mesa redonda– está ya bastante avanzada y, aunque quedan tramos por recorrer, los pilares están ya bastante asentados.

Como decía anteriormente, hemos tenido que esperar hasta octubre de 1997 para que en el “Encuentro de Oviedo”, más de 40 presidentes de asambleas legislativas de las regiones de Europa, junto con el presidente del Parlamento Europeo, el Sr. Gil-Robles, trazásemos las líneas de trabajo de los próximos años para la consecución de un objetivo primordial en la construcción europea: engarzar el parlamentarismo de las regiones europeas con el Parlamento de la Unión.

Ese encuentro, con color claramente español, tanto por el anfitrión, el Presidente de la Junta General del Principado de Asturias, Ovidio Sánchez, como por la presencia del Sr. Gil-Robles, tenía tres referentes básicos:

La Carta Comunitaria de la Regionalización, aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988, cuyo artículo 25 declara que *“las Regiones participarán en la formación de la posición de los Estados en las instancias Comunitarias dentro del ámbito de sus competencias o cuando los temas afecten direc-*

tamente a sus intereses”, asegurando a las Regiones “*mecanismos de información rápida y amplia de los proyectos comunitarios*”, así como “*mecanismos de concertación sectorial ágiles y eficaces*”.

La Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), adoptada en Basilea el 4 de diciembre de 1996, cuyo artículo 12.10 prescribe que “*deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales como instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos*”.

Las “Tesis de Stuttgart sobre el papel en la política europea de las asambleas y parlamentos regionales”, aprobadas el 6 de mayo de 1997 en la sede del Landtag de Baden-Württemberg, cuyo primer punto sostiene “*que los parlamentos regionales deben colaborar en la elaboración de la política europea de manera decisiva*”.

De esa reunión nació un documento denominado también “de Oviedo”, cuyos tres ejes principales son los siguientes:

Reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos, tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias.

Establecer vías para el intercambio de información sobre asuntos europeos entre las diferentes Cámaras regionales, y entre éstas y el propio Parlamento Europeo.

Se contempla la posibilidad de crear una red informática abierta a todas las instituciones implicadas, que permita la consulta inmediata de datos y procedimientos de cada Cámara sobre el asunto de que se trate.

Se estimulan los encuentros presenciales. Comisionados de cada Cámara regional podrán asistir a las sesiones que se celebren en las demás sobre asuntos europeos si fueran de interés concurrente. Incluso se plan-

tea que dicha posibilidad se dé también en el caso de los Parlamentos nacionales.

Se plantea el intercambio de funcionarios al servicio de las respectivas Asambleas, con el fin de contribuir al contraste de las experiencias y la posible homogeneización de sus usos y prácticas.

Crear la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas con carácter de foro estable para el intercambio de experiencias y eventuales puestas en común.

Después del “Encuentro de Oviedo”, la actividad no ha descendido en el pretendido objetivo de conectar los Parlamentos regionales con el resto de los niveles representativos.

La Comisión Permanente de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales de Europa, creada en Oviedo, y en la que participan seis representantes, uno de cada país participante, se ha reunido en varias ocasiones, y les puedo anunciar como últimas noticias, la elaboración de un borrador de reglamento de la Conferencia, la elaboración de un borrador de protocolo de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas con el Parlamento Europeo y otro con la Cámara de las Regiones del Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa.

Ambos textos y el anteriormente mencionado Reglamento serán discutidos en la próxima Conferencia que se celebrará en Salzburgo el próximo otoño.

El contenido de los borradores de protocolo es básicamente igual en ambos casos y se hace especial hincapié en el intercambio de información y en la posibilidad de asistencia a las reuniones cuando los temas sean de común interés.

Y termino pidiéndoles disculpas por haberme extendido más de lo que estaba previsto y haciendo una

breve reflexión que resume mi particular visión de este asunto.

Europa está conformada por regiones, y en ellas encuentra su misma esencia. Todos los ciudadanos de la Europa de las Regiones deben tener la oportunidad de, a través de sus instituciones locales, expresar sus opiniones y encontrar respuestas a sus inquietudes. Ser, en definitiva, una parte más de un gran colectivo solidario que tiene en cuenta la voz de todos sus miembros, de una sociedad global de profundas convicciones democráticas, dispuesta a llevarlas hasta las últimas consecuencias.

Los parlamentos de las regiones europeas tienen un importante cometido, un claro reto, para impedir en el presente, y esencialmente en el futuro, que exista “déficit democrático” en el devenir de la denominada “Europa de las Regiones”.

Intervención de D. Manuel Medina Ortega

Hace más de un siglo, Francisco Pi y Margall, uno de los cuatro Presidentes de la Primera República española de 1873, defendía un federalismo “integral” que fuera desde el municipio o cantón hasta la gran federación mundial. En esa concepción el pueblo participaría en todos los niveles de gobierno, y los parlamentos regionales serían uno de los escalones de la democracia federal. Pero el federalismo integral fracasó en España poco después de que su interventor dejara la presidencia de la República, y el último Presidente de ésta, Emilio Castelar, dedicó toda su energía a aplastar el movimiento cantonal que amenazaba con sumir a España en la anarquía.

El problema de la estructura del Estado no se planteó realmente desde el punto de vista constitucional hasta muy tarde. Con la excepción del episodio cantonal de la Primera República, la discusión constitucional se cen-

tró en el enfrentamiento entre liberalismo y autoritarismo en el período de 120 años que media entre la Constitución de Cádiz de 1812 y la de la Segunda República de 1931. La Constitución de Cádiz estructuraba la organización democrática del Estado en tres niveles: el nivel municipal (Tít. VI, cap. I, arst. 309 sigs.), el provincial (Tít. VI, cap. II, arts. 324 sigs.), y el nacional (Tít. III, cap. I, arts. 27 sigs.). Mientras en los niveles municipal y nacional había una fuerte dosis de democracia a través de los ayuntamientos y las Cortes, el gobierno político de las provincias correspondía a un Jefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas (art. 324). La Diputación, con representación popular, no tenía otra función que la de promover la prosperidad de la provincia bajo la presidencia del Jefe superior de designación real (art. 325). Por otro lado, la Constitución de Cádiz mantenía la tradición del antiguo régimen de descentralización de la defensa, de modo que en cada provincia existirían cuerpos de milicias nacionales no permanentes (art. 362) para complementar el ejército nacional permanente.

Perdido el Imperio ultramarino y, con él, la necesidad de descentralizar para mantener las colonias, las contribuciones posteriores son todavía más centralistas. Aunque la Constitución de 1837 mantiene el concepto de las milicias nacionales de base provincial (art. 77), esta institución no fue desarrollada en la práctica. Por el contrario, sería el ejército nacional permanente el encargado, a través de una concepción centralista de la defensa de estructurar el Estado según un modelo autoritario, y esto explica la larga historia de golpes militares desde 1820 a 1936. La Constitución de 1837 no define con claridad el estatuto de los Ayuntamientos y Diputaciones (Tít. IX, arts. 69-71). La Constitución conservadora de 1845 entierra definitivamente el recuerdo de la milicias provinciales y se refiere sólo a una “fuerza militar permanente de mar

y tierra” (Tít. XVI, art. 79). Sería una fuerza profesional centralizada, la Guardia Civil del duque de Ahumada, la encargada de llevar el orden conservador a los lugares más apartados del territorio nacional. La Constitución de 1845 no desarrolla el estatuto de las diputaciones y ayuntamientos (Tít. XI, art. 72) mientras se consolida el régimen de provincias dirigidas por gobernadores designados por Madrid, tras la derrota militar del foralismo carlista, aunque se prevén leyes especiales para las “provincias de ultramar”, es decir, los restos del Imperio americano y Filipinas (art. Adicional 80).

Aunque entre los firmantes de la Constitución progresista de 1869 figuran futuros presidentes de la Primera República, nada en su texto permite prever el acceso de fiebre federalista que se produciría en 1873. En relación con el régimen local, la preocupación de los constituyentes de 1869 es “impedir que las diputaciones y ayuntamientos se extralimiten en sus atribuciones en perjuicio de los intereses generales y permanentes” (arts. 99, párr. 2º, ap. 4º) y la Constitución de la Restauración de 1876 reproduce esa fórmula como si el experimento federalista de 1873 no se hubiese producido o, quizás precisamente, para olvidar aquella experiencia. La Constitución de 1869 es totalmente centralista en términos militares al prohibir toda fuerza armada permanente que no esté autorizada por la ley (art. 107), prevé un régimen especial para las provincias de ultramar (Tít. X, arts. 108 y 109) y precisa un poco más las atribuciones de las Diputaciones provinciales y de los Ayuntamientos, aunque sin confirmar un auténtico poder local (Tít. VIII, art. 99).

Sobre este fondo constitucional centralista, la Constitución de la Segunda República española de 1931 abre una pequeña brecha al federalismo. La República es definida como un “Estado integral compatible con la autonomía de los municipios y las regiones”, y se prevé un régi-

men especial para ciertas regiones autónomas (Tít. I, arts. 8 a 22), aunque deja en manos del poder central del Estado todo el ámbito de las relaciones exteriores (arts. 143º).

La Constitución monárquica de 1978 es la más federalista que hemos tenido. En su preámbulo se habla de los “pueblos de España”, de la protección de “sus culturas y tradiciones” y de sus “lenguas e instituciones” (párr. 4º). El art. 2º busca el equilibrio entre “la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles” y “el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que las integran”, y esta autonomía habrá de ser compatible con “la solidaridad entre todas ellas”. La Constitución reconoce el derecho de las Comunidades Autónomas de contar con lenguas oficiales y banderas propias (arts. 3º y 4º), pero no el de contar con un poder militar independiente (arts. 8º y 103). Aunque se prevé la transferencia a una organización o institución internacional del “ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” (art. 93), atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de relaciones internacionales (art. 149-1, 3).

La jurisprudencia del Tribunal constitucional entendió en una primera etapa que el art. 149-1-3º impedía toda actuación de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de materias reguladas por convenios internacionales. Posteriormente, sin embargo, ante el peligro de que se vaciaran las competencias regionales por la vía de la asunción por el Estado de compromisos internacionales, ha reconocido a las Comunidades Autónomas el derecho a desarrollar en su territorio las normas de aplicación de textos internacionales en materias que afecten a sus competencias. De modo más específico, en lo relativo a la aplicación del derecho comunitario, el desarrollo por el Estado de las directivas comunitarias ha de compatibilizarse con las competencias propias de las Comunidades

Autónomas. Tenemos así una competencia de las regiones en el desarrollo y aplicación del derecho comunitario.

Si se hubiera impuesto la concepción de Pi y Margall del federalismo integral en la construcción europea, la actual estructura constitucional española del “Estado de las autonomías” habría engarzado perfectamente con el sistema institucional de la Unión. Pero ésta no se ha inspirado en el modelo federalista. De hecho, la palabra “federal” no aparece para nada en ninguno de sus textos constituyentes. Desde la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950, que precedió a la primera Comunidad, la del Carbón y del Acero, el proceso de unificación de Europa se ha basado en otro modelo, el de la “integración funcional” propuesto por Jean Monnet.

Intervención de D. Julio Añoveros Trías de Bes

La política de la Unión Europea ejerce una influencia cada vez mayor, llegando, por supuesto, hasta el nivel de los Parlamentos Nacionales y de los Parlamentos Regionales. Ello lleva como contrapartida el incremento de participación de los Parlamentos Nacionales y Regionales en las instituciones de la Unión Europea.

Teniendo como referentes:

a) La Carta Comunitaria de la Regionalización aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988.

b) La Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) adoptada en Basilea el 4 de diciembre de 1996.

c) Las “Tesis de Stuttgart” aprobadas el 6 de mayo de 1997 en la sede del Landtag de Baden-Württemberg.

d) La Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad incluida en el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997.

Es importante considerar que *para fortalecer el principio democrático, las regiones de los Estados miembros que disponen de asambleas con capacidad legislativa deben participar en el proceso de integración europeo y que, tanto a nivel nacional como europeo, se les deberían conceder derechos de intervención en cuestiones de la integración europea.*

Es, por otra parte, innegable que la *participación de las regiones* en las que las personas están arraigadas y encuentran su identidad *contribuirá a una mayor proximidad del ciudadano a la Unión.* Además de a los Gobiernos Regionales, se les deberían conceder, asimismo, a los *Parlamentos Regionales posibilidades de participación*, ya que, como instituciones especialmente próximas al ciudadano, les corresponde un importante papel mediador entre los ciudadanos y la Unión Europea.

El ámbito regional no ha de quedar desconectado de los niveles europeo y nacional, pues su adecuada imbricación es, por el contrario, imprescindible para la efectiva realización del principio democrático en el seno de la Unión, ya que *una configuración adecuada de las relaciones entre esos tres escenarios es prioritaria para una mejor articulación del principio de subsidiariedad*, sobre el que habrá de descansar la distribución competencial dentro de la Unión.

Las relaciones de cooperación entre las instituciones parlamentarias favorecen el entendimiento de los pueblos y la consideración y el fortalecimiento de la democracia a través del acervo enriquecedor del mutuo intercambio de las experiencias propias.

Para la consecución de todo ello deberían alcanzarse los siguientes objetivos:

Primero. Conviene *reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos tanto en la fase ascendente de for-*

mación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias. Para ello, y a fin de posibilitar el control de la actuación europea de los respectivos Ejecutivos, resultaría imprescindible poner a disposición de los Parlamentos Regionales *un servicio de información* que les permita realizar el seguimiento puntual de todas aquellas cuestiones que puedan afectar a sus competencias. *Los Gobiernos Regionales deberían informar periódicamente a los Parlamentos Regionales*, en particular, sobre asuntos de la UE de transcendencia regional, consultarlos y tener en consideración sus resoluciones en el tratamiento de asuntos de la Unión Europea en las instituciones a nivel nacional y europeo, así como rendir cuentas al respecto.

Segundo. En la práctica actual de muchos Parlamentos Regionales ha dado buen resultado encomendar las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones sectoriales de los Gobiernos Regionales con proyección europea a las respectivas *Comisiones Parlamentarias Sectoriales*, lo que podría ser un modelo para otros Parlamentos Regionales.

Tercero. Sería conveniente, no obstante, valorar la oportunidad de completar la planta de Comisiones parlamentarias sectoriales con una *Comisión sobre Asuntos Europeos*, encargada de las cuestiones europeas de dimensión más propiamente institucional o intersectorial y con facultad de dictaminar sin carácter vinculante, en los procedimientos confiados a las Comisiones parlamentarias sectoriales.

Cuarto. Es conveniente fomentar vías para el *intercambio de información entre las Comisiones Sectoriales y las Comisiones de Asuntos Europeos de las diferentes Asambleas Legislativas regionales europeas, así como éstas con las Comisiones de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo.*

Quinto. Cabría considerar la creación de una *red informática* abierta a todas las instituciones implicadas, que permitiera la consulta inmediata de los datos y procedimientos de cada Cámara sobre el asunto de que se trate.

Sexto. Se estipularán *encuentros institucionales presenciales*. Comisionados de cada Cámara Regional podrían asistir a las sesiones que celebren las demás sobre asuntos europeos si fueran de interés concurrente. Esa posibilidad debiera incluir igualmente la asistencia a sesiones del Parlamento Nacional respectivo y del Parlamento Europeo, cuyos miembros podrían ser invitados asimismo a las sesiones de las Cámaras regionales en asuntos de dimensión europea que les afecten de modo particular. Se valora favorablemente la posibilidad de institucionalizar la celebración de una Conferencia Parlamentos Regionales Parlamento Europeo.

Séptimo. Serían útiles *estancias de intercambio de funcionarios* al servicio de las respectivas Asambleas, con el fin de contribuir al contraste de las experiencias que alienten la formación de un fondo común parlamentario regional europeo.

Octavo. Pueden ponderarse la funcionalidad de crear en la Administración de cada Asamblea una Oficina de Asuntos Europeos, que asesore a los parlamentarios y personal cualificado al servicio de la Cámara. La Oficina se encargaría de los intercambios de información sobre asuntos europeos con el resto de las Cámaras y podría mantener estrechas relaciones de colaboración con las Oficinas regionales en Bruselas.

Noveno. Sin perjuicio de la posibilidad de mantener contactos bilaterales, se valora favorablemente la posibilidad de que las Comisiones sobre Asuntos Europeos de las Asambleas Legislativas Regionales estén representadas en la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC). De no ser viable esa representación, podría crearse una *COSAC de nivel regional*.

Décimo. Se valora también favorablemente la creación de la *Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas*. La Conferencia se celebra anualmente.

Undécimo. Los Parlamentos Regionales abogarán por continuar el *reforzamiento de la posición del Comité de las Regiones, en el que los Parlamentos Regionales deben estar representados adecuadamente*.

A modo de conclusión podemos enumerar las siguientes premisas:

Las contribuciones del Parlamento Europeo, han sido positivas en relación a la participación de autoridades locales y regionales en la Unión Europea; *de ahí que exista una buena relación entre ambos*.

La segunda conclusión es que el *acercamiento positivo adoptado por el parlamento europeo aparece subrayado por dos causas*:

Por la necesidad de involucrar autoridades locales y regionales para mejorar la efectividad de políticas específicas de la unión europea. Esto ha sido especialmente perceptible en el caso de la cohesión económica y social. Esto se ha conseguido a través de los fondos estructurales, los cuales tratan de reducir las diferencias regionales. Para ello la colaboración de los niveles regionales y locales es esencial para alcanzar este objetivo.

