

por el mismo, de donde tanto puede producirse por fronteras terrestres o fluviales, marítimas o aéreas.

Para la entrega vigilada en el ámbito Schengen, en operaciones que normalmente se montan por y desde el punto de destino de las drogas, se exige la previa autorización del Estado de donde parten, del Estado al que deben entrar desde el extranjero y, eventualmente, de aquél por donde deben circular las drogas tóxicas, los estupefacientes o las sustancias psicotrópicas.

En España tal autorización puede otorgarla tanto el Juez de Instrucción competente, como el Ministerio Fiscal, así como los Jefes de las Unidades Orgánicas de Policía Judicial y sus mandos superiores. Cuando se pretenda obtener la autorización del juez competente habrá que tener en cuenta las dificultades que tal determinación entraña, pudiendo optarse, según los casos, por el juez del lugar por donde las drogas entran; el del lugar de destino, si estuviera en territorio español, así como el Juez Central de Instrucción de guardia cuando se trate de grupos organizados y el tráfico de drogas produzca efectos en el territorio de varias Audiencias (art. 6S.d) LOPJ).

Mangas Martín, Araceli. "El espacio penal y judicial europeo en el marco general del tratado de la Unión Europea y la perspectiva de su reforma en 1996". *Cuadernos de derecho judicial*, 1995, núm. 23, págs. 65-92

EL ESPACIO PENAL Y JUDICIAL EUROPEO EN EL
MARCO GENERAL DEL TRATADO DE LA UNION
EUROPEA Y LA PERSPECTIVA DE SU REFORMA EN 1996

Araceli Mangas Martín

Catedrática de Derecho Internacional
Público
Miembro del Comité de Sabios para
la reforma de los Tratados

EL ESPACIO PENAL Y JUDICIAL EUROPEO EN EL MARCO GENERAL DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA PERSPECTIVA DE SU REFORMA EN 1996

INTRODUCCION

El Tratado de la Unión Europea de 1992 reposa sobre una estructura muy singular basada en la imagen de un templo griego en el que sobresalen tres pilares que soportan su estructura. El pilar comunitario, formado por las tres Comunidades Europeas, es el pilar central que ha asumido desde 1951 el peso de la integración en solitario hasta la reforma del Acta Única Europea de 1987; ese pilar se basa en el ejercicio de competencias soberanas por las instituciones comunitarias conforme a procedimientos específicos de decisión y de control jurisdiccional. En 1987, en la estructura indefinida de la integración, se añadió otro sistema basado en la cooperación intergubernamental para materias de política exterior (era la denominada "cooperación política", art. 30 AUE).

El Tratado de Maastricht de 1992 desarrolla ese segundo pilar en el art. J rebautizándolo como "Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)" como lo que venía siendo, un forma de cooperación intergubernamental que "ayuda" a la integración europea, pero sin participar de los caracteres del método integrador o federal. Y añade un tercer pilar o estructura intergubernamental en el art. K dando cierta continuidad a la "Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior": no se utiliza la metodología de la integración, no hay cesión de soberanía.

Puesto que en este curso se va analizar monográficamente la política de Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior del Tratado de la Unión Europea (TUE), voy a hacer una

introducción general al Tratado de la Unión Europea y apuntar los problemas que en torno a este pilar se van a plantear en la reforma del TUE en la Conferencia Intergubernamental de 1996 (CIG'96).

I ASPECTOS GENERALES DEL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA

El TUE modificó ampliamente los tratados constitutivos, especialmente, el antiguo TCEE. Pero además, el TUE dio un nuevo armazón al sistema de los Tratados hasta entonces vigente. El TUE envuelve a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, sobre los que se asienta, y está redactado para ensartar en un corpus único casi todo el Derecho Constitucional comunitario.

El TUE, que utiliza letras para numerar sus artículos, puede ser comprendido mejor si se le asemeja a la arquitectura de un templo griego.

El *frontispicio* o *frontón* comprende el Título I del TUE donde se contienen las "Disposiciones comunes": son los arts. A-F que se refieren a la creación de la Unión Europea, sus objetivos y sus elementos constitutivos.

A continuación vienen los tres *pilares* sobre los que reposa la Unión. El pilar central, el más sólido, es de carácter comunitario (las tres Comunidades): Así, mediante el art. G (Título II del TUE) se introduce el *Tratado de la Comunidad Europea* —su antigua denominación, CEE—, que arrastra tras de sí su articulado —con su numeración propia (del art. 1 al art. 248, tal y como ha sido modificado por esta revisión). Junto a las modificaciones hechas en Maastricht al TCEE, el texto ha incluido preceptos "repescados" de anteriores reformas y que, por tanto, han quedado refundidos en este art. G (TCE); también se derogan y quedan sin contenido algunos preceptos, pero no se corre toda la numeración a fin de salvaguardar todo un conjunto de preceptos medulares sobre los que se asienta una sólida práctica y una interpretación jurisprudencial bien sedimentada (1).

El art. H (Tít. III) contiene el *Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, con su centenar de artículos adaptados por la

(1) Se consideran disposiciones básicas, por ejemplo, el art. 4 sobre el sistema institucional, el art. 5 sobre la cooperación leal, los artículos que inician la regulación de cada Institución (en el caso del Tribunal de Justicia, además los preceptos propios de cada recurso), el art. 189 sobre el sistema de fuentes, el art. 228 y 238 sobre los acuerdos internacionales, el art. 235 sobre la extensión de las competencias comunitarias, etc.

nueva revisión y también desprovisto de las consiguientes disposiciones finales.

El Título IV del TUE y, a su vez, art. I completa el pilar comunitario: es el *Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica* (EURATOM) con sus dos centenares de artículos:

Pero el TUE también hace reposar la Unión sobre bases de carácter intergubernamental. Uno de los pilares intergubernamentales es el art. J (Tít. V), que comprende la *Política Exterior y de Seguridad Común* (PESC). Su antecedente normativo fue el art. 30 del Acta Única Europea (derogado por el art. P del TUE) (2).

El segundo pilar intergubernamental de la Unión es el art. K, (Tít. VI), que comprende la *cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior*.