En segundo lugar el acercamiento del Parlamento Europeo se ha realizado *promoviendo el regionalismo*, en general, como un componente necesario del deseo de crear una unión con más legitimidad democrática.

Esto no sólo está relacionado con el autogobierno local, sino también con la necesidad de que *todos los niveles locales y regionales tengan una representación a nivel europeo*. Aunque el Parlamento europeo sea visto como la institución democrática y representativa del ciudadano europeo, *el desarrollo de los niveles locales y regio-*

nales es considerado necesario ya que representan el nivel cercano al ciudadano. En este sentido los niveles sub-nacionales son considerados como intermediarios entre la UE y el nivel local o regional.

La tercera conclusión es que, en su promoción de dar a los niveles sub-nacionales de gobierno, un mayor protagonismo; el Parlamento Europeo ha tenido sumo cuidado *en la necesidad de respetar las estructuras internas existentes en cada estado miembro. Sin embargo, en relación con el principio del subsidiariedad el Parlamento Europeo parece estar a favor de una definición más amplia de sobre el principio de incorporar las competencias a niveles regionales y locales.*

Intervención de D. Jesús Cabezón Alonso

Frente a la crisis e incluso desaparición de valores o referencias esencialistas, el nacionalismo aparece en expansión.

El nacionalismo no es algo intrínsecamente perverso, tiene una naturaleza compleja y aspectos positivos y negativos.

“El nacionalismo en general, escribe Gurutz Jáuregui, y los nacionalismos minoritarios europeos en particular, necesitan adaptarse a las nuevas realidades, a los profundos cambios sociales, económicos tecnológicos y culturales actuales”.

La brutalidad del terrorismo, como elemento de distorsión social, nos condiciona y limita un debate más sosegado sobre los nacionalismos en España.

Con el término nacionalismo pueden definirse o incluirse demasiados conceptos.

El nacionalismo –no confundir con el regionalismo– tiene su razón de ser en la presencia de una identidad diferente, fundamentalmente étnica (entendido como gru-

po humano arraigado en un territorio), en elementos culturales comunes percibidos así por la colectividad y con un sentimiento de pertenencia a esa colectividad.

En el desarrollo de los nacionalismos hay factores sociológicos, culturales y políticos:

– Sociológicos.

Los nacionalismos se expresan como problemas no resueltos en la formación de los Estados nacionales y con la lógica de reacción al uniformismo-centralismo.

Se produce, como dice Henri Levebvre, una tensión entre los poderes homogeneizantes y las capacidades diferenciales.

El derecho a la diferencia, la diversidad cultural debe asociarse al uso más extenso posible de la razón.

– Culturales.

Los cambios tecnológicos y sociales producen simultáneamente la universalización y la particularización de la cultura.

En la configuración de una comunidad cultural intervienen la lengua, la etnia (arraigo como grupo a un territorio) y la cultura propia.

La imposición de una cultura hegemónica se evita con una cultura cívica que establezca una política plural.

Frente al nacionalismo étnico de características inmutables, y por ello excluyente, la construcción nacional de diversas colectividades deberá hacerse desde una política de características cívicas que incluya respeto, integración, fusión.

La reivindicación de la identidad propia no puede conducir a la xenófoba actitud de rechazar la cultura exterior.

– Políticos.

¿Es incompatible, de forma absoluta, (salvo en estructuras federales) la soberanía nacional-estatal y el poder político de las diversas nacionalidades que componen ese Estado?

Una autonomía cultural fracasará si no es acompañada de un poder político. Ese poder político exige el control de los instrumentos culturales.

El nacionalismo es un movimiento político por definición.

El Estado define a un poder político estabilizado.

El Estado-nación es una forma concreta de Estado que se da en Europa en la Edad Moderna; es aquel en el que una nación tiene su propio Estado.

La crisis del Estado-nación es de credibilidad en una determinada forma de organizar el poder político, y de ahí la aparición de nuevas estructuras jurídico-políticas más acordes con la sociedad actual.

En 1945, fecha de la fundación de lo que hoy es la Unión Europea, se puso de manifiesto que no era posible responder a los retos económicos, tecnológicos, militares, comerciales, etc., únicamente desde la estructura de los Estados soberanos.

Se ha desarrollado una mayor interdependencia entre los estados que se expresa a través de instituciones comunes, pero simultáneamente aparecen entidades territoriales que tratan de afirmarse frente al Estado nacional en lo cultural, en lo económico, en lo social y en lo político.

Los Estados nacionales ceden competencias (la moneda única se un ejemplo evidente) y, a través de un proceso de toma de decisiones en común se avanza hacia una soberanía compartida y, a la vez, se habla con insistencia de procesos de desarrollo integral en ámbitos regionales.

Se suprimen fronteras internas para favorecer la libertad de circulación de personas, bienes y servicios y paralelamente se manifiesta una reafirmación de vinculación al territorio.

A la tradicional producción de un Derecho nacional, se ha unido la producción de un derecho comunitario y de un derecho regional.

La Unión Europea no puede construirse ni contra ni al margen de los estados y de las Regiones.

El término “Región” en la Unión Europea se toma en el sentido amplio e incluye a las colectividades territoriales que tienen o aspiran a tener una identidad propia en el seno de la Unión Europea, de forma complementaria o alternativa a la presencia de los Estados europeos.

En la escala europea hay dos tipos de organismos o instituciones supraestatales:

- Quiénes se basan en el principio de cooperación entre los Estados (U.E.O.).
- Quiénes se articulan sobre el principio de integración (U.E.).

La actividad regional en Europa se desarrolla, a partir de los años setenta, en foros no estrictamente de la Unión Europea.

- La Asamblea de Regiones de Europa (ARE), aunque con antecedentes en 1979 se constituye en 1987 e integra hoy a 300 Regiones, término que define como “Ente público territorial de nivel inmediatamente inferior al Estado, dotado de autogobierno político”.

Afirma que las Regiones constituyen un elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa y del proceso de integración europea.

- La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa de 1961, es un órgano consultivo y técnico del Consejo de Europa, organización de cooperación internacional fundado en 1949, que integra hoy a 40 Estados europeos y se ha constituido en un foro de cooperación entre el Este y el Oeste.

La Conferencia es el tercer órgano estatutario del Consejo de Europa junto al Consejo de Ministros y la Asamblea Parlamentaria.

La dimensión regional y su actividad en la Unión Europea se lleva a cabo a través de los propios Estados con

estructuras regionales muy diferentes y a través de la Institución creada en el Tratado de Maastricht, denominada Comité de las Regiones, a propuesta de España y de la República Federal de Alemania. Está formado hoy por 222 miembros.

Sobre materias vinculadas a la educación, formación profesional, juventud, cultura, salud pública, redes trans-europeas y cohesión económica y social, su dictamen es obligatorio.

En la Unión Europea desde la perspectiva institucional es demasiado complejo para que pueda verse como una realidad a corto o medio plazo. A la complejidad del proceso se une la diversidad de la realidad regional en Europa.

Algunos comentarios finales sobre la participación regional en los Asuntos europeos más allá de la información y la consulta.

- Definir mejor esa participación de las Autonomías españolas según de quien sea la competencia sobre la que la Unión Europea decide.

Las experiencias de Austria, Bélgica o la República Federal alemana son ejemplos a tener en cuenta.

- Si la relación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales se plantea con dificultades casi insuperables deben ser los propios Parlamentos Regionales los que generen una actividad vinculada a las competencias o decisiones de la Unión Europea, desde el análisis y debate de la legislación comunitaria y su proceso de transposición a la legislación nacional, hasta el debate con conclusiones de los efectos e impactos de la política regional de la Unión Europea y más específicamente de los Fondos y ayudas estructurales.

- Dotación en los Parlamentos Regionales de una base de datos de utilidad para potenciales usuarios: estudiantes, administraciones, instituciones, etc.

El nacionalismo, o incluso el regionalismo, aparecen hoy como una realidad, para unos como un problema y para otros como una hipótesis enriquecedora del pluralismo.

Los Parlamentos Regionales, expresión de la voluntad popular, deben ser el cauce lógico y normal de expresión de las manifestaciones derivadas de esas realidades, no exentas a veces de reivindicaciones frente a otro u otros, derivadas de los profundos cambios sociales, políticos, culturales, tecnológicos y económicos que estamos viviendo¹.

Intervención de D. Íñigo Méndez de Vigo

El Parlamento se ha pronunciado recientemente sobre la participación de las regiones en la construcción europea a través de dos decisiones adoptadas en sesión plenaria, la Resolución del 18 de abril de 1993 sobre el Comité de la Regiones y la Resolución Melis de noviembre de ese mismo año. Esta última resolución parte del Tratado de Maastricht y trata de llegar, a partir de esa base, lo más lejos posible en la definición del papel y los derechos de las regiones en la Unión.

Pero echemos la vista atrás. Cuando se inicia el proceso de construcción europea sólo Alemania tenía una estructura federal. Cuarenta años más tarde, cinco Estados cuentan con regiones, Länder o Comunidades Autónomas dotadas de poder legislativo. Algunos como Portugal o Reino Unido han acordado un estatuto de autonomía política a ciertas regiones, mientras que otros como Francia, Holanda, o Grecia, han creado unidades administrativas territoriales regionales, todos ellos cuentan con distintos escalones de autoridades locales que han visto aumentadas notablemente sus competencias.

Por ello, el Tratado de Roma ignoraba la realidad política regional incluso en el plano económico. Y ello, porque en la primera Comunidad de seis Estados miembros con economías relativamente homogéneas, las disparidades territoriales eran limitadas. Hubo que esperar hasta 1975, tras la entrada de Irlanda, para crear el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Desde entonces hasta hoy, la política regional comunitaria ha sido un elemento capital de la construcción europea, encontrando su carta de naturaleza constitucional en el principio de cohesión económica y social introducido en el articulado de los Tratados a través del Acta Única. Hoy en día, la política regional supone casi el 40% del presupuesto de gastos de la Unión Europea, lo que muestra hasta que punto existe una conciencia clara de la importancia del fenómeno regional.

Otra cuestión que se plantea se refiere a la participación de las regiones y las autoridades locales en la construcción de Europa. Está claro que, en el entramado institucional de la Unión, los entes territoriales están representados en el Consejo de Ministros de la Unión Europea a través de sus ejecutivos nacionales. Dicho en otros términos, los entes territoriales también son Estado. El Tratado de Maastricht abrió una vía para la participación de los ejecutivos regionales en el ejecutivo europeo. Alemania ha sido pionera en la utilización de esta facultad. La dificultad de trasladar el modelo alemán a España radica en que nuestro Senado no es, de facto, una Cámara de representación territorial lo que impide a un ejecutivo regional representar a todos los demás, tal y como sucede en el Bundesrat alemán.

¹ Este texto está redactado sobre la lectura de "Los nacionalismos minoritarios y la Unión Europea" de GURUTZ JAUREGUI, E. Ariel, Barcelona. Diciembre de 1997.

El Comité de Regiones, reforzado tras el Tratado de Amsterdam, es la prueba de que la construcción europea ha dejado de ser ajena a la descentralización en el seno de los Estados miembros, y constituye un reconocimiento institucional a la creciente importancia de las regiones y colectividades locales en la Unión Europea. Igualmente, la consolidación del principio de subsidiariedad apunta en esta dirección.

Europa es asunto de todos; por ello cuánto más se vinculen las autoridades regionales y locales a las cuestiones europeas, mayor provecho obtendrán los ciudadanos en nuestro continente.

Para terminar, quiero resaltar la decadencia de las formas clásicas de representación política. Rousseau ha muerto, viva Internet.

IV

CONFERENCIA DE CLAUSURA

EL TRATADO DE AMSTERDAM: VALORACIÓN PARA ESPAÑA

Intervención del Excmo. Sr. D. Adolfo Pajares Compostizo

Excelentísimas e ilustrísimas autoridades, señoras, señores. Tengo el honor, en primer lugar, de dar la bienvenida al Excmo. Sr. D. Javier Elorza y la satisfacción de agradecerle su participación en el marco de Cátedra Cantabria desarrollando el tema "El Tratado de Amsterdam: valoración para España".

Un año más me dirijo a ustedes con ocasión de la clausura y cierre del ciclo de conferencias que han integrado la Cátedra Cantabria. Ello significa una satisfacción doble. Por un lado porque confirma el acierto en la firma del convenio entre la Universidad de Cantabria y la Asamblea Regional de Cantabria en marzo de 1988 (10 años) que profundiza en el continuo intento de enraizar aún más a uno y a otro, Universidad y Parlamento, en la sociedad cántabra. Por otro lado consolida el creciente interés de nuestras instituciones y ciudadanos por profundizar en las cuestiones de índole jurídica, social, económico, histórico y político.

Los actos que han integrado la Cátedra Cantabria 97 pueden ser divididos en dos partes.

En primer lugar se han desarrollado una serie de interesantes mesas redondas en las cuales han contado con la participación de notables personalidades conocedoras de la compleja problemática de la integración europea. Estas mesas redondas versaron sobre el Comité de las Regiones como órgano de participación regional y local en la Unión y contó con la participación de D. Jordi García-Petit, D. Emilio del Valle y D. José Villaverde Castro. La segunda trató sobre la política agraria común y política de pesca y en ella participaron D. José Álvarez Gancedo, D. Carlos Díaz Eimil, D. Fernando Mansito Caballero y D. José Luis Messeguer. La tercera mesa redonda trató del Parlamento Europeo y Parlamentos Autonómicos, en la que tuve el honor de intervenir junto con D. Manuel Medina Ortega, D. Jaime Añoveros Trías de Bes, D. Jesús Cabezón Alonso y D. Íñigo Méndez de Vigo, todos ellos miembros del Parlamento Europeo.

Por su parte la Cátedra Cantabria desarrolló su actividad también con un ciclo de conferencias en las que fueron objeto de minu-

cioso y completo análisis diferentes aspectos de la Unión Europea tras las reformas. Estas conferencias fueron impartidas por D. Gil Carlos Rodríguez Iglesias, D. Eduardo García de Enterría y Martínez de Carande, D. Luis Javier Casanova, Dña. Concepción Escobar Hernández, D. Jean Victor Louis, D. Ángel Boixareu Carrera, D. Luis Martín Rebollo, D. Diego Liñán Nogueiras, D. Alberto Navarro González y hoy intervendrá, como antes he adelantado, D. Javier Elorza.

Como puede desprenderse de tan completa relación de intervinientes, este año la Cátedra Cantabria ha profundizado en el aspecto de la Unión Europea tras la reforma y en los ambiciosos retos que a todos se nos plantean ante la inminente puesta en marcha de la tercera etapa, es decir, de la Unión Económica y Monetaria.

Por ello debemos dar las gracias en primer lugar al profesor D. Manuel Díez de Velasco, Director de Cátedra Cantabria durante este curso 97/98, por su labor frente a la misma, sin cuyo esfuerzo y dedicación no habría sido posible la celebración de todas las actividades desarrolladas este año.

Gracias también al Excmo. Sr. Rector de la Universidad, D. Jaime Vinuesa, (que no nos puede acompañar por motivos de enfermedad) sin cuya participación no habría sido posible alcanzar el nivel de desarrollo actual de la Cátedra Cantabria.

En fin, sirvan estas palabras para agradecer a quienes de una u otra forma han hecho posible hacer el ambicioso proyecto que era Cátedra Cantabria y a todos en general su interés en la misma.

Muchas gracias.

Tiene la palabra D. Luis Martín Rebollo, Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Cantabria.

Intervención del Profesor Luis Martín Rebollo en representación de la Universidad de Cantabria

Muchas gracias, señor Presidente. No tenía pensado intervenir porque no tenía pensado estar aquí dado que sustituyo con sumo gusto al Excmo. y Magnífico Sr. Rector, que no ha podido

estar esta tarde con nosotros –como ha dicho el Presidente– debido a una imprevista enfermedad, leve, pero enfermedad.

Me cabe, en consecuencia, el honor de dirigirles unas breves palabras en esta hermosa casa de todos los ciudadanos de Cantabria como es el patio del Parlamento, para manifestar en primer lugar mi satisfacción como Decano de la Facultad de Derecho por la celebración de este nuevo curso de Cátedra Cantabria, en el que después de mirar al pasado en ediciones anteriores, enfocamos una mirada al futuro en esta nueva versión.

La región, la Comunidad Autónoma de Cantabria, la representación de sus ciudadanos, la representación de lo que será el futuro que es la Universidad no pueden estar ajenos a los vientos de la historia. Y los vientos de la historia apuntan a la Unión Europea, apuntan a los problemas, las inquietudes, las ansiedades, las dificultades pero también los retos y las ilusiones de lo que ha de ser Europa. Esa Europa unida por la cultura, por la vida de los valores ciudadanos, por los derechos fundamentales, por las libertades públicas, por la idea de la Constitución y no sólo por la idea del mercado aunque esta sea el fundamento o la base que da pie a los demás.

Hace unos días en el seno de la charla que yo tuve oportunidad de dar en esta misma sede de la Cátedra Cantabria –aunque en los locales de la Facultad de Derecho– decía que la cultura es lo que queda después de haberse olvidado todo o, como decía Ortega, que la cultura es el conjunto de valores o de ideas vivas desde las que un tiempo vive. Pues bien, nuestro tiempo es el tiempo de la Europa unida, es el tiempo de los retos de esa Europa unida, es el tiempo de después de Amsterdam y antes de lo que venga después y en ese reto los estudiantes de esta región, los estudiantes universitarios, los estudiantes de la Facultad de Derecho –que son mayoría esta tarde– deben saber que anclando los pies en la tierra, en su región, en sus lugares de origen, en sus raíces, no deben perder la perspectiva de lo que ha de ser una visión más universal, una visión más europea, una visión más allá de los Pirineos.

Yo quiero terminar estas breves palabras agradeciendo en nombre de la Facultad y en nombre de la Universidad, en primer

lugar por supuesto a la Asamblea Regional que –como ha dicho el Presidente– apostó por esta oferta, por este reto hace diez años. Muy especialmente al profesor Díez de Velasco, Director este año de la Cátedra Cantabria y también a quienes antes de él han llevado los hombros de esta bella empresa, como son los anteriores directores, algunos de los cuales se hallan presentes en esta sala. A los Decanos de los otros centros y, en definitiva, a todos los que componemos el conjunto de esta empresa que es la empresa de la cultura, la empresa de una visión de formar a los jóvenes del mañana que han de ser también los representantes y los emprendedores y los hacedores del futuro y los hacedores de Europa que son en última instancia los estudiantes que ahora se forman en la Universidad.

Muchas gracias a todos y muchas gracias Sr. Presidente por haberme dado la oportunidad de decir estas breves palabras improvisadas en sustitución del Rector Magnífico de la Universidad que no puede estar entre nosotros.

Intervención del Profesor Manuel Díez de Velasco

Excelentísimos e Ilustrísimos Señores, Señoras, Señores, Colegas, Amigos.

Llegamos hoy al final de las Actividades de la Cátedra Cantabria, en su versión 97/98. A lo largo de cuatro meses se han pronunciado diez Conferencias y tres Mesas redondas. En ellas han intervenido veintitrés conferenciantes. No ha fallado ningún conferenciante y el programa se ha cumplido íntegramente.

Yo quiero agradecer, en éste el último acto público de la Cátedra, a todos los que han intervenido, a la Asamblea Regional, y a la Universidad por haberme confiado la grata tarea de dirigir la Cátedra durante este año y por los apoyos personales, económicos y de infraestructura que nos han facilitado.

Sería ingrato si no hiciera especial mención al Presidente de la Asamblea, Sr. Pajares, y a sus colaboradores, así como a la

profesora Escobar Hernández, y a los profesores del área de Derecho Internacional Público, que tanto me han ayudado para cumplir mis tareas con dignidad y con eficacia.

Llegamos, como dije al principio, al Acto de Clausura de nuestras tareas con un conferenciante de excepción: Javier Elorza, Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea.

Yo le quiero agradecer efusivamente que haya aceptado clausurar nuestras tareas y que lo haya hecho tan espontánea como rápidamente. Cuando se lo propuse por teléfono me contestó, desde su teléfono móvil, cuando volvía hacia Bruselas de una importante reunión en Luxemburgo, aceptó de inmediato y sin condiciones, incluso de fecha.

Nadie mejor que él, con más autoridad y conocimiento del tema, nos podría hablar de la revisión del Tratado de la Unión Europea, conocido por Tratado de Amsterdam, y de su futuro.

Él ha estado personalmente implicado en esta reforma, no sólo en cuanto Embajador Representante Permanente de España, sino también como representante personal del Ministro de Asuntos Exteriores en la Conferencia Intergubernamental de revisión, cargo que también ostentó y ejerció en la Conferencia que revisó el Tratado de la Unión Europea, conocido por Tratado de Maastricht.

Estamos, Señoras y Señores, ante la persona que, por razón de su cargo, de su oficio, de su experiencia y de su preparación conoce, a mi juicio, el cómo y el porqué de todas y cada una de las reformas introducidas.

Como les prometí a todos los asistentes, todos los conferenciantes seleccionados lo han sido por razón de su conocimiento no sólo teórico sino práctico de los temas que les fueron confiados.

Estoy convencido de que ninguno les ha defraudado. El Embajador Elorza, como ustedes comprobarán, no sólo es un consumado experto, sino que sabe lo que dice, por qué lo dice y cómo se ha gestado la reforma.

Diplomático de carrera, ingresó en la Escuela Diplomática en 1969. Su experiencia diplomática es excepcional, pues ha ocupado cargos y ejercido funciones como Consejero Comercial en Rabat durante cuatro años al inicio de su carrera, y en tanto que Subdirector General se ha ocupado de la Ordenación pesquera en los Organismo de integración europeos y de las relaciones económicas bilaterales.

Desde 1985 está en la Representación de España ante las Comunidades Europeas en Bruselas como Jefe Adjunto de la Misión, Representante Permanente Adjunto, durante seis años (1986-1991) y, finalmente, desde julio de 1994 como Embajador Representante Permanente de España. Durante tres años fue además Secretario General de la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.

Lleva pues trece años seguidos dedicado prácticamente en exclusiva a la Comunidad Europea –hoy Unión Europea–, es decir, desde antes de la entrada de España en la Comunidad. Su experiencia y conocimiento del tema es enorme.

No les quito más tiempo pues sería una ignominia por mi parte mermar el tiempo de duración de la conferencia del Embajador Elorza, en la que seguramente pondrá no sólo conocimientos sobrados sino la pasión por un tema que quiere y que conoce hasta el tuétano.

Gracias, querido Embajador por estar con nosotros, ¡gracias de todo corazón!

EL TRATADO DE AMSTERDAM: VALORACIÓN PARA ESPAÑA

Javier Elorza Cavengt

Embajador Representante Permanente de España ante la Unión Europea

Yo por mi parte quiero agradecer a la Asamblea Regional la oportunidad que me da de exponer una valoración del Tratado de Amsterdam y también al Catedrático Díez de Velasco por haberme invitado aquí en este momento a exponer esa valoración.

Debo decir en primer lugar que si he aceptado esta oferta es porque fui Representante personal del Ministro en la negociación y por ello no solamente conozco el Tratado, sino que lo he vivido. Si no, no hubiera aceptado, puesto que el Tratado está publicado y hay Catedráticos de sobra para poder explicarlo.

Voy a procurar dar las claves que permitan su comprensión y sobre todo centrarme en el papel que ha jugado España en este Tratado.

Comenzaré diciendo que España en el Acta Única (que se negoció en el segundo semestre del año 85, cuando España formaba ya parte de los órganos comunitarios –yo estaba en el COREPER I parte como observador con voz, con mucha voz, pero sin ningún voto–) asistió a una negociación muy importante –era el paso a la mayoría cualificada de temas como el mercado interior, era el auténtico mercado común– sin poder poner una huella en el Tratado. Es más, un Estado miembro –le

cupo el honor a Italia– no ratificó el Acta de Adhesión de España hasta que España no puso la firma en el Acta Única. Es decir, nuestra capacidad era muy limitada.

En Maastricht, siete años después, tuvimos la ocasión de aportar el punto de vista español al Tratado. Se reforzó la cohesión, se creó el Fondo de Cohesión; se creó la ciudadanía de la Unión no como un símbolo o una mera enumeración de acciones retóricas y de elementos puramente decorativos, sino con un contenido real; se enriquecieron y se introdujeron políticas no economicistas como la sanidad, la educación, el consumo y la cultura y se reforzaron los poderes del Parlamento Europeo. A todo aquello contribuyó España de manera muy decisiva.

Sin embargo en esta ocasión el reto era completamente diferente. Había un Tratado de Maastricht cuyo corazón, la Unión Económica y Monetaria, se estaba aplicando de manera lenta y pausada porque la convergencia nominal lo requería. Estábamos en plena segunda fase, después de la guerra del Golfo, con unos déficits públicos muy importantes, una tasa de paro que había pasado del 6-7% al 11% de media en la Comunidad y un endeudamiento generalizado de los tesoros públicos.

La coyuntura, por tanto, no era nada favorable, la UEM intocable y por supuesto no se podía hablar de dinero ni de financiación, de cifras adicionales porque ello no hubiera podido superar la morosidad que existía en aquel momento en Bruselas.

¿Cómo se contemplaba el Tratado? El Tratado fue fruto de una acumulación de deseos, de esperanzas y de ambiciones.

En primer lugar el Tratado de Amsterdam es el reflejo de los perdedores de Maastricht. En el art. N.2 se incluyó la convocatoria de una Conferencia en el año 96 para dar satisfacción a los que no habían obtenido determinadas concesiones en Maastricht y cada vez que había un tema en el que había delegaciones que lo bloqueaban se incluía en una lista de deseos píos y se reenviaba a una futura Conferencia.

La Conferencia del 96, por cierto, cayó demasiado pronto porque no se contó con la crisis financiera ni con la guerra del Golfo.

El segundo motivo que nutrió la Conferencia Inter-gubernamental era ya más importante. Era la presencia de tres nuevos Estados miembros a partir del año 95 con nuevas sensibilidades, en favor del medio ambiente, la protección a los consumidores, una mayor transparencia en el proceso de decisión. Me refiero a Austria, Suecia y Finlandia.

La tercera cuestión era clave para España: la reforma institucional. Al pasar de doce a quince se había constatado que la infrarrepresentación de los países más poblados de la Unión (y España es uno de los países más poblados de la Unión en términos relativos) se hacía creciente y además insostenible. Los cálculos españoles nos mostraban que podíamos quedar minorizados en una serie de sectores capitales a lo largo y ancho del Tratado en todas las cuestiones decididas por mayoría

cualificada. Estoy hablando de asunto sociales, de mercado interior, de medio ambiente, de presupuesto, de cooperación al desarrollo, de protección a consumidores, de transportes... en fin, el corazón económico del Tratado. Y por ello hacía falta una reforma institucional que reponderara los votos en el Consejo y que introdujera nuevos criterios para definir el umbral de la mayoría cualificada o minoría de bloqueo, o bien sencillamente establecer un sistema “de doble voto” donde la población fuera un criterio adicional que pudiera permitir el bloqueo de determinadas decisiones.

El cuarto factor importante fue la experiencia del propio Tratado de Maastricht. La crisis yugoslava había mostrado muy claramente que el nuevo título incluido en el Tratado de Maastricht sobre la Política Exterior y de Seguridad Común era muy insuficiente, no incluía una definición de objetivos comunes y además no tenía instrumentos adecuados para poder llevar a cabo una auténtica política exterior. Lo mismo ocurría en materia de seguridad y en política común de defensa.

En lo que se refiere a las cuestiones de justicia e interior en Maastricht se había aprobado un título puramente de procedimiento fijando las reglas del voto, participación del Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia; lo único que se había debatido y lo único que se había plasmado en el Tratado. No había sin embargo una definición de contenidos, de políticas, de objetivos en común. Por cierto que el Tratado de Roma –y hay veces que los fundadores fueron recordados en la Conferencia– cada vez que se quería establecer una política se definía primero su contenido y luego se arbitraban los instrumentos, las modalidades y las reglas del juego procedimentales.

En Maastricht se quiso evitar la definición del contenido. En materia de Asuntos de Justicia e Interior se quiso absolutamente evitar porque no se quería dar satis-

facción a las tesis de los que defendían en aquel momento una extensión de la Comunidad seguido a temas como la seguridad de las personas, cooperación judicial, policial, asilo, inmigración, lucha contra la droga y el crimen internacional organizado.

Bien, estos fueron los motivos fundamentales que fueron nutriendo la Conferencia Gubernamental.

Así como España había sido observadora en el Acta Única, participante –y muy activa– en Maastricht, en Amsterdam fuimos los que lideramos gran parte de la operación. En aquel momento había un ajuste de cuentas pendiente; desde Ioannina España y el Reino Unido habían querido reponderar los votos en el Consejo, o variar el umbral de la mayoría de bloqueo para defenderse frente a la entrada de tres nuevos socios, que tenían poblaciones muy pequeñas y recibían un número de votos muy, muy significativo en relación con su población.

Fue el denominado compromiso de Ioannina, que se pactó en marzo del año 94, que fue la semilla del Consejo Europeo de Corfú en el que se acordó la creación de un Grupo de Reflexión que iba a empezar a trabajar a mediados del año 95 (es decir, al principio de nuestra segunda presidencia de la Unión Europea) para reflexionar sobre la reforma institucional del nuevo Tratado.

Evidentemente ese Grupo de Reflexión tenía que ser presidido por un español. Aunque en Corfú en la primera noche del Consejo Europeo hubo todo tipo de maniobras para reservar la presidencia al Presidente Jacques Delors. Incluso se distribuyó un documento con puntos suspensivos que el Presidente González consiguió rellenar con la palabra España sin ningún problema.

Bien, este Grupo de Reflexión, constituido a mediados del año 95 bajo la presidencia de Carlos Westendorp, era el encargado de pensar, de meditar y de redactar unas reflexiones con un carácter más neutral y menos estatal sobre el nuevo Tratado.

¿Qué hizo España? Pues hicimos una operación yo creo que muy, muy inteligente. Nos preguntamos qué queríamos que fuera el nuevo Tratado, no solamente contestando en nombre de España sino contestando en nombre de la Unión Europea. Una vez que teníamos las ideas muy claras y trabajó un grupo de gente durante mucho tiempo en el asunto, fuimos dando marcha atrás y viendo a ver que había que hacer para llegar a ese resultado. Se elaboraron una serie de resultados y se pergeñó un contenido del Grupo de Reflexión, que fue liderado por España, lo repito.

Reto a cualquiera de los presentes a que lea el informe del Grupo de Reflexión y a que lea el Tratado y comprobará que el 95% de lo que está en el Grupo de Reflexión está en el Tratado.

Por supuesto, ¿por qué esta operación pudo ser llevada a cabo con éxito? No solamente porque se hizo de una manera muy metódica, sino porque fuimos capaces de retener y de incluir los elementos que realmente estaban encima de la mesa y aunque siempre había un color español –inevitablemente en la Unión, todo el mundo utiliza sus medios y sus instrumentos y la presidencia es tan legítima como cualquier otro para colorear con sus intereses nacionales– sin embargo tuvimos en cuenta los intereses de la Unión en muchos casos.

La Conferencia empieza en Turín en marzo del año 96. En aquel momento –hay que recordarlo porque es muy importante y condicionó enormemente la marcha de la Conferencia– había habido un documento clave en la historia de la Comunidad y se recordará como un documento muy importante y capital, elaborado por la democracia cristiana y el partido socialdemócrata bávaro, postulando la constitución de un “núcleo duro”, el 1 de septiembre del año 94. En ese documento se pretendía impulsar “manu militari” lo que se denominaba el núcleo duro; el núcleo duro estaba formado por lo que se llama

en el argot de Bruselas la Lotaringia, el Rhin, el BENE-LUX, Alemania y Francia y punto. Italia quedaba excluida por ser un Estado que no controlaba constitucionalmente al Gobierno, el Parlamento italiano votaba sistemáticamente de manera diferente que el Gobierno. España por razones estructurales, una inflación muy alta, déficit público importante pero sobre todo inflación muy alta y dificultades estructurales para el funcionamiento de una economía más estable como el marco. Y el Reino Unido por falta de voluntad política.

Bien, aquello fue un aldabonazo, evidentemente. España en la elaboración de toda su estrategia en el Grupo de Reflexión y en la Conferencia tuvo muy en cuenta ese Informe, esa posición muy alemana que estaba en el corazón del proceso, puesto que Alemania era el corazón de la Unión Económica y Monetaria y era tanto más preocupante cuanto que defendía la tesis de que la Unión Económica y Monetaria era el paso obligado y la condición 'sine qua non' para poder participar en más integración sectorial o en más integración de la Unión Europea.

Hasta ese momento cada Estado miembro participaba en lo que podía, era más la voluntad la que primaba sobre las condiciones. A partir de ese momento los alemanes nos estaban diciendo que no había que olvidar que, aunque era un documento de partidos –no de Gobierno– el Gobierno alemán estaba formado por los dos partidos que estaban allí, además del partido liberal, que inmediatamente se separó del documento, por cierto.

Bien, la Unión Económica y Monetaria se convertía por tanto en un paso obligado, condición inexcusable para progresar en la integración. Eso para España era muy grave en aquel momento; estábamos en un déficit público superior al 6%; una tasa de inflación muy importante y muy diferenciada con respecto al resto de la Unión, en más de 4 ó 5 puntos; la situación era dramá-

tica desde el punto de vista político. Los alemanes estaban diciendo: “señores, hay una serie de países, que por razones estructurales, que no participarán en el corazón, que no participarán en la moneda única y no lo harán durante mucho tiempo”.

Aquello evidentemente condicionó nuestra posición en la Conferencia.