Finalmente, siguiendo con la gráfica imagen del "templo", la Unión tiene un basamento constituido por el Título VII, "Disposiciones finales" que comprende los arts. L-S: el mantenimiento del acervo comunitario, la competencia del Tribunal de Justicia, un procedimiento único de revisión y de nuevas adhesiones, derogaciones, entrada en vigor, el período de vigencia, etcétera. En efecto, dada la nueva estructura formal del TUE, con un basamento final común, los Tratados CE, CECA y CEEA han sido despojados de esos preceptos.

Así, hasta el TUE, los Tratados disponían de procedimientos propios, y distintos, de revisión entre la CECA (art. 96) y los otros dos

El respeto por la numeración de preceptos claves ha hecho que, al no correrse la numeración, algunos artículos derogados se hayan quedado sin contenido (arts. 111, 114, 116, 130 Q, 149, 200, 206 bis, 206 ter, 236 y 237) y, por el contrario, nuevos artículos del AUE, incorporados al TCE o del TUE, aún perteneciendo a diferentes títulos y capítulos tengan un mismo número (así, art. 130), aunque, obviamente diferentes letras (así, art. 130 es el nuevo marco jurídico de la nueva competencia comunitaria en "industria"; los art. 130 A hasta el 130 E rigen la cohesión económica y social; la investigación y desarrollo tecnológico ocupan los art. 130 F hasta el 130 P, si bien los redactores no se atrevieron a utilizar un "art. 130 Ñ", el régimen de medio ambiente se articula del 130 R al 130 T; y como todavía hay más letras en el abecedario, la competencia de cooperación al desarrollo ocupa los art. 130 U hasta el art. 130 Y).

Obsérvese que las disposiciones del TUE se articulan en letras y, en su caso, se desarrollan en números; de forma inversa, los artículos del Tratado CE se articulan en números y cuando se le han añadido nuevos preceptos se adiciona una letra mayúscula al número precedente (art. 189, 189 A, 189 B, 189 C).

(2) El art. J comprende a su vez once artículos que se citan como art. J.1, J.2, J.3, etc., al igual que la disposición siguiente, el art. K da pie a los arts. K.1, K.2, K.3, K.4, etc.

Tratados (art. 236 TCEE y art. 204 Euratom), aunque con escasas y poco relevantes diferencias. El nuevo TUE deroga los preceptos citados sobre revisión (pero no el art. 95 CECA sobre la "pequeña revisión" de carácter autónomo) y establece un procedimiento único de revisión en el art. N basado en el sistema de revisión existente hasta ahora en los Tratados CEE y EURATOM.

Desde la vigencia del TUE, los Estados europeos que han solicitado ser miembros de la Unión han seguido un procedimiento único para formalizar su ingreso (así en la cuarta ampliación). El nuevo art. O del TUE simplifica y reduce acertadamente a un único procedimiento de adhesión para todo el conjunto, es decir, para la adhesión a la Unión.

En otra disposición final, el art. P del TUE prevé expresamente algunas derogaciones del Tratado de Fusión de 1965 (arts. 2 a 7 y 10 a 19) y del AUE (arts. 2, 3.3 y 30). A lo largo del articulado de los Tratados CE, CECA y EURATOM (art. G, H e I, respectivamente) se realizan caso por caso las necesarias derogaciones.

Del art. M del TUE se deduce que el conjunto de Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas en vigor en 1992-93 no se verán afectados por esta revisión, salvo en aquellas disposiciones modificadas o derogadas por el propio TUE. Luego, los Preámbulos, disposiciones sobre entrada en vigor, lenguas que dan fe de dichos Tratados, constitución de las instituciones, anexos, Protocolos y Declaraciones propias de cada Tratado o de los posteriores que los modificaron o completaron se seguirán arrastrando tras cada Tratado; en la medida en que puedan seguir siendo aplicables, se mantienen las Actas de Adhesión de cada ampliación. Además, el propio TUE se hace acompañar de 17 Protocolos (de los cuales 16 se incorporan al TCE) y uno simultáneamente al propio TUE y a los tres Tratados constitutivos, amén de 32 Declaraciones que permanecerán anejas al Acta final del TUE... El TUE es, pues, un instrumento muy complejo: un tratado de tratados.

En la cita de 1996 los Tratados de la Unión deberían ser objeto de una codificación coherente y clarificadora.

II EL SIGNIFICADO DE LA UNIÓN EUROPEA

La Unión se funda sobre las tres Comunidades Europeas existentes, las cuales mantienen así su carácter rector o medular del proceso integrador. Las Comunidades Europeas siguen siendo el pilar más sólido de la Unión.

La Unión Europea se completa, en su actual estadio de evolución, por "las políticas y formas de cooperación establecidas" en el TUE. Esta referencia alude a los ámbitos en los que hay cooperación intergubernamental: la política exterior y de seguridad común entre la Unión y sus Estados miembros y a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de interior entre los Estados miembros. Ambas políticas conducen a los objetivos de la Unión, pero no utilizan instrumentos de integración, sino de cooperación intergubernamental, por lo que están al margen del sistema jurídico propio de las Comunidades, aunque participan parcialmente del sistema institucional (excepto del control jurisdiccional).

Al no poseer la Unión Europea personalidad jurídica internacional, se plantea su identificación conceptual y su naturaleza; parafraseando a los filósofos clásicos podríamos decir que la Unión Europea es un ente de la razón con fundamento in re. Es un ideal político, que tiene una entidad política pero cuya realidad —política, jurídica, económica, social— se sustenta en las realizaciones conseguidas a través de las Comunidades Europeas. Ciertamente, lo tangible en la Unión son las tres Comunidades Europeas.

La Unión Europea es una idea de síntesis que responde a una concepción común, global y coherente del proceso de integración progresiva de pueblos y de Estados.

Aunque coyunturalmente no posea personalidad jurídica internacional, es una entidad política de vocación federal. La Unión Europea, como ente político, es el todo; las Comunidades Europeas y las formas de cooperación intergubernamental (PESC y la cooperación judicial) son las partes o los pilares sobre los que se sustentó el proceso en su conjunto, al que ahora se le rebautiza bajo el nombre de "Unión Europea".