Lo primero que nos llevó (y a otros muchos Estados miembros que también tenían ese temor) fue a decretar, desde el día que comenzó la Conferencia, la intangibilidad de la Unión Económica y Monetaria. Por qué. Porque los cálculos incluso del Gobierno del PSOE en la fase final, pero por supuesto los del nuevo Gobierno del PP, mostraban que los criterios de convergencia de Maastricht no eran insalvables. España se encontraba muy próxima de los cuatro; no cumplía ninguno de los cuatro, pero estaba muy próxima de los cuatro. Y por tanto haciendo un esfuerzo significativo y una serie de reformas cabía la posibilidad de lograrlo. Lo que no hubiera ocurrido si se hubieran modificado los criterios de Maastricht y en aquel tiempo se estaba hablando de incluir el criterio del paro (que nos hubiera alejado durante decenas de años) o endurecer el criterio del déficit público con las ideas que Vaigel empezaba ya a manejar a nivel interno, del pacto de la estabilidad, el criterio de la sostenibilidad del esfuerzo y no solamente el de un momento determinado en el que se cumplen unos criterios y luego se relaja la disciplina.

Aquello evidentemente era muy preocupante y España, con otros Estados miembros, exigieron que no se tocara ni una coma de la Unión Económica y Monetaria.

Hubo algún intento al principio de la Conferencia y amenazamos con introducir propuestas de perecuación fiscal que son dos palabras, en el argot del federalismo que producen ictericia y auténtica enfermedad en el que las oye porque la perecuación fiscal no significa ni más

ni menos que se utiliza la fiscalidad para acompasar al ciclo económico y que, en consecuencia, había que introducir e inyectar sumas muy importantes de dinero para acompasar el ciclo. Ya no se trataba de mantener una cohesión –que en estos momentos estará, en el año 99, en torno al 0'46% del Producto Nacional Bruto Comunitario– sino que una perecuación fiscal “americana” puede llegar a cifras de hasta dos dígitos en el Producto Nacional Bruto Comunitario.

No fueron esas las razones por las que no se tocó la UEM; también había voces sensatas en otros Estados miembros incluso del núcleo duro, pero en todo caso éste fue un elemento decisivo en la Conferencia.

No se volvió a hablar de la UEM durante el año y tres meses que duró esta Conferencia.

En segundo lugar estaba muy claro que no cabía pedir más dinero. Se habían pactado unas perspectivas financieras hasta el año 1999. España había tenido un éxito considerable en aquella negociación. Nuestro país había conseguido 42500 MECUS para siete años en cohesión –es una cifra que equivale a seis billones y medio de pesetas–. No era cuestión de reabrir aquella negociación porque inevitablemente si se hubieran introducido propuestas de cohesión económica y social o se hubieran introducido planteamientos de coste financiero, inevitablemente se hubiera tenido que reabrir la negociación financiera poniendo en cuestión los acuerdos de Edimburgo.

España dio prioridad a la inclusión en el Tratado de una competencia en materia de empleo hasta entonces inexistente, España, presentó un título para establecer orientaciones generales con votación en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros para establecer planes plurianuales de lucha contra el paro. Pero al llegar al momento de la financiación España temía que el di-

nero que iba a financiar estas acciones iba a provenir de la cohesión económica y social.

El contenido del título que España propuso sobre el empleo es parecido al que salió, pero tuvimos mucho cuidado en evitar los males que podían caernos por la vía que he indicado. Y se consiguió plenamente.

Hay una Declaración que es fruto de una alianza hispano-alemana (los alemanes también estaban muy preocupados con este tema –tienen cinco landers del Este que son beneficiarios del objetivo número 1) y conseguimos una Declaración en la cual quedaba absolutamente claro, que la financiación de las políticas activas de lucha contra el paro solamente podía provenir de la categoría 3 de las Perspectivas financieras, que son políticas internas. Políticas internas no tiene nada que ver con la cohesión; la cohesión está en la categoría 2, está separada, hay una barrera de cemento armado entre las dos y por tanto España no tenía nada que temer de esa financiación.

En materia de empleo posteriormente el Consejo Europeo de Luxemburgo mostró que el título se quedó corto antes de nacer. Los Jefes de Estado o de Gobierno en el Consejo Europeo extraordinario de Luxemburgo de noviembre fueron mucho más allá del título sobre el empleo y han tomado una serie de medidas que no están amparadas ni siquiera por el Tratado. Hubo dificultades financieras –las tuvo España, las tuvo Portugal, las tuvo incluso Alemania–, pero al final hubo acuerdo de todos los Estados miembros y el esfuerzo que se va a hacer va a ser muy importante a través de los planes nacionales de empleo que tendrán que presentarse antes del próximo 15 de abril en Bruselas y que serán aprobados en el Consejo Europeo de Cardiff.

España va a hacer un esfuerzo muy importante, muy por encima de los medios financieros de que dispone en

estos momentos, con lo cual el Gobierno tendrá que buscar esa financiación. Las cifras que se barajan no las puedo hacer públicas porque están en una horquilla pero van a afectar a cerca de un millón de personas en España actualmente parados, que van a tener una atención, una formación o un empleo.

El tercer capítulo importante para España era el relativo a los derechos fundamentales. Aquí teníamos una espina clavada. La espina clavada se debía a que había habido en Bélgica una situación insostenible desde el punto de vista político. Dos presuntos miembros de una banda terrorista a los que se les estaba aceptando un proceso que les podía llevar a la concesión de asilo político. La concesión de asilo político en una Europa democrática era considerada por España absolutamente inaceptable. Y pusimos encima de la mesa una propuesta para incorporar un artículo que prohibiera la admisión a trámite de las demandas de asilo político. No que prohibiera el asilo político, porque es un derecho inalienable, sino que prohibiera la admisión a trámite de las demandas de asilo político en la Unión Europea. Es un planteamiento procesal, pero la vida es como es y el Derecho y el procedimiento están para ayudar a la vida y para acompañar a la vida, no para luchar contra ella.

Este fue uno de los temas más difíciles y escabrosos de la Conferencia. Tuvimos en frente a seis países, Países Bajos, Irlanda, Grecia por la lucha en favor de los libertadores, resultado de su guerra civil; Irlanda, aunque en Irlanda no hay asilados políticos porque cualquier irlandés haya nacido donde haya nacido es irlandés de por vida, haga lo que haga, se case con quien se case y viva y nazca donde nazca sigue siendo irlandés (es un ius sanguinis elevado al cubo); y Bélgica como Estado que fue el que llevó la voz cantante en esta operación contra las propuestas españolas. Francia negoció con España.

Fue una negociación muy difícil; al final el resultado fue satisfactorio. Hubo que hacer una serie de concesiones pero creo que no afectan al fundamento de nuestra posición. Nuestra posición consistía en tratar de desanimar, tratar de evitar, mejor dicho, que una legislación extranjera, un juez extranjero pudiera aceptar que en la Unión de 15 Estados democráticos, firmantes y respetuosos del Convenio de Derechos Humanos de Roma y de la Carta Fundamental de Naciones Unidas del 48 fueran acusados de ser Estados antidemocráticos.

Bien, el resultado final fue un Protocolo de rango de Derecho primario –según el art. 239–. Un Protocolo en el que se dice claramente que no se admitirá a trámite una demanda de asilo de un nacional de la Unión salvo en cuatro casos. Esos cuatro casos son tasados por tanto, el primero, que el Estado decreta un estado de sitio o de excepción; el segundo, que no cumpla con el Convenio de Roma; el tercero, que no respete los derechos fundamentales establecidos en la Unión y respetados por la Unión (libertad sindical y demás); y el cuarto caso –que fue la clave de la negociación– que un Estado decida que simplemente lo acepta, acepta ese asilo político como una decisión de ese Estado, es decir, “yo, España, decido aceptar a un francés que viene a España y le doy asilo político frente al Gobierno francés”. ¿Dónde estaba la clave o el salto cualitativo? Estaba en que una decisión política tomada por una de los 15 contra un Estado miembro constituía una decisión muy grave que implicaría inmediatamente una situación de bloqueo generalizado en la Unión, con lo cual esa decisión se puede tomar pero no se tomará jamás. No se tomará jamás en ningún caso, porque los costes serían tan importantes –estoy hablando de un Estado inocente naturalmente, no de un Estado culpable– que nadie tomará jamás esa decisión. En todo caso el juez siempre tendrá que pregun-

tar a su autoridad central si se cumplen los cuatro casos tasados y si no se cumplen no podrá aceptar a trámite la demanda de asilo político.

En materia de derechos fundamentales además de este asunto España luchó con Austria y con Suecia para conseguir la igualdad hombre-mujer. El Gobierno de Aznar quiso marcar el Tratado con un elemento humano importante postulando la igualdad plena de remuneración hombre-mujer. El Gobierno de Felipe González había incorporado la ciudadanía y en este caso se juzgó que había que beneficiar al 50% de la población con algo que quedara irremediabilmente anclado en el Tratado de una manera real y no simplemente por el juego de la jurisprudencia.

De esta manera, con un artículo claro de aplicación directa, cualquier tribunal de cualquier Estado miembro tendrá que aplicar el Derecho Comunitario directamente y la igualdad salarial estará garantizada.

España incluyó también el voluntariado. Al principio las otras delegaciones se reían, lo tomaban a burla: “voluntariado, ¿qué queréis con eso del voluntariado? ... Hasta que entregamos un documento en el que demostramos que el 30% de la población europea participa o ha participado en su vida en una actividad de voluntariado, no directamente quizás, pero sí financiando o en algún momento de su vida participando en una actividad que cada vez es más importante en la sociedad civil y en la nueva sociedad”.

En cuarto lugar España con seis países hizo una serie de propuestas sobre seguridad y defensa. Este es un tema muy delicado para nosotros porque paralelamente España estaba negociando su integración militar en la OTAN y no era cuestión de lanzar falsos mensajes a los EEUU sobre planteamientos que no eran coherentes.

En Maastricht España defendió en un 100% con sus aliados alemanes y franceses una creación de una políti-

ca común de defensa y una defensa común. Incluso en aquel momento, quiero recordar, que España se incorporó al Euro-ejército de Estrasburgo.

Bien, en esta ocasión no se trataba de eso; en esta ocasión había que permitir que la integración militar en la OTAN, que era clave para nuestro país, se produjera sin interferencias de la negociación de la Conferencia. Para ello mantuvimos la coherencia, defendimos la progresión en este terreno, pero nuestra ambición quedaba moderada y matizada por el hecho anterior. De todas maneras se consiguió algo importante; no tiene un valor inmediato pero constituye una base jurídica y todo el mundo sabe lo que es una base jurídica en el Tratado de Roma. Las bases jurídicas en el Tratado de Roma están durmientes hasta que se ponen en funcionamiento y aquí el Consejo en formación de Jefes de Estado o de Gobierno puede decidir en cualquier momento sin pasar por sus parlamentos nacionales –puesto que la ratificación les da ese poder– en cualquier momento pueden tomar cualquier medida sobre política común de defensa o defensa común. Tienen el campo absolutamente libre para aprobar cualquier decisión de defensa que quieran tomar. El Reino Unido con esa decisión por unanimidad se dio por satisfecho, el Reino Unido sabe que ha cedido, ha hecho una concesión muy importante porque en la Unión el ‘no’ eterno no existe. Cuando se produzca una situación que exija una decisión por unanimidad en un caso límite de crisis importante no tengo la menor duda de que la política común de defensa se pondrá en marcha.

Hasta este momento era imposible porque el Tratado no lo preveía y no lo permitía y, como todo el mundo sabe, el Tratado de Roma es un Tratado de atribución y lo que no está atribuido no existe en este mundo comunitario.

En quinto, España defendió un tema muy especial: la inclusión en el articulado de un estatuto permanente para regiones ultraperiféricas, en nuestro caso Canarias; para Portugal, Azores y Madeira y para Francia los territorios y departamentos de ultramar.

En el caso español, Canarias tenía y tiene un régimen muy generoso comunitario: el programa POSEICÁN; unos reglamentos muy beneficiosos que le dan ayudas y un trato especial, que en realidad compensan su entrada en la Comunidad con medidas que le facilitan tener una economía abierta al resto del mundo en algunos temas cruciales para Canarias. Esto está ya incorporado al Tratado, hay un artículo que lo permite todo, al disponer de una base jurídica de mayoría cualificada e incluso el tema fiscal. Es la primera vez en el Tratado que la armonización fiscal se hace por mayoría cualificada, para las regiones ultraperiféricas. Esto realmente es un logro muy importante que permitirá el día de mañana luchar para conseguir un régimen fiscal canario que sea satisfactorio para las islas.

Estos son los elementos positivos que aportó España. Hicimos muchas más aportaciones donde el signo 'más' iba mezclado con dudas, o con segundas derivadas.

Muy especialmente quiero referirme a dos o tres temas. En primer lugar la dualidad, el enfrentamiento entre unanimidad y mayoría cualificada. Hay una idea que flota en el aire de Bruselas, en la Comisión, en el Parlamento Europeo, de que la mayoría cualificada es el futuro, es el paraíso y que la unanimidad es la perversión, el mundo intergubernamental, el pasado. Bien, esto es absolutamente falso, radicalmente falso. El Tratado de Roma no pretende decidirlo todo ni tiene vocación universal. El Tratado de Roma quiere establecer una serie de vínculos para crear una integración europea y aumentar el bienestar de los pueblos. Hay una serie de cuestiones

que en la actualidad y quizás siempre, tendrán que ser decididas por unanimidad y ya el hecho de pasar a unanimidad implica que se han incluido en el Tratado, y que por tanto la Unión puede actuar.

Voy a citar cuatro casos que España defendió con uñas y dientes en la Conferencia.

El agua y su gestión. Los del norte, los alemanes, los ingleses hablan de subsidiariedad jurídica –así está en el 3B del Tratado–. España hablaba de subsidiariedad política y preguntaba: ¿por qué tiene la Unión que intervenir en el reparto y la gestión del agua, por qué?, que se nos dé una explicación. ¿Por qué la Europa húmeda tiene que decidir cómo se reparte el agua en la Europa seca? La respuesta nunca tuvo contestación y el agua sigue por unanimidad.

¿Por qué la Unión tiene que intervenir en la ordenación del territorio cuando el Estado central no participa en esas decisiones y son los entes locales o regionales a lo sumo los que deciden? ¿Por qué Bruselas va a tener que decidir si hay un cinturón verde, una zona turística o una zona industrial en torno a una determinada ciudad en España? ¿Por qué va a tener que determinar la política urbanística?

La respuesta nunca llegó y el tema sigue por unanimidad. Es decir, cuestiones obvias y evidentes. El progreso no está en pasar esos asuntos a mayoría cualificada. Sería un completo error si se pasara a mayoría cualificada y una serie de decisiones se tomaran en Bruselas muy alejadas de lo que piensa el ciudadano cerca de su lugar de residencia.

El segundo elemento era muy importante para España y era la diferente situación, e inevitable, de la productividad del trabajo, de la riqueza y de la renta.

Algunos países como Alemania y Francia pretendían pasar la seguridad social a mayoría cualificada, esto es,

que la seguridad social, la protección social, se decidiera por mayoría cualificada. Esto hubiera llevado a elevar artificialmente por decreto las prestaciones sociales, los niveles de salarios mínimos, en fin, de una manera artificial y falsa saltándose los equilibrios macrofinancieros, estatales financieros del Estado y hubiera dado lugar a la ruptura de las economías que hubieran sufrido esas agresiones.

En la Conferencia conté el ejemplo de los DOM-TOM franceses, Guadalupe, Martinica, etc., se aplica el salario mínimo francés. El salario mínimo francés son casi 5.000 francos y mi pregunta fue muy directa: ¿quién corta el plátano en Guadalupe y Martinica? La tasa de paro ascendía al 40% de la población.

Lo que no se puede hacer es crear un Estado asistencial y romper el equilibrio de la economía local.

En el caso de la Unión la productividad del trabajo es completamente diferente de unos Estados a otros, porque tenemos diferente tecnología, tenemos diferentes economías de escala, densidades humanas, historias económicas, y diferente capital acumulado. La renta de un español es diferente a la de un francés o un alemán y lo será durante mucho tiempo; la convergencia se hará mucho más lentamente. Los sueldos no se elevarán artificialmente por la moneda única. Esa convergencia requerirá mucho más tiempo. En consecuencia, armonizar de una manera brutal, directa, y legal los salarios y las prestaciones sociales y el nivel del Estado de bienestar hubiera sido un suicidio colectivo.

En el caso español, además, uno de los ejemplos que se manejó en la Conferencia, un salario mínimo al nivel alemán hubiera implicado para el Estado un gasto adicional para el presupuesto español de dos billones y medio de pesetas. Eso hubiera equivalido a decir adiós para siempre a la Unión Económica y Monetaria durante por lo menos una buena docena de años.

El tercer elemento era simplemente de naturaleza política, cuestiones muy sensibles en las que no había voluntad. En materia fiscal, por ejemplo, doce delegaciones se oponían a ceder la competencia y a perder la unanimidad. Ningún Ministro de Economía y Hacienda de esos doce países estaba dispuesto a ceder esa competencia.

Se decía que en la moneda única la política fiscal tenía mayor importancia que si había una política monetaria diferenciada de Estado a Estado. Los pocos elementos que quedaban como elementos de ajuste (para evitar que el empleo fuera el único resultante de ese ajuste) como era la política fiscal, tenía que seguir disponibles como margen de actuación.

¿Por qué España, que tiene una presión fiscal general menor, iba a aumentar esa presión fiscal para armonizarse con los más altos? No tenía ningún sentido. Nuestra historia económica, nuestra riqueza, nuestra renta eran diferentes y no había ninguna razón para quebrar la economía española por la vía de la armonización.

Por último había una serie de cuestiones que eran sencillamente cruciales: los fondos estructurales, el Fondo de Cohesión. Si España aceptaba pasar a mayoría cualificada automáticamente la ampliación estaba hecha. El dinero de los pobres actuales iba a financiar el dinero de los del este; la operación estaba cantada. Los países desfavorecidos actuales en la Comisión totalizamos exactamente 23 votos, tres menos que la minoría de bloque requerida. Seremos minorizados sistemáticamente, con lo cual la única manera de defendernos es la unanimidad. La unanimidad tiene también el inconveniente de que necesitas la aceptación de los contribuyentes netos; pero es mejor negociar con los contribuyentes netos que ser laminados por un voto mecánico de mayoría cualificada, automático y sin tiempo para esa negociación.

El art. N, la revisión del Tratado, por supuesto que es un tema de unanimidad. El Tratado de Roma es nuestra Constitución económica, la de todos los españoles. La Constitución Española cede ante el Tratado de Roma en todo lo que el Tratado de Roma legisle y nuestra Constitución económica es el Tratado –hoy de Maastricht, antes de Roma– y, en consecuencia, la modificación de esa Constitución requiere nuestro asentimiento. Naturalmente que sí. Y la de las Cortes Españolas.

Según el artículo sobre la ampliación, art. O, la ampliación a nuevos Estados miembros requiere la unanimidad y la ratificación. En este momento, que estamos hablando con los países del este, hay pocos problemas, pero hay algunos cruciales. La siderurgia; si dejáramos entrar a Polonia, Rumania y Bulgaria con la siderurgia sin períodos transitorios, sin reestructuraciones previas que son lógicas y razonables y respetarán las reglas de la Unión –no hay ayudas públicas en esta materia ni para nosotros ni el Este–. Si aceptáramos la incorporación inmediata en estos momentos de esas tres siderurgias, aquí ACERALIA, la empresa que se ha constituido, que se está vendiendo en bolsa, cerraría al día siguiente porque no soportaría la presión de esas tres siderurgias altamente subvencionadas con energías de coste cero en algunos casos.

El segundo elemento más-menos fue el de la flexibilidad. España jugó con mucha reticencia en este terreno. La flexibilidad ya no era la historia de Kohl y de Felipe González: el último vagón no puede parar al convoy. Aquí es que había una parte del convoy que desaparecía en la lejanía y dejaba unos cuantos vagones detrás. Era la tesis del núcleo duro, era la tesis de los elegidos, del paraíso de los elegidos. Y en consecuencia España adoptó una tesis, una línea muy reticente a la flexibilidad. Curiosamente estuvieron en contra de la flexi-

bilidad todos los periféricos (8 Estados miembros) el mundo nórdico, Reino Unido, Irlanda, la Península Ibérica y Grecia. Únicamente estaban a favor de la flexibilidad los miembros iniciales del Tratado de Roma, la Lotaringia, el núcleo duro salvo los italianos.

En la flexibilidad... (quiero hacer el tema corto, es muy tarde) se consiguieron lo que llaman los franceses ‘cinturón y tirantes’. Los ingleses se dedicaron a imponer la unanimidad y lo consiguieron. Y los españoles nos dedicamos a imponer unas condiciones tales que no se podrá aplicar al corazón del Tratado. Están excluidas de la flexibilidad todas las políticas de la Unión, las políticas comunitarias, mejor dicho, que van del art. 9 al 130Y, es decir, la UEM, la cohesión, el mercado interior, por supuesto la política comercial y la de la competencia. Están excluidas de la flexibilidad las acciones y los programas de la Comunidad, la ciudadanía, el acervo comunitario por supuesto (eso nadie lo discutió en ningún momento) y además se requiere la unanimidad puesto que un Estado alegando motivos de interés nacional puede exigir que el tema se debata por el Consejo Europeo a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno y que la decisión tenga que ser por unanimidad. Es decir, que España está totalmente protegida de cualquier geometría variable en el Tratado, que será posible en casos muy limitados, muy concretos y para cuestiones yo diría que irrelevantes. Para ningún tema importante, desde luego. Y ahora que se pasa a la moneda única con 11 Estados miembros el asunto de la geometría variable pierde mucha de su actualidad.

El último asunto difícil fue la subsidiariedad. España se enfrentó con Alemania sobre todo, fue muy difícil, muy duro. Alemania quería renacionalizar políticas. Lo negó durante toda la Conferencia pero no era así, quería renacionalizar políticas, quería incluso romper el merca-

do interior y quebrar el Derecho de la competencia. No era una voluntad del Gobierno federal sino por la presión de los landers que querían tener nuevamente libertad absoluta para dar ayudas públicas por debajo de unos mínimos que hubieran sido muy elevados y en segundo lugar legislar en materia de mercado interior, siempre que los obstáculos no fueran “importantes”. ¿Qué es un obstáculo importante? Es obstáculo o no lo es evidentemente. Si se pueden establecer obstáculos poco importantes tarde o temprano el mercado se romperá y se fragmentará. Todo esto fue desechado.

En tercer lugar, España se opuso a una serie de propuestas sin ningún ambage y sin ninguna duda. Se opuso a modificar el Tribunal de Justicia. Francia y el Reino Unido querían imponer plazos nacionales y la no retroactividad; establecer un Cámara de apelación dentro del mismo Tribunal, con lo cual los mismos jueces hubieran tenido que juzgarse a sí mismos... algo claramente masoquista para debilitar y que el Tribunal perdiera credibilidad; establecer todo tipo de trabas y dificultades para que el Tribunal no decidiera o, si decidiera, no impusiera sanciones económicas nada más que bajo determinadas condiciones. Estas propuestas –que en un momento determinado Francia hizo suyas– no prosperaron en ni una sola coma, el Tribunal salió incólume del Tratado.

En segundo lugar la cuota “hopping”. Los británicos quisieron incluir en el Tratado la obligación de tener porcentajes de tripulación, de capital, de dirección y de desembarcos de capturas en el país donde ejercía el buque en cuestión. España se opuso a esta propuesta. No tocaron el Tratado en absoluto, no incluyeron un solo párrafo en las conclusiones de Amsterdam y la única cesión fue que me enviaron a mí una carta cuando concluyó Amsterdam diciendo que iban a escribir a la Comisión para hacerse eco de sus protestas. La Comisión es una

institución que recibe miles de cartas al día y recibió una carta del primer ministro Blair para hacerse eco de sus propuestas que, por supuesto, no han sido incorporadas al Tratado.

Se intentó modificar el derecho de iniciativa de la Comisión. Alemania, crear una oficina de la competencia, que hubiera sustituido a la Comisión. La Comisión es la Institución denostada, pero es la Institución que defiende la integración, no hay que olvidarlo jamás. Sin la Comisión no habría Comunidad ni habría integración y aunque nos quejemos todos de la Comisión, hay que defenderla a toda costa.

En este caso la Institución aprueba las ayudas públicas del art. 92 y en la Comisión se vota por mayoría simple. Al final una ayuda como la de Iberia, de 80.000 ó 85.000 millones de pesetas no se hubiera aprobado jamás con una Oficina a lo alemán con jueces supuestamente independientes. En la Comisión al final esa ayuda se acaba aprobando con cortapisas, con restricciones, con políticas de acompañamiento, con limitación de efectivos pero se acaba aprobando. En consecuencia había que defender la Comisión y se defendió. El Tratado no se modificó.

Parlamentos nacionales. Francia estaba empeñada en crear una Institución, un órgano de parlamentos nacionales paralelo al Parlamento Europeo. Se consolidó la COSAC pero sin ningún tipo de poder, puede manifestar opiniones cuando quiera pero no es objeto de ninguna consulta por supuesto vinculante ni preceptiva. Con lo cual, el Consejo sigue decidiendo, la Comisión sigue presentando propuestas y los Estados miembros siguen votando, y si esa COSAC sacralizada en Amsterdam quiere emitir una opinión, que la emita, pero no tiene ningún valor jurídico ni hay por qué esperar ni hay por qué atenderla en ninguna de sus manifestaciones. Por cierto

solamente se circunscribió a la aplicación del principio de subsidiariedad y a la defensa y regulación de los derechos fundamentales del hombre.

Los toros. España tenía problemas en todos lados. Hubo una presión muy fuerte de siete países para elevar la Declaración de Maastricht, que era una Declaración sin valor jurídico, limitada a la agricultura, los transportes, la investigación y el mercado interior, en defensa de los animales para evitar que se experimentara con monos o se transportara animales vivos en condiciones insalubres. Bien, esta Declaración se había aceptado por España, no afectaba a los toros, no era jurídicamente obligatoria, no tenía ninguna repercusión. Ahora se quería elevar a Protocolo, es decir, a derecho primario; la negociación fue muy dura y fue muy dura porque aquí no valía simplemente decir no. España es un país turístico, recibe 65 millones de personas al año y todo el mundo sabe lo que son las asociaciones y la sociedad civil presionando.

La solución fue la incorporación a ese Protocolo que aceptamos, de una frase lapidaria –es una innovación en el Tratado, pero uno tiene que defenderse– que dice que “se respetará la legislación y las costumbres de los Estados miembros”. Es realmente espectacular que en un Tratado se diga que se puede arbitrar o se puede tomar unas decisiones que tienen que respetar escrupulosamente la legislación y las costumbres de los Estados miembros.

Quiero acabar, quiero acabar contando muy brevemente la negociación final de Amsterdam.

En Amsterdam, a diferencia de Maastricht –donde hubo una negociación final que duró tres meses–, la negociación duró quince días nada más. Durante un año y tres meses estuvimos repitiendo constantemente. Ninguna de las tres presidencias quiso negociar, ninguno de los tres Presidentes de mi grupo conocía el Derecho Comunitario no había estado jamás en Bruselas ni había tenido

ningún puesto en Bruselas, con lo cual los que dirigieron los debates no conocían el Derecho Comunitario.

La presidencia holandesa lo llevó todo al final abierto en canal. Amsterdam fue un pandemónium en el que se negociaron treinta o cuarenta temas durante cuarenta horas seguidas; los Jefes de Estado y de Gobierno estaban realmente cansados, hicieron un esfuerzo ímprobo, el Tratado no es nada fácil, nos movemos en un mundo de juristas, de jurisprudencia, donde cada frase vale su peso en oro, donde cada palabra vale millones. Y esa negociación a salto de mata, generalizada, horizontal, fue realmente tremenda.

El resultado final para España fue muy satisfactorio. En Amsterdam tuvimos que dilucidar el asilo político.

Tuvimos que cerrar el tema de las regiones ultraperiféricas que estaba abierto también, ahí colaboramos estrechamente con Portugal y conseguimos nuestro objetivo.

En el tema de las unanimidades resistimos a todas las presiones y cedimos únicamente el programa marco I+D, donde España está obteniendo 6'2% de retornos, con cinco veces menos investigadores que la media europea. Lo cual yo creo que es un buen récord para nuestro país y aquí en el mundo de la Universidad sabe que eso funciona relativamente bien o muy bien teniendo en cuenta la base de la que partimos y tenemos.

Defendimos todas las unanimidades con éxito, los fondos estructurales, la fiscalidad, los cuatro casos de medio ambiente, los temas de seguridad social, protección social, redes transeuropeas, por supuesto los arts. N (de revisión del Tratado) y O (de ampliación).

Quedaba la reforma institucional. La reforma institucional fue un fiasco, un fracaso absoluto. ¿Por qué fue un fracaso? Porque la presidencia holandesa no quiso que en Amsterdam hubiera una auténtica reforma de los tratados. Holanda es un país mediano, con 15 millones de

habitantes –que tiene cinco votos y se oponía frontalmente a un aumento de los votos de los cinco grandes. Por lo cual hizo todo lo posible para que el tema se tratara tarde y mal. El asunto vino encima de la mesa el segundo día, prácticamente a 4 horas de acabar. Hizo un ‘tour de table’, con un enfrentamiento de diez contra cinco, evidente, contra las propuestas de reponderación de votos. Francia vetaba el sistema alternativo denominado de doble mayoría, es decir, de la doble llave. No se modificaron los votos de los Estados miembros pero si se daba un porcentaje total de la población que llegaba hasta un determinado nivel la propuesta no se aprobaba. Es decir, un porcentaje de la población total servía también para bloquear la aprobación de propuestas. Naturalmente ese porcentaje, para que fuera útil para los grandes, tenía que estar entre el 25 y el 30% del total de la población comunitaria.

Bien, el sistema de doble llave implicaba que Alemania tenía más poder que Francia porque Alemania tiene 80 millones de habitantes grosso modo –79– y Francia tiene 57. Era romper la paridad institucional en el Consejo entre Francia y Alemania. Al parecer había habido una carta del canciller Adenauer en al año 51 cuando se firmó el Tratado de París prometiendo paridad eterna y los franceses quisieron mantener esa paridad institucional en el Consejo y bloquearon la doble mayoría, que hubiera salido en Amsterdam.

Hubiéramos tenido una doble mayoría, una doble llave, España hubiera conseguido su deseo de reafirmar el peso específico de los países más grandes pero Francia se opuso de manera muy firme. Y el resultado final fue que no hubo acuerdo.

¿Qué hizo España? Buscar una solución nacional. En el Protocolo sobre las Instituciones reforzamos la idea de compensación. España es grande en la Comisión y menos

grande en el Consejo; en el Acta de Adhesión nos dieron dos comisarios, como a los cuatro grandes. España aceptaría renunciar a un segundo comisario como los demás grandes siempre que se reponderaran los votos en el Consejo dando a España iguales votos que a los 4 grandes o se establezca un sistema de doble mayoría o doble llave.

En segundo lugar y como cuestión muy importante la Conferencia aceptó una Declaración política. Tiene rango político pero está ahí; es un compromiso a quince de que la “cuestión española” será resuelta antes de la ampliación al Este. ¿Qué es la cuestión española? Si yo cedo un comisario, paso a un solo comisario, y por tanto pierdo mi condición de grande de la Comisión, lo recupero en el Consejo. Es decir, que tendría los mismos votos que los cuatro grandes. El poder es como la energía, no se destruye, se transforma y España quiere que ese comisario se transforme en más votos para el Consejo. Esa Declaración está ahí, esa Declaración es taxativa, es una Declaración que tendrá que aplicarse antes de firmar la primera Acta de Adhesión.

En suma, acabando, España lideró el Grupo de Reflexión. España consiguió satisfacción en prácticamente todas muestras propuestas, en alguna con más o mejor éxito, pero yo creo que razonablemente plasmadas en el Tratado.

En tercer lugar conseguimos evitar todas las propuestas regresivas que se presentaron en Amsterdam, que fueron muy numerosas; a diferencia de Maastricht donde no hubo una sola propuesta involucionista, en Amsterdam hubo muchísimas: las que he dicho contra el Tribunal de Justicia, contra la Comisión, contra las cuatro libertades fundamentales. Conseguimos evitar todas las propuestas que hubieran destruido o fragmentado el Tratado de Roma.

En la reforma institucional hemos puesto una cuña de jesuita y espero, esperamos que esa cuña nos permi-

ta conseguir nuestras desideratas antes de la firma de la primera Acta de Adhesión, donde inevitablemente hay que poner cuántos votos tendrá Polonia en el Consejo, cuántos comisarios tendrá y cuál será la mayoría cualificada en ese momento. Sin Conferencia Intergubernamental, simplemente con la negociación de la adhesión, España podrá hacer valer sus derechos y eso sí –debo decirlo– será la última oportunidad porque si entran cin-

co o seis países más y España no ha conseguido reformar institucionalmente el Consejo y la Comisión no habrá otra oportunidad.

Voy a acabar con una simple estadística. A diez, 70% de la población bloqueaba; a doce esta cifra bajaba al 57%; a quince al 52 y a veinte o veintiuno 47% de la población total no podrá bloquear, con lo cual es fundamental reponderar los votos en el Consejo.

VI

A MODO DE APÉNDICE

EL TRATADO DE NIZA Y LA REFORMA FUTURA DE LA UNIÓN

Presentación

Durante el largo proceso de edición de la presente obra se ha celebrado la *Conferencia Intergubernamental de 2000 (CIG'2000)*. La Conferencia tiene su origen en la Cumbre de Amsterdam y, en especial, en el *Protocolo sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea* y las declaraciones relacionadas con esta cuestión, que contemplaban la necesaria celebración de una nueva Conferencia Intergubernamental antes de la ampliación de la Unión Europea. La decisión de convocar la CIG'2000 fue formalmente adoptada por el Consejo Europeo de Colonia, celebrado en junio de 1999, que fijó igualmente los temas a debatir en dicha Conferencia, centrándolos en las cuestiones directamente vinculadas con la reforma institucional que había quedado pendiente en Amsterdam.

La Conferencia fue formalmente inaugurada el 14 de febrero de 2000 y finalizó sus trabajos en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Niza en

diciembre del mismo año. El *Tratado de Niza* fue adoptado el 10 de diciembre de 2000, firmado el 26 de febrero de 2001 y abierto a los procesos de ratificación estatal en la misma fecha.