La indefinición jurídica y política muestra que la construcción europea sigue abierta y es un inmenso campo de experimentación política y jurídica en torno a la intensificación de las relaciones de solidaridad y a la integración entre los pueblos y los Estados. Un paraíso para juristas y politólogos. Y para los economistas...

La Unión Europea no es una nueva organización internacional. Los Estados miembros no han querido, deliberadamente, por ahora, atribuirle expresamente personalidad jurídica internacional. Las tres organizaciones internacionales existentes, la CECA, la CE y la CEEA o Euratom, conservan por separado su carácter de sujetos del Derecho Internacional (arts. 6 TCECA, 210 TCE y 184 TCEEA). Se ha dicho que esto significa que las Comunidades Europeas permanecen

institucionalmente separadas de la Unión, aunque con los vínculos que establecen las disposiciones comunes (arts. A-F) y las disposiciones finales (arts. L-S) del TUE; gráficamente, son un compartimento separado dentro de la Unión.

Sin embargo, el proyecto del PE de 1984 (proyecto Spinelli) acordaba personalidad jurídica internacional a la Unión. Esto hubiera sido más coherente con el objetivo definido en el art. B de reafirmar su identidad en el ámbito internacional. Se ha puesto de relieve esta laguna en la propuesta posterior del Gobierno alemán de disponer de Embajadas comunes de la Unión en los nuevos Estados resultantes de la antigua URSS: no podrá realizarse esa idea en tanto la Unión no disponga de personalidad jurídica y pueda concluir los correspondientes tratados con los Estados receptores.

También la falta de personalidad internacional suscita algunas dudas en relación con la solicitud de adhesión de nuevos miembros a la Unión. Como ya se ha señalado anteriormente, el art. O del TUE prevé un procedimiento único de adhesión a la Unión, derogando los arts. 98 TCECA, 237 TCEE y 205 TCEEA que prevenían procedimientos separados de ingreso en las Comunidades Europeas. Desde la entrada en vigor del TUE (1 de noviembre de 1993), el Estado candidato solicita el ingreso "en la Unión", en una Unión que es un innegable ente político pero que no tiene personalidad jurídica por sí misma. Sin embargo, esta extraña situación queda salvada jurídicamente porque la adhesión se hace respecto de todos los Tratados "sobre los que se funda la Unión": se pasa, así, a formar parte de las Comunidades Europeas y de las otras formas de cooperación como la PESC y la cooperación judicial y policial. Por otra parte, al exigirse el ingreso en la Unión como un todo se garantiza que los nuevos Estados miembros tendrán que aceptar la inspiración y vocación política de la Unión y sus pilares intergubernamentales, al tiempo que pertenecerán a las tres organizaciones internacionales: no se podrán seleccionar los pilares ni éstos serán desvinculables de la Unión misma.

Además, si los Estados miembros hubieran dotado de personalidad internacional a la Unión, este cuarto sujeto de Derecho Internacional hubiera añadido más confusión al sistema organizativo existente. La otra opción hubiera sido privar de su personalidad a las tres organizaciones comunitarias y dotar de subjetividad internacional a la Unión, lo que hubiera sido más lógico; además esta opción no hubiera exigido necesariamente una reforma radical de los Tratados, ni la desaparición de las tres Comunidades Europeas, aunque sí su refundición en

la Unión y la "refundición" del proceso de integración conducido por la Unión. Además, hubiera sido el prelude que anunciara la refundición de los Tratados en uno sólo. Algo que, sin duda, parece tan deseable como irrealizable.

Finalmente, cabe señalar que aunque el TUE no atribuya personalidad jurídica a la Unión, dado que este tipo de normas atributivas de personalidad internacional son meramente declarativas, la Unión Europea podrá alcanzar tal reconocimiento en función de su efectividad en el ejercicio de sus funciones, especialmente en materia de PESC y de cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior.

III LA COOPERACION JUDICIAL Y EN LOS ASUNTOS DE INTERIOR EN EL MARCO GENERAL DEL TUE

La Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior aparece como uno de los objetivos que la Unión Europea y se vincula al tercer objetivo sobre los que se fundamenta la Unión. Se desarrolla su marco jurídico-institucional en el art. K del TUE. Esta cooperación se regula, por vez primera, en el Derecho originario; pero no es una cooperación novedosa ya que los Ministros de Justicia y de Interior venían aproximando sus posiciones y cooperando en el "Grupo de Trevi". Lo que se hace en el TUE es que se regulan esas opacas reuniones de los Ministros del Interior y de Justicia y se hacen emerger a la luz pública en el TUE.

La cooperación judicial y policial es un instrumento al servicio de los fines de la Unión y, de forma particular, para conseguir la plena y segura libertad de circulación de las personas dentro del territorio de la Unión. Por ello, los Estados miembros se comprometen a considerar como ámbitos de interés común y a cooperar las siguientes materias: la política de asilo, las normas sobre el cruce de las fronteras y los controles en las mismas, la política de inmigración, la lucha contra la toxicomanía, la lucha contra la defraudación a escala internacional, y la gran criminalidad como el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas graves de delincuencia, así como la cooperación en materia civil, penal y aduanera. En este art. K.1 se crea, para lograr esos fines, una Oficina Europea de Policía (*Europol*).

Obsérvese que esas materias no son transferidas a la Unión; siguen siendo plenamente de soberanía nacional, pero al estar relacionadas

con uno de los ámbitos fundamentales de competencia comunitaria, la libre circulación de personas, los Estados miembros están dispuestos a tratar en común tales materias en la medida en que afecten a la libertad de circulación.

No basta preservar el conjunto de realizaciones logradas en más de cuarenta años, lo que es importante, sino que es necesario desarrollarlo. A este desarrollo sirven la cláusula general de revisión, prevista en el art. N (relativa a la convocatoria de una Conferencia intergubernamental) y las diversas disposiciones que prevén los ámbitos que, como mínimo, deberán ser objeto de discusión en dicha Conferencia (art. 189 B -codecisión-, jerarquía de los actos comunitarios, arts. J.4.6 y J.10), así como en su conjunto, la PESC y la cooperación judicial (lo extracomunitario) deberán ser revisadas para asegurar su eficacia (art. B, párr. quinto). Parece deducirse el carácter provisional o temporal de los pilares intergubernamentales (aunque tampoco les es ajeno lo comunitario) y su progresiva incorporación a los mecanismos e instituciones comunitarias. En definitiva, sólo limitadamente pueden admitirse procedimientos intergubernamentales.

Además, aparecen previstas "pasarelas" concretas en los art. 100 C (TCE) y K.9 (TUE) (policía y justicia) que permitirán a este pilar intergubernamental evolucionar, de forma controlada, hacia lo comunitario y sólo en esa dirección.

También sirven al desarrollo del acervo comunitario las *cláusulas evolutivas*: éstas aparecen relacionadas con ámbitos nuevos que deberán ser objeto de reflexión después de estos primeros años de funcionamiento, como la atribución de nuevos derechos a los ciudadanos de la Unión (arts. 8 E TCE, K.9 TUE). En ambos casos se prevé una suerte de revisión flexible: el Consejo por unanimidad podrá ampliar los derechos de los ciudadanos de la Unión (art. 8 E) o decidir la comunitarización del art. K. +1, apartados 1 a 6 (es decir, que al asilo, cruce de fronteras, inmigración, toxicomanía, defraudación y cooperación judicial en materia civil se les podría aplicar el art. 100 C TCE) y recomendar la adopción de su Decisión a los Estados miembros de conformidad con sus normas constitucionales.

De la cláusula del art. K.9 se deduce que el recorrido de los pilares intergubernamentales tiene que desembocar en el seno comunitario: el examen a plazo fijo será en 1996, conforme a la Conferencia Intergubernamental prevista en esa fecha para una nueva reforma; pero, además, sobre ese pilar pende en todo momento el art. K.9 (la comunitarización parcial).

Luego, al establecerse la obligación de mantener lo comunitario, en ningún momento las Comunidades pueden diluirse hacia lo intergubernamental; al tiempo que ha de desarrollarse lo comunitario, habrá de impulsarse el acercamiento de lo intergubernamental a los mecanismos comunitarios. Obsérvese en estas disposiciones sobre el respeto al acervo comunitario (arts. B y M) y en las pasarelas de dirección única hacia lo comunitario, una voluntad de establecer límites al poder de revisión de los Tratados.

Resulta también de interés resaltar que como ya sucediera en el Acta Única de 1986, por segunda vez, un Tratado constitutivo diferencia el alcance de la competencia jurisdiccional del Tribunal de Justicia según la distinta naturaleza de las disposiciones contenidas en el TUE (comunitarias o intergubernamentales). El art. L (Disposiciones finales) del TUE limita la competencia del Tribunal de Justicia a los Tratados CE, CECA y EURATOM, tal y como resultan modificados por el Tratado de la Unión, y a las propias disposiciones finales de éste.

Luego, las disposiciones iniciales comunes del TUE (arts. A-F), más las relativas a la PESC y la cooperación en asuntos de la justicia y de interior (arts. J y K) no son justiciables y, en consecuencia, los actos adoptados, que tengan su base jurídica en tales preceptos, no podrán ser objeto de ninguno de los recursos jurisdiccionales ante el Tribunal de Justicia.

Alguna de estas exclusiones, como la relativa a la PESC, no sorprende en exceso, pues buena parte de sus contenidos son previsiones sobre las decisiones "políticas" de la política exterior y de seguridad, que, en la mayoría de los Estados, corresponden a la competencia discrecional del Gobierno, exenta de control jurisdiccional ("actos políticos"). Pero, sorprende, especialmente, que no se permita solicitar al TJCE interpretar estas disposiciones del TUE (competencia consultiva sobre la Carta fundacional que suele reconocerse a los tribunales internacionales). Ciertamente, el conjunto de acuerdos internacionales de contenido económico, que se suscriben con Estados terceros, están sometidos al control jurisdiccional y eso ha sucedido siempre en las Comunidades y se mantendrá en la Unión, junto con un acentuado control parlamentario sobre esa acción convencional y bastante más frágil sobre el conjunto de la PESC.

Tampoco está justificada la exclusión de los preceptos iniciales del TUE sobre la constitución de la Unión, sus objetivos, el respeto a los valores comunes y a los derechos fundamentales, etc... Ciertamente, son disposiciones programáticas en algunos casos, pero

por eso mismo debieron ser incluidas entre las disposiciones a las que serán aplicables las competencias del TJCE: éste garantiza el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los Tratados; y las disposiciones comunes del Título I le suministrarían al juez comunitario criterios de interpretación. Algunos párrafos de los arts. A-F se encuentran ya en el Preámbulo, por lo que sólo debió quedar excluido el art. D sobre el Consejo Europeo (como ya se hizo en el art. 31 del AUE).

La exclusión del control jurisdiccional sobre la cooperación judicial y policial tiene una explicación formal, basada en su carácter intergubernamental. Pero no tiene justificación en una "Unión de Derecho". Si la cooperación en la política de asilo, las posiciones y acciones comunes sobre el cruce de las fronteras exteriores, estancia, trabajo irregular, lucha contra el fraude, lucha contra la toxicomanía, la cooperación judicial en materia civil y penal y la cooperación policial son elementos de la Unión y deben respetar, entre otros, el Convenio Europeo de Derechos Humanos, no resulta aceptable en una "Comunidad de Derecho" (3) que esos ámbitos, objeto de "posiciones y acciones comunes", estén fuera de todo control jurisdiccional. ¿Quién decidirá que se están respetando los instrumentos internacionales? Cada juez nacional, según su leal saber y entender, podrá decidir y desbarolar esta política intergubernamental.

Esos ámbitos de acción, en cualquier estructura política, no pueden concebirse fuera de las garantías democráticas: el control parlamentario pleno y el sometimiento al control jurisdiccional (por los jueces nacionales y por el juez comunitario).

Una Unión Europea de Derecho es todavía un ideal frente a la realidad tangible de la Comunidad de Derecho.

IV BALANCE DE LA COOPERACION JUDICIAL Y POLICIAL

El Informe del Consejo sobre el funcionamiento del TUE de mayo de 1995 estimaba que las cuestiones del art. K son muy sensibles, lo

(3) El TJCE se ha referido en alguna ocasión a esta distinción: así, ha declarado que "el Tratado CEE, aunque haya sido celebrado en forma de Convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de Derecho." (*Dictamen 1/1991* de 15 de diciembre de 1991, sobre "*el Espacio Económico Europeo*", F 21); además de en la Recopilación de 1991, su texto completo puede consultarse en *Rev. de Instituciones Europeas* 1992-1, págs. 226 y ss.

que justificaba que no se hayan aplicado completamente y que se haya hecho un uso muy reducido de los instrumentos previstos en el Tít. VI (ver anexo XI). Aunque se han hecho algunos proyectos de convenio y se han abierto a la firma dos o tres, y se ha progresado en cuestión de intercambios de información, las dificultades han sido muchas, la mayor parte debido a la imprecisión de las competencias de la Comunidad y a la multiplicidad de las estructuras. Además, el Tít. VI no fija —con excepción de EUROPOL— objetivos precisos ni plazos vinculantes.

En efecto, en opinión del Consejo, el art. K cubre temas muy cercanos a las competencias comunitarias y otras que son centrales para la soberanía de los Estados.

Las pasarelas no han sido utilizadas.

Tampoco se ha hecho un uso normal de los instrumentos del art. K.3 (las posiciones comunes, las acciones comunes, los convenios) y sí se han utilizado los instrumentos internacionales clásicos como las recomendaciones y resoluciones, sin fuerza jurídica. Y nunca se ha utilizado la votación por mayoría cualificada.

El Consejo también cree que la estructura organizativa de la CAJAI ha sido muy poco ágil en sus cinco niveles (Consejo, COREPER, Comité K.4, Grupos Directores y grupos de trabajo) y ha constatado divergencias de opinión entre sus miembros en relación con la participación del Parlamento Europeo en el control de esta política.

Por su parte, el Parlamento Europeo estima que no se puede seguir disociando la política comunitaria de la CAJAI, y que se deberían ir progresivamente comunitarizando. Para luchar contra la gran delincuencia internacional, cree que se deberían dar "competencias operativas" a EUROPOL, dar más competencia de iniciativa a la Comisión, dar competencia al TJCE, más control por el Tribunal de Cuentas y, naturalmente, por el Parlamento Europeo y los Acuerdos de Schengen deberían integrarse en la política de la Unión.

La Comisión también ha constatado la pobreza de resultados y las dificultades de toda suerte vinculadas a la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior. En el fondo, están las dificultades inherentes a la estructura de pilares y las interferencias que se producen: así, observa que el objetivo del art. K.1 es realizar el objetivo de la "libre circulación de personas,... sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Europeas". Ese objetivo es un objetivo comunitario y no de la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior. Estos solapamientos son muy

problemáticos y frenan la integración y la cooperación intergubernamental. Así, uno de los pocos Convenios acordados en el marco del art. K es una evidente materia de competencia comunitaria (Convenio sobre desplazamiento de escolares), produciéndose una pasarela en dirección prohibida expresamente por el TUE en los art. B y M. La Comisión mantiene la misma posición en torno al proyecto de Convenio sobre el cruce de fronteras exteriores, bloqueado por diversos motivos. También se pone de relieve la artificialidad de los pilares en el hecho de que la política de visados se instrumenta mediante un Reglamento en el que se incluye la lista de países cuyos nacionales deben estar provistos de un visado y la elaboración de las condiciones para entregar el visado será objeto de un acto en el marco de la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior.

Las posiciones de los *Estados miembros* están muy divididas en relación con los problemas concretos. Ello justifica que hasta ahora, salvo Alemania y España, el resto ni se ha preocupado por esta materia. Algunos muestran una constante preocupación. Es el caso de *Alemania* que desearía fortalecer este pilar y comunitarizarlo. Alemania propone reforzar las competencias de EUROPOL hasta convertirla en la autoridad policial europea; un régimen común de asilo, una política común de refugiados y una adecuada distribución de los refugiados entre los Estados miembros. Francia está preocupada y desea el mantenimiento de la unanimidad en este ámbito y el resto aboga por el mero mantenimiento y consolidación del tercer pilar sin apenas dedicarle, hasta el momento, una gran atención. En fin, la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior no es una preocupación prioritaria, no es ni tan siquiera una preocupación para la casi totalidad de los Estados miembros.

El análisis español (4) sobre la CAJAI es el más completo y ha identificado los problemas de la CAJAI: excesivo intergubernamentalismo, preponderancia exclusiva de la unanimidad, confusión de competencias, institucionalización insuficiente y ausencia de objetivos. El documento español constata que en esta materia los análisis proliferan y las soluciones escasean. Es consciente de que esta materia abarca problemas muy reales para la ciudadanía y que avanzar en esta materia es vital para la aceptación por la ciudadanía del proceso mismo de la integración.

(4) *La Conferencia Intergubernamental de 1996*, Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, Madrid, 1995.

Pero algunos problemas son vitales también para los Estados miembros, en concreto para España: así, en relación con la libre circulación de personas y el cruce de fronteras nos topamos con la irrenunciable reivindicación de Gibraltar; o el hecho de que algunos Estados miembros concedan asilo a ciudadanos de otros Estados miembros; Francia y Alemania pretenden extender el derecho de libre circulación, residencia y acceso al empleo de todos los extranjeros residentes, lo que es inaceptable sin una previa política común de inmigración.

Sin embargo, es de prever que en la Conferencia Intergubernamental de 1996 se pueda avanzar, dado que Alemania tiene un gran interés en el desarrollo de este pilar. Y su interés es ya una razón suficiente para lograrlo.

V LA REFORMA DEL TRATADO DE LA UNIÓN EN LA CIG'96

La reforma del TUE está prevista en su art. N, pero también viene forzada por la ampliación en los próximos años. La ampliación ha sido una idea introducida como inevitable, sin la menor discusión en términos de racionalidad y viabilidad de las actuales estructuras. Es más, bajo la máscara de la generosa apertura al Centro y al Este se esconde muy probablemente una voluntad de disolución de la Unión Europea tal como ha sido y pretendía seguir avanzando. El entusiasmo del Reino Unido por la ampliación a Grecia, primero y, luego, a España y Portugal, más tarde a Austria, Finlandia y Suecia, ahora a los antiguos países comunistas, no era ni es por reconocimiento a la idea europea ni por apoyo a nuestras democracias, sino porque una Comunidad Europea ampliada a Diez, Doce, Quince o Treinta avanzaría más lentamente y menos profundamente: menor centralización, menor burocratización y menor armonización (5). Forma parte de su tradicional estrategia. Y a lo mejor no le faltaba razón; al fin y al cabo, el RU (y Dinamarca) vieron reforzada su posición en la UE con dos países que mantienen posiciones tan tibiamente europeístas como Grecia y Portugal. Estos cuatro países se han visto reforzados, otra vez, por lo menos por dos más (Suecia y Finlandia) para quienes ingresar en el seno de la UE es sólo un mal menor. Algunos países del Este reforzarán esa idea de enfriar la integración política y apostarán por su reorientación económica, único objetivo de su ingreso en la

(5) Carta del Primer Ministro J. CALLAGHAN al Secretario General del Partido Laborista, *Europe Documents*, 5 de octubre de 1977.

UE. Naturalmente, en esta operación de la ampliación a Treinta Estados, no se puede olvidar el interés de Alemania en la expansión económica y geopolítica que le brinda la gran ampliación de la UE.

La Unión Europea debe enfrentarse en la prevista Conferencia Intergubernamental de 1996 (en adelante, CIG'96) para la reforma del Tratado de la Unión Europea a la necesidad de conseguir el respaldo de la ciudadanía de la Unión a un sistema organizativo sencillo y transparente que pueda ser comprendido y accesible, abierto a su participación, y que sea eficaz para solucionar los problemas reales de la gente. Democracia, transparencia y eficacia son, después de cuarenta y cinco años de integración, los elementos no plenamente engranados en el motor de la integración. Si no dotamos de democracia y eficacia real a la Unión Europea de Quince Estados, la Unión ampliada en los albores del siglo XXI a Veintiocho o Treinta Estados miembros, puede bloquearse hasta su destrucción.

La reforma que se apruebe por la CIG'96 tiene que garantizar, respecto de sus problemas internos actuales y los potenciales que se deriven de la ampliación, que la UE estará sometida a las reglas del Estado de Derecho, que es eficaz, que las instituciones son representativas de los Estados y los pueblos, y que responden a la necesidad de transparencia y democracia.

La Europa comunitaria ha entrado en una fase de transición en la que conviven las esperanzas con no pocas incertidumbres. Al tiempo que percibimos las potencialidades políticas de la Unión Europea y el apasionante desafío de la puesta en marcha de las innovaciones del Tratado, también se es consciente de que después de más de cuatro décadas de integración, el modelo político institucional y los instrumentos jurídicos de acción serán inservibles para un futuro inevitable: la ampliación de las Comunidades a los otros Estados europeos (Malta, Polonia, Hungría, Checoslovaquia, etc.). Además, no se debe olvidar que el Tratado CECA expira en el año 2002 (22 de julio) y que desde hace tiempo se viene reflexionando sobre su futuro. No se comprende por qué se desperdició la ocasión de refundir los Tratados en uno solo y se optó por la ambigua adopción de un Tratado de Unión Europea que, con una complicada estructura, amalgama los tres tratados fundacionales anteriores manteniendo las tres Comunidades Europeas (modificando el nombre de la organización más importante y conocida —la CEE—, por el de Comunidad Europea —en singular y sin adjetivar—, añadiendo la Unión Europea como "sombbrero" o paraguas de la triple estructura comunitaria y la doble estructura intergubernamental).

¿Por qué no romper con este absurdo y costoso método en la próxima Conferencia Intergubernamental de 1996? Las reformas se hacen conscientemente a medias, dejando problemas planteados sin solución hasta la siguiente reforma o creando nuevos problemas o agravando los existentes. Toda reforma está siendo un puente que conduce a la siguiente reforma. Conscientes de que en la próxima revisión se abordarán los problemas pendientes o los nuevos que se generarán a la luz de la experiencia derivada de la presente, esta dinámica de ajustes periódicos es inevitablemente una excusa para reformas mediocres. No hay estabilidad alguna en la "constitución" comunitaria, cuyo sistema jurídico-institucional se tambaleará cada tres o cuatro años. Sin embargo el sistema comunitario es tan frágil como el medio político-internacional que nos rodea y necesita unos anclajes sólidos. Después de cuarenta años de tejer un entramado socio-económico, las instituciones y los Estados miembros deberían desprenderse de la creencia de que el proceso de integración tiene un carácter experimental o de ensayo a perpetuidad; sin perjuicio de poseer una capacidad de evolución, de ir buscando las necesarias acomodaciones, el proceso debe acabar con esa sensación de provisionalidad y de indefinición jurídica y política. Desde luego la idea de la progresividad que ha animado desde sus inicios al proceso integrador no puede ser caricaturizada cada cuatro años.

La negociación de cada nueva reforma es necesariamente larga y costosa. El Tratado surgido de las dos Conferencias intergubernamentales y consensuado en el Consejo Europeo de Maastricht sólo servirá para tres o cuatro años. Absurdamente inimaginable. Cabe preguntarse si los terremotos político-sociales que sacuden el continente y el nuevo orden europeo y mundial darán tiempo a realizar revisiones de los Tratados cada cuatro o seis años.

Las formas intergubernamentales de cooperación, la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación judicial y los asuntos interiores, son dos ámbitos de cooperación internacional que añaden nuevas disfunciones democráticas a la Unión, pues estos dos pilares se desarrollarán fuera del control democrático y jurisdiccional de la Comunidad de Derecho (art. L). Además, ante la diversidad de estructuras (las tres comunitarias más el sistema institucional específico de la UEM, la PESC y la cooperación judicial), los problemas se pueden agravar extremadamente al no progresar al mismo ritmo las diversas estructuras federales y las también diversas estructuras confederales.

La indeterminación de la frontera competencial ha propiciado una inadecuada y contradictoria vertebración jurídica: la tipología normativa

es muy variada y compleja, a veces artificiosa y aleatoria en su origen (actos adoptados en virtud del art. 235 y decisiones de los representantes de los Estados miembros); también contradictorio, pues junto a normas exageradamente detallistas y, al menos a primera vista, nimias, impropias del nivel federal, podemos sorprendernos con una profusión de acuerdos internacionales adoptados entre los Estados miembros, en ámbitos de competencia nacional y finalidad comunitaria ("para el cumplimiento de los Tratados").

El Tratado de la Unión Europea ha mantenido las variadas denominaciones de los actos. Así pues, las denominaciones de los tipos normativos seguirán siendo distintas en el Tratado CECA, de un lado, y en los Tratados CEE (CE) y CEEA. El Tratado de la Unión se hace eco del problema en una Declaración anexa se deja para la cita de 1996 la revisión de "la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías".

Veamos otros tipos de problemas ligados a la reforma prevista en 1996.

1. *La hipoteca danesa en materia de justicia y asuntos de interior.*

Aunque la Decisión del Consejo Europeo de Edimburgo es muy breve y se limita a decir que Dinamarca aceptará plenamente las disposiciones del TUE en esta materia, en su anexo hay una seria hipoteca para el futuro del art. K. Los aspectos problemáticos en esta materia aparecen en la Declaración Unilateral danesa. Se reitera que, conforme al art. K.9, la aplicación del art. 100 C del TCE a los apartados 1 a 6 del art. K. 11 (asilo, cruce de fronteras, inmigración, gran criminalidad, cooperación judicial en materia civil) requiere la unanimidad del Consejo y la autorización de los Parlamentos nacionales. El citado art. K. 9 constituye una de las llamadas pasarelas que permitirán en el futuro una comunitarización parcial de estas materias reguladas en la actualidad mediante formas de cooperación intergubernamental y no de integración.

Se insiste en que la utilización de la pasarela requiere la unanimidad de "todos los Estados miembros", sin hacer en esta ocasión una remisión tranquilizadora al Tratado (en relación con la posible abstención de algún miembro del Consejo). Al igual que en materia de evolución futura de la ciudadanía de la Unión se observa una actitud encaminada a obstruir e impedir el objeto y finalidad del art. K. 9 del TUE. En otro orden de cosas, téngase en cuenta que esta pasarela constituyó en su momento el mínimo que pudo aceptar el Canciller Kohl, que deseaba un texto más ambicioso y un mayor

protagonismo de la Comunidad Europea. Sobre todo no se entienden las reticencias danesas, pues Dinamarca tiene acuerdos de colaboración muy intensos en estas materias con el resto de países nórdicos.

2. *Estructura de los tratados.*

La estructura de pilares ha originado una gran confusión. La existencia de un marco institucional único al servicio de tres estructuras de método y finalidad tan diverso no ha sido comprendido por la opinión pública. No comprende el refinamiento de los equilibrios institucionales y los poderes de la Comisión, o la inmensidad del poder decisorio del Consejo en el pilar comunitario y la facilidad para ejercerlos y la incapacidad absoluta de la Comisión y, sobre todo, del Consejo para adoptar posiciones y acciones comunes en PESC y CAJAI. Mientras la Comisión representa al pilar comunitario frente al exterior, el Consejo asume la representación de la Unión Europea frente al exterior.

En los pilares intergubernamentales hay un débil rol de la Comisión y del Parlamento Europeo en materia de Política exterior y de seguridad común (PESC) y de Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior (CAJAI). Debido al exceso de confidencialidad, cuando no secretismo gratuito, también adolece de falta de transparencia.

Y es especialmente grave, ya lo he puesto de relieve, la ausencia de control jurisdiccional del tercer pilar.

La coherencia y la transparencia también deben articularse a través de una *personalidad internacional única*: en la necesaria reestructuración del conjunto, en su clarificación, al tiempo que deben desaparecer el conjunto de tratados, y de Comunidades mediante la sucesión de la UE en todas las competencias y personalidad unificada.

Un tratado único y simple resolvería estos problemas.

3. *Una ciudadanía de la unión unida por una carta de derechos y deberes fundamentales.*

Hay un clamor generalizado, aunque no unánime, en favor de incluir en el pilar comunitario una Carta de Derechos y Deberes:

— Elaboración dentro del Tratado de un Título relativo a los derechos y deberes fundamentales como parámetro de la legalidad comunitaria y, obviamente, competencia jurisdiccional.

— Reestructuración de los derechos de la ciudadanía de la Unión agrupando, junto a los contenidos en los actuales arts. 8 a 8 E, el resto de derechos hoy dispersos y eventual ampliación.

— La reforma tiene que garantizar que la UE estará sometida a las reglas del Estado de Derecho, que es eficaz, que las instituciones son representativas de los Estados y los pueblos, responden a la necesidad de transparencia y democracia.

No se puede demorar más la inclusión de una tabla que sistematice, proclame y proteja los derechos y deberes de los ciudadanos. En la imprescindible codificación y clarificación en un solo Tratado, deberá tener un lugar preferente (después de los principios y objetivos iniciales) el título de los derechos y deberes, entre los que estarán los que hoy están esparcidos por los Tratados (arts. 6, 8 A a 8 D, 48, 214, etc.), el acervo jurisprudencial comunitario, constitucional e internacional. Las instituciones y los Estados miembros estarán sometidos en su actividad al respeto a esos derechos y se deberán reconocer garantías jurisdiccionales: invocabilidad ante los jueces nacionales y eventualmente recurso prejudicial ante el TJCE (6).

4. *Parlamentos nacionales.*

Se viene planteando un mayor control de los Parlamentos nacionales sobre toda la acción de la Unión Europea y este ámbito es muy sensible a la opinión pública y por tanto a los grupos políticos. Además, no se debe olvidar que desde diversos ámbitos se ha lanzado la idea de la posible legitimación activa de los Parlamentos nacionales para recurrir un acto comunitario (anulación por violación del Tratado, incompetencia, violación de formas sustanciales, desviación de poder).

Cada Parlamento nacional debe encontrar la fórmula más adecuada para fiscalizar a su Gobierno (control semanal de las posiciones a presentar en el Consejo, control, de las posiciones nacionales ante el Consejo Europeo, etc.). Desde la UE no se puede fijar ninguna fórmula específica ni obligación de comportamiento.

Por tanto, la CIG'96 debe centrarse en otros aspectos para estimular la participación de los Parlamentos nacionales. Los ámbitos en

(6) A. MANGAS MARTÍN: "La ciudadanía de la Unión Europea", en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Univ. Carlos III de Madrid y El Defensor del Pueblo, Madrid, 1993, págs. 15-68.

los que en los Tratados se llama a la participación de los Parlamentos nacionales es una falacia y cuando es real es insuficiente.

Así, es falaz decir que los Parlamentos nacionales deben dar su autorización a los convenios del art. K.3 (hasta ahora no ha habido ninguno), a la comunitarización de los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior del art. K.9 (prácticamente bloqueada por Dinamarca), o la extensión de los derechos de los ciudadanos (art. 8 E, (también prácticamente bloqueada por Dinamarca), al procedimiento electoral uniforme (¿para cuando?) para el PE (art. 138.3) o a los convenios del art. 220 (sin utilización desde 1968).

En otros ámbitos esa posibilidad es algo más cada cuatro o cinco años y en forma de "trágala": o autoriza o no autoriza, pero no participa con anterioridad en la discusión y elaboración de la norma que tendrá que autorizar. Esta posición estaría justificada si el texto fuera un acuerdo internacional suscrito con terceros (por ejemplo, la adhesión de nuevos Estados miembros, art. O), pero es injustificable y seriamente criticable, desde la transparencia y la democracia, que no participen los Parlamentos nacionales en las modificaciones de los Tratados (art. N), en la decisión sobre recursos propios (art. 201). Esa participación debería preverse también en los supuestos citados en el párrafo anterior para cuando pudieran tener realidad.

5. *Transparencia de la CIG.*

No se pueden repetir los errores de Maastricht: la reforma no deber ser una debate restringido a las esferas intergubernamentales.

No se puede esperar al debate público cuando el texto esté adoptado por la Conferencia Intergubernamental. La CIG se debe nutrir de las apreciaciones del debate público, lo que exige transparencia, publicidad y apertura, accesibilidad a los documentos de toda índole que se presenten a la Conferencia: los informes y los "no informes" de las instituciones, de los Estados, de los expertos deben circular sin cortapisas.

A modo de reflexiones finales, creo que se corre el peligro de transformar la UE en un sistema de cooperación informal, en una zona impotente y diluida. Yo creo que los objetivos de la reforma deben centrarse en mejorar la distribución de tareas entre la Unión y los Estados miembros y la participación de los ciudadanos y los Parlamentos nacionales. Y, desde luego, con carácter general, no deberían hacerse más transferencias en favor de la Unión Europea. Y esto afectaría también a la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y en los asuntos de Interior.

ANEXO XI A)

JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR

A) LISTA DE LOS TEXTOS ADOPTADOS

Acciones comunes

ASUNTO	Publicación
Decisiones nº 94/795/JAI relativas a una acción común adoptada por el Consejo basándose en la letra b) del apartado 2 del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre las facilidades de desplazamiento de estudiantes nacionales de terceros países que residen en un Estado miembro.	Publicación DO L 327, de 19 de diciembre de 1994.
Acción común sobre la Unidad de Drogas de Europol, basada en la letra b) del apartado 2 del art. K.3 del Tratado de la Unión Europea.	Publicación DO L 62, de 20 de marzo de 1995, página 1.

Convenio

ASUNTO	Publicación
Convenio relativo a la extradición simplificada entre los Estados miembros de la Unión Europea.	Publicación DO C 78, de 30 de marzo de 1995.

Resoluciones

ASUNTO	Publicación
Intercepción de telecomunicación.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).
Resolución sobre el fraude de dimensión internacional - protección de los intereses financieros de la Unión Europea.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).

ASUNTO	Publicación
Resolución sobre las limitaciones de la admisión de nacionales de países no comunitarios para trabajar en los Estados miembros.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Resolución del Consejo sobre la limitación de la admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros para ejercer una actividad profesional independiente.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Resolución del Consejo sobre la admisión de nacionales de terceros países para cursar estudios en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Resolución sobre la protección jurídica de los intereses financieros de las Comunidades.	Publicación DO C 355, de 14 de diciembre de 1994.

Recomendaciones

ASUNTO	Publicación
Lucha contra el blanqueo de dinero.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).
Recomendación sobre la responsabilidad de los organizadores de manifestaciones deportivas.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).
Recomendación sobre los delitos contra el medio ambiente.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).
Recomendación sobre un módulo de formación sobre el análisis operativo criminológico.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209) pág. 9.
Recomendación sobre el intercambio de información con motivo de grandes manifestaciones o concentraciones.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).

ASUNTO	Publicación
Recomendaciones sobre la adopción de un modelo de documento de viaje para la expulsión de nacionales de terceros países.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Recomendación del Consejo sobre un proyecto tipo de acuerdo bilateral de readmisión entre un Estado miembro de la Unión Europea y un tercer país.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Recomendación (5) del Consejo sobre la lucha contra la trata de seres humanos con fines de prostitución.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209-G).

Decisiones

ASUNTO	Publicación
Transmisión al Parlamento Europeo de documentos sobre la delincuencia organizada internacional.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209-G).
<i>UDE/Europol</i> Nombramiento del Sr. STORBECK como coordinador de la Unidad de Drogas de Europol, prórroga del mandato del Sr. BRUGGEMAN como coordinador adjunto interino hasta final de 1994.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Personal de UDE/Europol Nombramiento a partir del 1 de enero de 1995 por tres años o hasta la entrada en vigor del Convenio de dos coordinadores adjuntos y dos miembros del equipo de dirección.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).

Decisiones

ASUNTO	Publicación
Financiación del terrorismo.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).
Declaración sobre la extradición.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).

Conclusiones

ASUNTO	Publicación
Conclusiones sobre el racismo y la xenofobia.	Comunicado de prensa 10.550/1993 (Presse 209).
Conclusiones sobre la delincuencia organizada internacional.	Envío oficial al PE.
Conclusiones sobre la aplicación a la política de asilo del art. K.9 del Tratado de la Unión Europea.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128).
Texto sobre los medios de prueba en el marco del Convenio de Dublín.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