Aunque el presente volumen recoge las contribuciones presentadas en la edición 1997-98 de Cátedra Cantabria y, por tanto, se centra esencialmente en la situación de la Unión Europea tras la adopción del Tratado de Amsterdam, las importantes modificaciones introducidas en Niza aconsejan incluir en el mismo un apéndice en el que se analicen, siquiera sea someramente, las líneas generales del Tratado de Niza, a pesar de que éste no haya entrado aún en vigor y seamos conscientes de que ha de superar –además– el revés representado por la respuesta negativa del referéndum irlandés. De esta forma se ofrece al lector una visión de conjunto de las dos últimas grandes modificaciones introducidas en los Tratados constitutivos, a fin de que pueda comparar las líneas de tendencia en las que se mueve el futuro de la Unión Europea.

EL TRATADO DE NIZA Y LA REFORMA FUTURA DE LA UNIÓN

Concepción Escobar Hernández

*Catedrática de Derecho Internacional Público de la
Universidad de Cantabria*

La reforma institucional

Sin duda, el eje central de la Conferencia Intergubernamental de 2000 ha estado constituido por la reforma institucional. En efecto, la CIG'2000 tiene su propio origen en el fracaso de la CIG'96 para dar una respuesta suficiente y adecuada a dicho problema, especialmente en el horizonte de la ampliación. No es de extrañar, por tanto, que el Consejo Europeo de Colonia defina el mandato de la nueva Conferencia Intergubernamental en los siguientes términos: "Magnitud y composición de la Comisión Europea; Ponderación de votos en el Consejo (nueva ponderación, introducción de una doble mayoría; umbral para decisiones por mayoría cualificada); Cuestión de la posible extensión del sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo. Podrían tratarse además otras modificaciones necesarias de los Tratados, en tanto en cuanto resulten pertinentes respecto de los órganos europeos en relación con la citada temática y a efectos de la puesta en práctica del Tratado de Amsterdam".

En este marco, el Tratado de Niza ha adoptado importantes modificaciones al sistema institucional de las que se da cuenta en los siguientes apartados.

1. La Comisión

1. Ya desde Amsterdam resulta obvio que la actual composición de la Comisión Europea resulta plenamente inviable ante el nuevo teatro de una Unión Europea ampliada. Junto a ello, se hacía necesaria igualmente la definición de un nuevo modelo de funcionamiento interno de la Comisión y de su relación con las restantes instituciones (en particular el Consejo y el Parlamento Europeo), a la luz de la práctica desarrollada en los últimos años. Por ello, dichas cuestiones se encuentran en el núcleo mismo de la CIG'2000, vinculadas —evidentemente— al problema no menos espinoso de la reponderación de votos en el seno del Consejo.

Sin embargo, la respuesta de Niza a la problemática apuntada no ha sido homogénea. Y así, mientras que las cuestiones relacionadas con la designación de los Comi-

sarios, la organización y funcionamiento de la Comisión son objeto de una modificación directa del Tratado CEE en virtud del Tratado de Niza, las modificaciones introducidas en la composición de la Comisión se reservan para el *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea*. Por consiguiente, mientras que la primera categoría de modificaciones entrarán en vigor inmediatamente, desde el momento de la entrada en vigor del Tratado de Niza, la nueva composición de la Comisión no será operativa –por mandato del propio Protocolo indicado– hasta el 1 de enero de 2005. A lo que ha de añadirse, por otro lado, que mientras que las reformas introducidas en los procedimientos de designación de Comisarios, organización y funcionamiento se presentan como una solución cerrada (al menos mientras no se celebre otra conferencia intergubernamental), las reformas referidas a la composición de esta institución no presentan unos perfiles definitivos, como tendremos ocasión de señalar a continuación.

2. Sin duda, la principal dificultad en las reformas referidas a la Comisión se han centrado en su composición. El *Protocolo sobre la ampliación* no cierra, sin embargo, el modelo futuro, sino que recoge una fórmula mixta que pretende garantizar las pretensiones estatales de asegurar la presencia de uno de sus nacionales entre los Comisarios y la reducción del número de Comisarios para asegurar el eficaz funcionamiento de la Comisión. Para ello establece dos modelos que están llamados a sucederse en el tiempo.

Así, a partir del 1 de enero de 2005 y hasta que el número de Estados miembros sea inferior a 27, la Comisión estará integrada por tantos Comisarios como Estados miembros, asegurándose así la presencia en la misma de Comisarios de todas las nacionalidades de los Estados

miembros. Con posterioridad, y a partir del momento en que el número de Estados miembros sea superior a 27, la Comisión estará compuesta por un número de Comisarios que será necesariamente inferior al de Estados miembros, pero sin que en el Protocolo se establezca el número definitivo de los mismos. Por el contrario, la determinación del número de Comisarios queda en manos del Consejo (reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno) que decidirá por unanimidad y que tan sólo estará vinculado por la prescripción del Protocolo de que el número finalmente elegido ha de ser inferior al de Estados miembros y por tanto, como máximo, de 26.

Este modelo final de Comisión “reducida” exige, como es lógico, la definición de un modelo para seleccionar a los Comisarios en virtud de su nacionalidad, lo que se consagra en el ya mencionado Protocolo en el sistema de la rotación, que permita el acceso sucesivo a la Comisión de nacionales de todos los Estados miembros. Dicha rotación deberá ser, en todo caso, “igualitaria” (la diferencia en el número de mandatos ejercidos por dos nacionales de dos Estados miembros no podrá ser nunca superior a uno) y deberá garantizar que los sucesivos colegios de Comisarios reflejen “de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión”.

3. Junto a la composición numérica de la Comisión, el Tratado de Niza prevé igualmente la modificación del sistema de designación de los Comisarios, que si bien se mantiene en su estructura tradicional por lo que se refiere a la necesaria participación del Parlamento Europeo y el mecanismo de la votación de investidura, atribuye un nuevo papel al Consejo (en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno), que sustituye a los Estados miembros en la designación del Presidente y de los Comisa-

rios. En ambos casos el Consejo decidirá por mayoría cualificada, lo que viene a reforzar aún más el método comunitario en la designación de la Comisión.

4. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento interno de la Comisión, ha de destacarse que el Tratado de Niza viene a formalizar el reforzamiento de la figura del Presidente, al que atribuye amplios poderes para decidir la orientación política de la Comisión, así como su organización interna a fin de garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de sus actuaciones. Para ello podrá decidir la estructura de la Comisión y la atribución inicial de funciones entre los Comisarios, así como reformarla a lo largo del mandato de la misma. Igualmente se le reconoce la competencia para nombrar a los Vicepresidentes, sin que esté sometido a limitación numérica alguna.

Si ello le asegura una posición de preminencia sobre el resto de los Comisarios, su posición se ve además reforzada por la previsión de que todas las actividades desarrolladas por los Comisarios se realizarán bajo su autoridad. A lo que se añade la “constitucionalización” de la “fórmula Prodi” de solicitud de dimisión de los Comisarios, que se producirá ante el Presidente, a petición del mismo y previa decisión del colegio de Comisarios, que retiene la competencia exclusiva para decidir sobre tal extremo.

2. El Consejo

1. El debate en torno a la reforma del Consejo se ha centrado en la reponderación de los votos y en la definición de las mayorías requeridas para adoptar una decisión en el caso de requerirse la mayoría cualificada. La solución finalmente alcanzada se refleja en el *Protocolo sobre la ampliación* y en las dos Decisiones vinculadas

con el mismo, a saber la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* y la *Declaración relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de bloqueo en una Unión ampliada*. En dichos instrumentos se define un nuevo modelo de mayoría cualificada que empezará a surtir efectos a partir del 1 de enero de 2005.

El nuevo sistema de votación se establece, con carácter general, para una Europa a 15, definiéndose el número de votos requeridos y la minoría de bloqueo por referencia a los actuales Estados miembros. Así, en esta hipótesis, la mayoría cualificada se cifra en 169 votos y la minoría de bloqueo en 68, conforme a un sistema de ponderación de votos para los actuales Estados miembros que se contempla de modo específico en el Protocolo relativo a la ampliación y que es idéntico a la ponderación contenida en la Declaración relativa a la ampliación a la que luego haremos referencia. Esta mayoría de votos no será, sin embargo, suficiente para poder adoptar la decisión. Por el contrario se establecen dos criterios correctores que han de actuar junto al número de votos mencionados. Conforme al primero, además de los 169 votos será necesario que los mismos representen a la mayoría de los Estados miembros si la decisión se adopta sobre la base de una propuesta de la Comisión, o a los dos tercios de los Estados si la decisión se adopta sin propuesta de la Comisión. Conforme al segundo, cualquier Estado podrá solicitar, además, que para un caso concreto se compruebe que los votos en cuestión representan al menos el 62 por ciento de la población total de la Unión. Se establece así un sistema complejo que viene a hacer explícitos los elementos de equilibrio entre los Estados y de representatividad demográfica que, ya de alguna manera, estaban implícitos en el sistema vigente de ponderación de votos.

Como se ha señalado, el sistema de mayorías que se acaba de describir está definido para una Unión Europea a 15. Sin embargo, en el horizonte del 1 de enero de 2005 es previsible que se haya producido la incorporación de nuevos Estados miembros. Para ese supuesto, la Cumbre de Niza ha perfilado un modelo abierto y dinámico de ponderación de votos y fijación del umbral de la mayoría cualificada, que se establece en las dos Declaraciones antes mencionadas.

Así, baste ahora destacar en primer lugar que la Declaración relativa a la ampliación establece un sistema cerrado de ponderación de voto que incluye a todos los Estados miembros y a los actuales candidatos. Conforme a la misma el reparto de votos en el Consejo será el siguiente: Alemania, Reino Unido, Francia e Italia 29 votos; España y Polonia 27; Rumanía 14; Países Bajos 13; Grecia, República Checa, Bélgica, Hungría y Portugal 12 votos; Suecia, Bulgaria y Austria 10 votos; Eslovaquia, Dinamarca, Finlandia, Irlanda y Lituania 7; Letonia, Eslovenia, Estonia, Chipre y Luxemburgo 4, y Malta 3. De conformidad con dicha ponderación de votos, la mayoría cualificada requerida en una Europa a 27 se cifra en 258 votos, que habrá de reunir –además– los requisitos complementarios antes mencionados. Por su parte, la Declaración relativa al umbral fija en 91 los votos requeridos para la minoría de bloqueo en una Europa ampliada a 27 miembros.

Sin embargo, la Cumbre de Niza no ha definido la ponderación de votos ni el umbral de las mayorías y minorías de bloqueos en los períodos intermedios, esto es, antes del 1 de enero de 2005 y entre la Unión a 15 y la Unión a 27. En el primero de los casos, se deja a cada Tratado de Adhesión la definición de la hipotética ponderación de votos hasta la fecha crítica antes mencionada. En el segundo, es decir la ampliación a 27 con posterioridad a la entrada en vigor del nuevo sistema de ponderación

de votos, la Declaración relativa al umbral se limita a señalar que el umbral de la mayoría cualificada “evolucionará en función del ritmo de las adhesiones”, dentro de una horquilla que no podrá superar el 73’4 por ciento de los votos ni ser inferior al porcentaje actual (que ha sido cifrado en el 71’26 por ciento).

Este nuevo modelo de mayoría cualificada ha supuesto una reponderación general de los votos que afecta especialmente a la posibilidad de obtener minorías de bloqueo. Y que, en cualquier caso y a pesar de su apariencia cerrada, nada impide que sea objeto de revisión al hilo de las negociaciones de adhesión en curso.

2. La segunda de las cuestiones reformadas en Niza se refiere a la utilización del sistema de mayoría cualificada. A este respecto, ha de señalarse que se aprecia un sensible avance del sistema de mayoría cualificada frente al de unanimidad. Así, se han modificado en torno a una treintena de disposiciones, que afectan a cuestiones tanto sustantivas como procedimentales e incluso institucionales. En el primero de los casos baste con mencionar como ejemplo la no discriminación; medidas relativas a la libre circulación de personas y residencia, asilo e inmigración; medidas sociales; diversas medidas relacionadas con la implantación de la unión monetaria; política industrial y fomento de la cohesión económica y social; fondos estructurales y fondos de cohesión; medio ambiente; o, incluso, la cooperación reforzada. En el segundo de los bloques, merecen especial mención la designación de los miembros de la Comisión, del Tribunal de Cuentas, del Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social; el nombramiento del Secretario General y del Secretario General Adjunto del Consejo; la definición del nuevo estatuto de los partidos políticos europeos, o la ejecución del presupuesto a partir del 1 de enero de 2007.

3. Por último, ha de tenerse en cuenta que la Cumbre de Niza se ha pronunciado igualmente sobre cuestiones de organización relativas al funcionamiento del Consejo. Así, ha de destacarse que la *Declaración relativa al lugar de reunión de los Consejos Europeos*, establece un principio de preferencia a favor de la celebración de las reuniones del Consejo Europeo en una única sede. Dicho principio se define, sin embargo, en forma progresiva, de tal manera que a partir del año 2002 en cada Presidencia al menos una de las reuniones del Consejo Europeo tendrá lugar necesariamente en Bruselas, constituyéndose dicha ciudad en sede única para todas las reuniones a partir del momento en que la Unión Europea alcance el número de 18 miembros.

3. El Parlamento Europeo

1. La principal innovación introducida en relación con el Parlamento Europeo se centra en la definición del número máximo de eurodiputados que lo integrarán tras la ampliación, que no podrá superar en ningún caso el número de 732. Este número, que se incluye expresamente en el Tratado de Niza como reforma al art. 189 del Tratado CE, es el resultado de una distribución de escaños que se realiza a través de dos instrumentos complementarios: el *Protocolo relativo a la ampliación* (para los actuales Estados miembros) y la *Declaración relativa a la ampliación* (para dichos Estados y para los actuales candidatos a la adhesión). En ambos, el número de escaños asignados a los actuales Estados miembros permanece inmutable, repartiéndose el resto entre los futuros miembros, lo que configura la siguiente tabla: Alemania 99; Reino Unido, Francia e Italia 72; España y Polonia 50; Rumanía 33; Países Bajos 25; Grecia, Bélgica y Portugal 22; República Checa y Hungría 20; Suecia 18; Austria y Bulgaria 17; Dinamarca, Eslo-

vaquia y Finlandia 13; Irlanda y Lituania 12; Letonia 8; Eslovenia 7; Luxemburgo, Chipre y Estonia 6; y Malta 5.

Esta nueva redistribución de escaños será operativa a partir del 1 de enero de 2004 y para la legislatura 2004-2009. Las únicas cifras ciertas son las atribuidas a los Estados miembros, que se verán incrementadas por las asignadas a los candidatos que, en todo caso, deberán ser objeto de una modificación del Tratado CE en virtud de los correspondientes Tratados de adhesión. A este respecto ha de destacarse que la cifra final de 732 eurodiputados es, por tanto, orientativa hasta la ampliación final a 27 y se refiere al máximo permisible, por lo que el número final será el resultado de los sucesivos tratados de adhesión y, por tanto, las cifras de eurodiputados asignadas podrán ser objeto de alguna corrección en cada caso hasta alcanzar la cifra máxima de eurodiputados prevista. Toda posible adaptación queda en manos del Consejo al que se atribuye la competencia para adoptar las decisiones oportunas.

2. Estas modificaciones estructurales se han visto completadas en el Tratado de Niza con sendas modificaciones de los arts. 190 y 191, referidos –respectivamente– al estatuto de los eurodiputados y al estatuto de los partidos políticos europeos. Si en el primero de los casos el Parlamento se ve reconocer una competencia de autorregulación (aunque sometida a autorización del Consejo), en el segundo se prevé una acción normativa compartida, ya que si bien la decisión corresponde al Consejo éste deberá emplear el mecanismo de la codecisión.

3. Desde una perspectiva distinta, ha de destacarse igualmente que el Tratado de Niza ha ampliado el marco competencial del Parlamento Europeo en distintos planos.

En primer lugar, por lo que se refiere a su posición frente al Tribunal de Justicia, el Parlamento Europeo se

ha visto reconocer igual posición que el Consejo y la Comisión para interponer un recurso por anulación, de tal forma que en el futuro ya no tendrá que demostrar que defiende una prerrogativa propia para introducir dicho recurso. Se refuerza así su *ius standi* ante el TJCE, que se ve además ampliado al otorgársele legitimación para recabar el dictamen del Tribunal sobre la compatibilidad con los Tratados de un acuerdo internacional que la Comunidad Europea pretenda celebrar.

En segundo lugar, por lo que se refiere a su relación con el Consejo, la posición del Parlamento se ha visto igualmente reforzada al ampliarse el número de materias para las que resulta preceptivo su dictamen conforme, a saber: la constatación de riesgo de violación de un principio fundamental de la Unión Europea por un Estado miembro y la adopción de las recomendaciones que resulten adecuadas; y las decisiones referidas a la cooperación reforzada en el ámbito CE cuando se refieran a materias que están sometidas al procedimiento de codecisión. A ello se añade igualmente la obligación de informarle en los supuestos de cooperación reforzada en el ámbito PESC y de consultarle previamente en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal.

Por último, ha de destacarse que ha aumentado el número de materias que se someten al sistema de la codecisión, que se empleará respecto de siete nuevas disposiciones que pasan de la unanimidad al sistema de mayoría cualificada (no discriminación; visados, inmigración y otras políticas vinculadas con la libre circulación de personas; industria; cohesión económica y social; estatuto de los partidos políticos europeos).

4. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia

1. Sin duda la más intensa y profunda de las reformas institucionales introducidas en Niza se refiere al sistema

judicial, tanto desde el punto de vista de los órganos jurisdiccionales como desde la perspectiva, no menos importante, de la distribución de competencias entre los mismos. Esta reforma se extiende, además, no únicamente a los Tratados constitutivos sino también al *Estatuto del Tribunal de Justicia*, que es objeto de una reforma no sólo sustantiva sino –incluso– estructural, al refundirse en un único instrumento los anteriores Protocolos relativos al Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea y al Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de Energía Atómica y al autorizarse que, en el futuro, el Estatuto pueda ser reformado por decisión del Consejo con la única excepción del Título I dedicado al estatuto de Jueces y Abogados Generales.

2. Las reformas así introducidas definen, en primer lugar, un nuevo modelo jurisdiccional que se articula en tres niveles claramente diferenciados, a saber: el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Primera Instancia y las Salas jurisdiccionales.

Los dos primeros órganos mantienen, en general, sus líneas actuales, si bien se introducen modificaciones respecto a su composición y reglas de funcionamiento, cuya finalidad es –esencialmente– favorecer el correcto funcionamiento de ambos Tribunales en un horizonte de ampliación potencial de sus componentes y de incremento progresivo del número de asuntos que les son sometidos.

Así, por lo que se refiere al *Tribunal de Justicia*, estas reformas se centran, en primer lugar, en la modificación del número de los Jueces que lo integran, que se define en forma abierta al establecerse que el Tribunal estará integrado por un Juez por cada Estado miembro. Ello implica, sin duda, una ampliación potencial del número de Jueces que ha llevado igualmente a una redefinición de las reglas que rigen sus formaciones judiciales. Así, se potencia la actuación del Tribunal en Salas de tres y de

cinco Jueces y se prevé la creación de una Gran Sala compuesta por once Jueces, sobre la que recae la función de asegurar la unidad y coherencia de las decisiones adoptadas por las distintas Salas. Por su parte, el Pleno queda reducido a supuestos excepcionales vinculados con la remoción de diversos cargos (Defensor del Pueblo, Comisarios y miembros del Tribunal de Cuentas) o para aquellos casos en que el propio Tribunal, tras oír al Abogado General, considere que se trata de un asunto que reviste una especial importancia para el sistema jurídico comunitario. Por lo que se refiere a la figura del Abogado General, el Tratado de Niza no introduce innovación alguna respecto del sistema vigente.

En el caso del *Tribunal de Primera Instancia*, la composición del mismo se define en términos aún más indeterminados que en el supuesto del Tribunal de Justicia. Así, el Tratado de Niza se limita a señalar que estará compuesto por *al menos* un Juez por cada Estado miembro, dejando al Estatuto del Tribunal de Justicia la fijación definitiva del número de Jueces. Ello deja abierta la posibilidad de que el número de Jueces varíe respecto del modelo del Tribunal de Justicia, si bien el Estatuto modificado ha optado por establecer un número de 15 Jueces, inclinándose así por el menor de los parámetros previstos en el Tratado de Niza. De la misma manera, aunque se mantiene el régimen vigente por lo que se refiere al desempeño por un Juez de las funciones de Abogado General, el Tratado de Niza prevé que el Estatuto del Tribunal de Justicia podrá decidir que el TPI esté asistido por abogados generales que, lógicamente, desempeñarían dicha función con exclusividad. Sin embargo, tampoco se ha incluido en el Estatuto ninguna disposición al respecto. La estructura de las formaciones judiciales queda reservada al Estatuto, que contempla la creación de Salas de tres y cinco Jueces y la posibilidad de que el Re-

glamento de Procedimiento del TPI prevea la constitución de una Gran Sala.

En cualquier caso, conviene destacar que el nuevo Tratado de Niza introduce una significativa innovación respecto del modelo actualmente vigente, en la medida en que atribuye de forma conjunta al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia la garantía “en el marco de sus respectivas competencias” del “respeto del Derecho en la interpretación y aplicación” del Tratado. Esta elevación de plano que se produce respecto del Tribunal de Primera Instancia se refleja, como luego veremos, en el sistema de reparto de competencias. Y se manifiesta igualmente en la atribución a ambos Tribunales de una idéntica potestad de autorregulación, al establecerse que serán ellos mismos quienes adoptarán sus propios Reglamentos de Procedimiento, con sometimiento exclusivamente a la aprobación del Consejo por mayoría cualificada.

Si el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia constituyen los dos principales escalones del sistema judicial comunitario, el Tratado de Niza prevé la posibilidad de que el Consejo pueda constituir un tercer escalón que estaría representado por las denominadas *Salas jurisdiccionales*, que se agregarán al Tribunal de Primera Instancia. Dichas Salas serán creadas por decisión unánime del Consejo, previa petición de la Comisión o del Tribunal de Justicia y oído el Parlamento Europeo y el Tribunal o la Comisión según los casos. En la decisión de creación de la Sala se determinará su competencia y su composición, siendo de destacar que sus miembros serán designados por el Consejo actuando por unanimidad. Las Salas jurisdiccionales se conciben como instrumento de respuesta al aumento de determinadas categorías de asuntos que llegan a los órganos jurisdiccionales comunitarios y, por tanto, su competencia se concretará en materias específicas. Aunque el Tratado de Niza no di-

ce nada al respecto, la CIG'2000 estaba pensando en el contencioso de funcionarios, así como en el vinculado con marcas y patentes. A este respecto, baste con destacar que la Conferencia adoptó la *Declaración relativa al artículo 225A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* que pide al Tribunal de Justicia y a la Comisión que preparen a la mayor brevedad posible un proyecto de decisión para la constitución de una Sala dedicada al contencioso de funcionarios.

3. La definición de este nuevo modelo orgánico ha de traducirse necesariamente en una redistribución de competencias entre cada uno de los niveles jurisdiccionales antes mencionados, así como en el establecimiento de un adecuado sistema de recursos que garantice la unidad de la jurisprudencia.

Por lo que se refiere a la primera de las cuestiones, el Tratado de Niza parte del principio de un reparto competencial en virtud del cual las Salas Jurisdiccionales serían jurisdicciones especiales por razón de la materia; el TPI se configura como el Juez ordinario de la mayoría de los recursos, al declarársele competente en primera instancia para entender de todo recurso de anulación y omisión, litigio indemnizatorio, de funcionarios o derivado de una cláusula compromisoria contenida en un tratado, salvo que ello sea competencia explícita de una Sala jurisdiccional o el Estatuto del Tribunal de Justicia se lo reserve a este último, así como –hipotéticamente– para resolver determinadas cuestiones prejudiciales; y el Tribunal de Justicia se configura como el juez de instancia, encargado de garantizar la unidad de la jurisprudencia y del orden comunitario.

Sin embargo, este principio de reparto de competencias no es tan claro como podría parecer, a excepción –quizás– del papel asignado a las Salas jurisdiccionales.

Así, ha de tenerse en cuenta que el alcance de las competencias del TPI se ha visto limitado por las disposiciones del propio Estatuto, que –por un lado– reserva al Tribunal de Justicia la competencia sobre cualquier recurso que sea introducido por un Estado, una Institución o el Banco Central Europeo, y –por otro– no enuncia las materias específicas sobre las que el TPI podrá conocer de una cuestión prejudicial. A lo que ha de añadirse, además, que la disminución sustantiva de competencias del Tribunal de Justicia tampoco es una realidad, si se tiene en cuenta que el propio Tratado de Niza prevé la posibilidad de que el Consejo pueda asignarle nuevas competencias para conocer de litigios relativos a la aplicación de los actos adoptados sobre la base del Tratado CE por los que se creen títulos comunitarios de propiedad intelectual. No es de extrañar, por tanto, que la Conferencia haya adoptado una *Declaración relativa al artículo 225 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea* en la que “invita al Tribunal de Justicia y a la Comisión a efectuar cuanto antes un estudio global del reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia, en particular en materia de recursos directos, y a presentar propuestas adecuadas, con objeto de que las instancias competentes puedan examinarlas en cuanto entre en vigor el Tratado de Niza”.

Frente a esta ambigüedad en el modelo de distribución de competencias, el Tratado de Niza y el nuevo Estatuto del Tribunal establecen un sistema de recursos con perfiles más claros. Conforme al mismo, las decisiones de las Salas Jurisdiccionales podrán ser recurridas en casación o en apelación ante el TPI, que se convierte en última instancia de recurso salvo por lo que se refiere al reexamen extraordinario de las decisiones de éste último que podrá ser realizado por el Tribunal de Justicia, a instancia del Primer Abogado General, “en caso de riesgo

grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho comunitario”. Por su parte, las decisiones del TPI podrán ser objeto de recurso de casación ante el Tribunal de Justicia, que se desarrollará conforme a los parámetros actualmente vigentes.

Por último, ha de tenerse en cuenta que la posible atribución de competencia prejudicial al TPI obliga igualmente a establecer un sistema de relación entre dicho órgano judicial y el Tribunal de Justicia, competente de modo general para ejercer dicha competencia. A tal fin, el Tratado de Niza y el Estatuto prevén dos formulas de relación complementarias tendentes ambas al logro del mismo fin. Conforme a la primera, de tipo preventivo, el TPI podrá remitir todo asunto al Tribunal de Justicia para que resuelva cuando “considere que el asunto requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o a la coherencia del Derecho comunitario”. Conforme a la segunda, sería igualmente posible un reexamen extraordinario de la sentencia prejudicial del TPI, siempre a instancia del Primer Abogado General y de nuevo cuando pueda existir un riesgo grave de vulneración de la unidad o coherencia del Derecho comunitario.

5. Otras reformas relativas a las Instituciones y Órganos de la Unión

1. Las reformas introducidas en Niza han alcanzado también al *Tribunal de Cuentas*, cuya composición y reglas de funcionamiento se han visto alteradas por el Tratado. Así, el Tribunal de Cuentas estará integrado por un miembro por cada uno de los Estados miembros, que serán designados por el Consejo que adoptará la decisión por mayoría cualificada, previa consulta al Parlamento Europeo y de acuerdo con las propuestas remitidas por los Estados miembros. Se produce así una aproximación

a la forma de designación de los Comisarios y de los miembros del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social. El Tribunal podrá aprobar su propio reglamento interno, previa autorización del Consejo; podrá constituir salas especiales para determinadas cuestiones y, por último, podrá pronunciarse sobre la fiabilidad de las cuentas no sólo de modo general (como hacía hasta ahora), sino también mediante la emisión de consideraciones especiales para cada uno de los ámbitos de actuación de la Comunidad.

Por último, es de destacar que la Conferencia adoptó una *Declaración relativa al Tribunal de Cuentas* en la que invita a la mejora de las relaciones de cooperación entre el Tribunal de Cuentas y los órganos fiscalizadores nacionales, autorizando al Presidente de la Institución comunitaria a que cree un comité de contacto a tal fin.

2. Descendiendo al plano de los denominados “órganos auxiliares” la CIG’2000 ha introducido igualmente alguna modificación en los dos grandes Comités de dimensión política que operan en el ámbito de la Comunidad Europea: el *Comité Económico y Social* y el *Comité de las Regiones*. En ambos, el número máximo de miembros posible ha sido aumentado a fin de permitir la representación de los nuevos Estados sin disminuir el número actualmente asignado a los 15. Ello ha sido posible a través de la ampliación del número máximo de sus componentes a 350 y la asignación de un número fijo de miembros por Estado, incluidos los actuales miembros y los candidatos, que ha sido determinado, respectivamente, en el Tratado de Niza y en la Declaración sobre la ampliación. Dicha asignación habrá de ser, sin embargo, incluida en los respectivos tratados de adhesión para hacerse plenamente efectiva. Los miembros de ambos Comités serán nombrados, además, a través del mismo pro-

cedimiento, mediante decisión adoptada por el Consejo por mayoría cualificada a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros.

El Tratado de Niza ha introducido también innovaciones por lo que se refiere a los elementos materiales que definen la composición de ambos Comités. Así, por lo que se refiere al *Comité Económico y Social* el espectro de los sectores que pueden estar representados en el mismo se amplía mediante una referencia amplia a los “representantes de los diferentes componentes de carácter económico y social de la sociedad civil organizada”, lo que permite incluir junto a los miembros ya consagrados a representantes de organizaciones no gubernamentales y, de modo especialmente previsto en el Tratado, a los representantes de los consumidores. Por su parte, en relación con el *Comité de las Regiones* se hace explícita la naturaleza representativa del mandato de miembro, al exigir que los mismos “sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que ostenten responsabilidad política ante una asamblea elegida”; de tal forma que cesarán automáticamente en su condición de miembros del Comité en el momento en que pierdan el mandato o responsabilidad antes indicadas.

3. En un plano diferente es de destacar igualmente la modificación introducida en el plano orgánico por el nuevo art. 144 referido a la Política Social. Mediante el mismo se mandata al Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo, para crear un *Comité de Protección Social*. El nuevo órgano, que tendrá naturaleza consultiva, estará integrado por dos representantes designados por cada uno de los Estados Miembros y otros dos por la Comisión, y tendrá como función “fomentar la cooperación en materia de protección social entre los Estados miembros y la Comisión”.

4. Por último, ha de señalarse que se han introducido también modificaciones en el Estatuto del *Banco Central Europeo* y en el art. 266.3 del Tratado CE referido al *Banco Europeo de Inversiones*; en ambos casos referidas a la posibilidad de introducir modificaciones en el sistema de adopción de decisiones de ambos institutos financieros y, en el caso del BEI, también en relación con la composición de su Consejo de Administración. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que no nos encontramos ante un supuesto de auténtica reforma del sistema actualmente vigente sino de habilitación para una reforma futura.

6. Los Acuerdos Interinstitucionales

Desde el punto de vista de las relaciones interinstitucionales merece una mención especial la *Declaración relativa al artículo 10 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, que viene a proclamar la aplicabilidad del deber de cooperación leal a las relaciones entre las instituciones comunitarias. Si ello es ya suficientemente significativo, la importancia de esta Declaración se ve incrementada por el hecho de que establece un mecanismo para hacer efectivo dicho deber, a través de los denominados “acuerdos interinstitucionales” que precisarán en todo caso el consenso de las tres instituciones principales (Consejo, Comisión y Parlamento) y cuyo contenido no podrá introducir modificaciones al Tratado CE ni representar complemento alguno al mismo.

2. Las Cooperaciones Reforzadas

1. El tema de las cooperaciones reforzadas se incluyó en la agenda de la CIG'2000 por decisión del Consejo Europeo de Feira. Como resultado, el Tratado de Niza incorpora un nuevo Título VII al Tratado de la Unión Eu-

ropea cuya principal innovación respecto de Amsterdam consiste en dar un tratamiento unitario y sistemático a las cooperaciones reforzadas que se puedan producir en cualquiera de los pilares de la Unión. Para ello, en los arts. 43, 43A, 43B, 44, 44A y 45 define los principios comunes a este nuevo modelo, dejando para la regulación concreta de cada uno de los pilares (arts. 11 y 11A del TCE para el pilar comunitario; 27A a 27E del TUE para la PESG y 40, 40A y 40B del TUE para el Tercer Pilar reducido) el tratamiento concreto de las cuestiones relativas al ámbito sustantivo de la cooperación reforzada en dicho pilar y los aspectos procedimentales.

La virtualidad de esta nueva regulación de la cooperación reforzada consiste, pues, en este tratamiento unitario y –sobre todo– en el intento de establecer una regulación que supere las deficiencias presentes en el Tratado de Amsterdam y que habían hecho inviable la utilización de esta técnica.

2. Desde el punto de vista de los principios que rigen las cooperaciones reforzadas, probablemente la principal aportación del Tratado de Niza consiste en su definición inequívoca como un instrumento al servicio del proceso de integración, que contribuya a reforzar dicha integración mediante la acción combinada de un grupo de Estados miembros y que no pueda tener en ningún caso un efecto de retroceso. Para ello, el Tratado establece un conjunto de condiciones que ha de cumplir toda cooperación reforzada, que básicamente pueden resumirse en la siguiente forma:

- ha de servir al logro de un objetivo de la Unión Europea o de la Comunidad, proteger y servir sus intereses y reforzar su proceso de integración;

- ha de garantizarse la coherencia entre las acciones emprendidas en el seno de la cooperación reforzada y

las actividades generales de la Unión desarrolladas en los tres pilares; y tanto en el ámbito interior como en el exterior;

- ha de desarrollarse dentro del marco competencial de la Unión y de la Comunidad, no constituyendo por tanto la base de ningún título competencial nuevo;

- ha de respetar los Tratados y el marco institucional único, así como el acervo comunitario y las restantes decisiones adoptadas en el ámbito TUE; lo que implica, en particular, que deberá desarrollarse a través del modelo institucional y conforme a los procedimientos y mecanismos previstos en los Tratados;

- ha de ponerse en marcha como último recurso, es decir, tan sólo “en caso de que haya quedado sentado en el seno del Consejo que los objetivos que se le hayan asignado no pueden alcanzarse, en un plazo razonable, mediante la aplicación de las disposiciones pertinentes de los Tratados”;

- ha de respetar el principio de apertura a cualquiera de los Estados miembros, que podrán incorporarse desde el inicio de la cooperación reforzada o en un momento ulterior. Y se desarrollará de tal manera que las competencias y derechos de los Estados no participantes en la cooperación queden suficientemente salvaguardados. No obstante, es de destacar que a fin de facilitar la cooperación, el número de Estados necesarios para ponerla en marcha se reduce sensiblemente, al fijarse el umbral mínimo en tan sólo 8 Estados, tanto en la actualidad como después del proceso de ampliación.

3. Desde un punto de vista sustantivo nos encontramos ante un nuevo modelo de actividad que puede proyectarse, en principio, sobre cualquiera de las materias objeto de competencia de la Unión y de la Comunidad. De esta manera se produce una expansión de la coope-

ración reforzada que puede aplicarse respecto de cualquiera de los tres pilares, al tiempo que se garantiza el respeto del principio de atribución.

Sin embargo, el Tratado de Niza establece igualmente los límites a este modelo al excluir de las cooperaciones reforzadas un conjunto de materias o cuestiones. Así, por lo que se refiere al Pilar Comunitario quedan excluidas las cuestiones de competencia exclusiva de la Comunidad y, en cualquier caso, la cooperación reforzada no podrá emplearse respecto de materias que afecten negativamente al mercado interior o la cohesión económica y social; que constituyan un obstáculo o una discriminación en los intercambios entre Estados miembros o puedan provocar distorsiones en la competencia; o que puedan afectar a las disposiciones del Protocolo relativo al acervo Schengen. Por su parte, en el ámbito PESC se excluyen las cooperaciones reforzadas que puedan repercutir en el ámbito militar o de la defensa; y, además, la cooperación reforzada en este pilar irá dirigida exclusivamente a la aplicación de un acción común o de una posición común, no pudiendo utilizarse para adoptar dichos actos y definir políticas en aras a la garantía de la coherencia de la PESC.

4. Desde una perspectiva procedimental el Tratado de Niza introduce modificaciones que, de un lado, vienen a reforzar el principio del marco institucional único (en los términos previstos en los Tratados para cada Pilar) y, de otro, contribuyen a eliminar el llamado “freno de emergencia” que en la regulación actual equivale a otorgar a cualquier Estado un derecho de veto respecto de cualquier iniciativa de cooperación reforzada.

Respecto de la primera de las cuestiones ha de destacarse que la dimensión institucional vinculada al proceso de integración se ve reforzada en Niza. Así, aunque la decisión de autorizar una cooperación reforzada correspon-

de al Consejo, éste decidirá por mayoría cualificada en el Primer y Tercer Pilar, reservándose la unanimidad únicamente para la PESC. La Comisión, por su parte, se ve reconocer un exclusivo poder de iniciativa en el Pilar comunitario y ve expandida su competencia en tal sentido en el Tercer Pilar, si bien en este segundo caso comparte dicha competencia con los Estados. Por último, en el ámbito PESC sigue careciendo de poder de iniciativa alguno en clara coherencia con el modelo general arbitrado en el TUE.

Pero, sin duda, es el Parlamento Europeo el que resulta mejorado en mayor medida en la reforma, ya que su participación en el proceso de autorización de una cooperación reforzada se consagra tanto en el Primer como en el Tercer Pilar; en el Primero exigiendo siempre una consulta previa y, en su caso, el dictamen conforme si la cooperación se proyecta sobre una materia sometida al procedimiento de codecisión; en el Tercero, consolidando la obligación de consulta previa en todos los casos. En realidad, el Parlamento Europeo únicamente quedará excluido de las cooperaciones reforzadas que se desarrollen en el ámbito PESC, en las que tan sólo deberá ser informado por los Estados miembros de que se proponen poner en marcha una cooperación reforzada en este Pilar.

Para finalizar es preciso destacar igualmente el cambio experimentado respecto de la participación del Tribunal de Justicia, al que se atribuye claramente competencia en el marco de la cooperación reforzada en el Primer y Tercer Pilar, quedando tan sólo excluido en el caso de la cooperación reforzada PESC.

Sin embargo, la principal innovación introducida por el Tratado de Niza en el plano procedimental se refiere, sin duda, a la eliminación del “freno de emergencia”. Ello se produce mediante la definición de un nuevo modelo de adopción de decisiones en que el poder decisorio último le corresponde al Consejo actuando por mayoría

cualificada y no al Consejo en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno decidiendo por unanimidad. De conformidad con este nuevo sistema, cuando el Consejo se ocupe de una solicitud de autorización para llevar a cabo una cooperación reforzada, cualquier Estado miembro podrá solicitar que el tema se suscite ante el Consejo Europeo. Sin embargo, la intervención de éste no es decisiva, ya que basta con que la cuestión se plantee ante el mismo (sin necesidad de decisión alguna) para que el requisito se tenga por cumplido y el tema vuelva nuevamente al seno del Consejo que, ésta vez, podrá decidir sin nuevas dilaciones y utilizando el sistema de la mayoría cualificada. No obstante, ha de hacerse notar que esta modificación se aplica exclusivamente en relación con el Primer y Tercer Pilar, subsistiendo la posibilidad de utilizar el “freno de emergencia” en el ámbito de la PESCA.

5. Por último, en relación con la financiación de las cooperaciones reforzadas, baste con destacar que se mantiene el sistema vigente, de forma que los gastos institucionales se imputarán al presupuesto comunitario y los gastos operativos derivados de cada cooperación reforzada serán imputados a los Estados que participen en la misma, salvo que el Consejo decida lo contrario por unanimidad de todos los Estados miembros y previa consulta al Parlamento Europeo.

3. Otras reformas introducidas en el Pilar Comunitario

1. Además de las modificaciones analizadas en epígrafes anteriores, el Tratado de Niza introduce en el Pilar comunitario algunas modificaciones que presentan un mayor componente sustantivo. Aunque dada la naturaleza de es-

ta breve nota no es posible analizarlas a fondo, si es preciso –al menos– mencionar que dichas modificaciones tienen lugar en relación con la *Política Comercial Común*, la *Política Social*, la *Política de Medio Ambiente* y, muy especialmente, por la introducción en el Tratado CE de un nuevo Título XXI dedicado a la *Cooperación económica, financiera y técnica con terceros países* que define un marco de actuación paralelo a la ya consolidada *Política de Cooperación al Desarrollo*. La tónica general de estas reformas se concreta en la ampliación del ámbito material de actuación comunitaria y en la expansión del principio de coherencia en la acción interior y exterior de la Comunidad.

2. Aunque situada en un plano radicalmente distinto, la expiración del Tratado CECA el 24 de julio de 2002 introduce igualmente alteraciones importantes en el Pilar comunitario. Ello ha llevado a la CIG’2000 a tomar las medidas oportunas, que se plasman en *Protocolo sobre las consecuencias financieras de la expiración del Tratado CECA y el fondo de investigación del carbón y del acero*, anejo al Tratado CE. Mediante el mismo se prevé el traspaso a la Comunidad Europea de todo el patrimonio CECA, con el mandato de que todos los ingresos derivados de ese patrimonio (tras el correspondiente periodo de liquidación) queden vinculados al denominado “Fondo de Investigación del Carbón y del Acero” y destinados exclusivamente a fines de investigación en los sectores vinculados a la industria del carbón y el acero.

4. Las reformas del Segundo Pilar. La Política Europea de Seguridad y Defensa

1. Por lo que se refiere al Título V del TUE, el Tratado de Niza ha introducido modificaciones de distinta naturaleza y alcance.

Sin duda, las modificaciones de mayor envergadura se refieren a la propia autonomía de la *Política Europea de Seguridad y Defensa*. En este ámbito, ha de destacarse en primer lugar la eliminación de la referencia que los artículos 17 y 18 (en la versión de Amsterdam) contenían a la Unión Europea Occidental, asociándola en la aplicación de la PESC. De esta manera, parece apuntarse un nuevo modelo en el que la Unión Europea define y ejecuta de forma autónoma su Política de Seguridad y Defensa, sin que ello redunde negativamente en la cooperación que los Estados miembros puedan asumir en el marco de sus relaciones con otros Estados Europeos o por razón de su pertenencia bien a la OTAN bien a la propia UEO.

A ello ha de añadirse, en un plano paralelo, la modificación operada en el art. 25 del TUE con la finalidad de ampliar el mandato del *Comité Político y de Seguridad* (cuyo nombre se modifica para incluir la referencia a la Seguridad) que, bajo la responsabilidad del Consejo, estará encargado del “control político y la dirección estratégica de las operaciones de gestión de crisis”, pudiendo ser autorizado por aquel para que, en relación con cada operación, adopte las “decisiones pertinentes” que le permitan cumplir con dicho mandato.

La importancia de estas modificaciones ha de valorarse a la luz de la *Declaración relativa a la Política Europea de Seguridad y Defensa*, aneja al Acta Final, que identifica como un objetivo de los Estados el logro de la rápida operatividad de esta política, incluso antes de la entrada en vigor del Tratado de Niza, para lo cual el Consejo deberá adoptar las medidas precisas en 2001.

2. Junto a estas modificaciones específicas, el Título V ha experimentado igualmente otros importantes cambios que no son sino la proyección de reformas globales

que se aplican a todo el Tratado. Estas modificaciones se refieren, respectivamente, al sistema de adopción de decisiones y a las técnicas de cooperación reforzada de las que ya nos hemos ocupado y a las que nos remitimos.

No obstante, merece una mención especial la modificación introducida en el artículo 24 del TUE en relación con la celebración de Acuerdos Internacionales para llevar a la práctica las disposiciones del Título V. Con esta reforma el Tratado de Niza viene a establecer un paralelismo entre las mayorías exigidas en los procesos de adopción de decisiones *ad intra* y *ad extra*. Así, como regla, las decisiones relativas a este tipo de acuerdos tan sólo estarán sometidas a la regla de la unanimidad cuando se refieran a cuestiones para las que esté prevista la unanimidad en la adopción de decisiones internas y, en todo caso, estarán sometidas al sistema de mayoría cualificada cuando se trate de acuerdos internacionales relativos a la mera aplicación de una acción o posición común. En relación con estos Acuerdos resulta igualmente destacable su carácter obligatorio para las Instituciones, que de forma novedosa se proclama expresamente en el párrafo 6 del artículo 24.

5. La Cooperación Policial y Judicial en materia penal

1. El Tratado de Niza ha mantenido la estructura del Tercer Pilar perfilada en Amsterdam, con la única novedad de la incorporación de la “Unidad Europea de Cooperación Judicial” (EUROJUST), cuya creación estaba prevista en las conclusiones de la Cumbre de Tampere de 1999.

EUROJUST se configura como una dependencia en la que se integran fiscales, jueces y otras autoridades policiales competentes en materia de persecución del delito, cuya principal finalidad es la de facilitar la cooperación en las materias propias del Título VI del TUE. Aun-

que EUROJUST no se define como instancia única de cooperación, su carácter prioritario queda suficientemente de manifiesto en el art. 31.2, en lo que se refiere a la coordinación entre autoridades nacionales competentes; el apoyo a investigaciones penales que se desarrollen en los Estados miembros, en especial en casos de delincuencia transnacional vinculada a la criminalidad organizada (teniendo en cuenta los trabajos de EUROPOL); y el favorecimiento de la ejecución de comisiones rogatorias y de solicitudes de extradición. Para ello, el Consejo ha de adoptar las medidas tendentes a capacitar a EUROJUST como entidad coordinadora; impulsar su apoyo a las citadas investigaciones y facilitar una estrecha relación con la RED JUDICIAL EUROPEA.

Con la creación de EUROJUST se viene a completar la compleja estructura orgánica que se inició con la creación de EUROPOL en virtud de lo previsto en el Tratado de Maastricht y que se continuó con la adopción de la acción común 98/428/JAI, de 29 de julio de 1998 por la que se crea la RED JUDICIAL EUROPEA.

2. Junto a esta modificación sustantiva, el Tratado de Niza introduce otras reformas en el Tercer Pilar a las que ya se ha hecho referencia anteriormente. En este momento, baste con destacar que el Tratado extiende igualmente al Tercer Pilar el nuevo sistema de celebración de Acuerdos Internacionales analizado anteriormente en relación con la PESC.

6. Derechos humanos

1. El Tratado de Niza presenta una marcada línea continuísta respecto del tratamiento que en Amsterdam se había dado a los derechos humanos, en especial mediante el mantenimiento de su configuración como uno

de los principios en los que se basa la Unión Europea.

Este enfoque continuísta tan sólo se ve alterado por las modificaciones introducidas en el mecanismo previsto en el art. 7, que permite la intervención del Consejo no sólo en el supuesto de quiebra de los mencionados principios, sino también en los supuestos de “riesgo claro de violación grave por parte de un Estado miembro de principios contemplados en el apartado 1 del artículo 6”.

El nuevo mecanismo permitirá al Consejo “constatar la existencia de un riesgo claro de violación grave” de derechos fundamentales en uno de los Estados miembros y dirigirlle las “recomendaciones adecuadas”, al tiempo que le habilita para establecer un seguimiento periódico y continuado de la situación cuyo objetivo no es otro que comprobar “si los motivos que han llevado a tal constatación siguen siendo válidos”.

El mecanismo en cuestión puede activarse mediante propuesta motivada de un tercio de los Estados miembros, del Parlamento o de la Comisión. El Consejo adoptará cualquier decisión al respecto por mayoría de cuatro quintos de sus miembros, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo y tras conceder la oportuna audiencia al Estado interesado. Para completar su juicio sobre la situación, el Consejo podrá solicitar informes a “personalidades independientes”, lo que introduce un elemento de objetivación en el procedimiento.

Se trata, sin duda, de una respuesta a la situación provocada por la denominada “cuestión austríaca”, que viene a llenar una laguna del sistema de control definido en Amsterdam y que clarifica el mecanismo aplicable al supuesto de “amenaza potencial” a los principios definidos en el art. 6.

2. Frente a esta modificación, los Estados miembros han optado por no incorporar en el Tratado de Niza la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Como es sabido, la elaboración de la citada Carta se aborda por mandato del mismo Consejo de Colonia que decidió la convocatoria de la CIG'2000, si bien su elaboración ha seguido un proceso claramente diferenciado de la misma. Así, baste con recordar que los Estados no han incorporado en ningún momento en el mandato de la Conferencia la elaboración de un catálogo de derechos y que dicho catálogo ha sido redactado por un órgano separado especialmente creado al efecto por el Consejo Europeo de Tampere: la Convención. A pesar de ello, la coincidencia en el tiempo de ambas actividades ha motivado una interesante polémica sobre la necesidad de incorporar o no la mencionada Carta en los Tratados revisados en Niza.

La fórmula finalmente adoptada ha sido la proclamación solemne de la Carta por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión, y la incorporación en el Acta Final de la Conferencia de la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea* (Declaración nº 23), que incorpora la cuestión relativa al futuro estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales al debate más amplio sobre el futuro político de la Unión. De esta manera, el tema de los derechos humanos se inscribe de forma explícita en el proceso de reflexión que se habrá de desarrollar a lo largo de los próximos años. Hasta ese momento, la posición de los derechos fundamentales en la Unión seguirá manteniéndose en el marco del modelo clásico definido en los Tratados.

7. El Debate sobre el futuro de la Unión

A pesar de las reformas finalmente introducidas en Niza, la CIG'2000 no ha dado respuesta a un buen número de los problemas que se han ido suscitando en su seno. Buena prueba de ello lo constituyen las referencias

continuas a una reforma futura, especialmente en relación con la ampliación, y las cláusulas de apertura que se encuentran dispersas en el Tratado de Niza y en las Declaraciones adoptadas por la Conferencia.

Sin embargo, donde más claramente se pone de manifiesto la insuficiencia de Niza es, probablemente, en la "Declaración relativa al futuro de la Unión". En la misma queda claro que la CIG'2000 ha estado orientada esencialmente hacia la ampliación y que, consolidado ese escalón, se impone un "debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea" en el que habrán de participar todos los sectores interesados que, junto a las instituciones de la Unión, se identifican con los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública (círculos políticos, económicos y universitarios, representantes de la sociedad civil), así como los Estados candidatos.

Este debate amplio se perfila, pues, como un debate fundamentador de la nueva Unión Europea, de naturaleza –por tanto– cuasiconstitucional. Su razón de ser no es otra que "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 éstas a los ciudadanos de los Estados miembros". Y para ello se seleccionan cuatro temas básicos que han de constituir el eje del futuro debate, a saber: la forma de proceder a una delimitación de competencias entre la Unión y los Estados Miembros respetando el principio de subsidiariedad; el estatuto futuro de la Carta de Derechos Fundamentales; la simplificación de los Tratados, y las funciones de los Parlamentos nacionales en la denominada "arquitectura europea".

Por lo que se refiere al desarrollo del debate, la Declaración se limita a sentar una elementalísima estructura consistente en el encargo al Consejo de elaborar un in-

forme en junio de 2001 que permitirá la ulterior adopción de decisiones organizativas de futuro en el Consejo Europeo de diciembre. Sin embargo, a pesar de esta precaria previsión, las instituciones comunitarias han comenzado ya un complejo proceso de debate que prevé una alta participación de los operadores sociales.

El resultado de dicho debate será la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004, si

bien ha destacarse especialmente que en la actualidad se ha abierto un interesante debate sobre la idoneidad de esta fórmula, a la que se opone desde ciertos sectores la técnica de la “Convención” empleada para redactar la Carta de Derechos Fundamentales por considerarla más adecuada para garantizar la amplia participación que precisa una reforma que –pretendidamente- se presume deberá ser de naturaleza constitucional.



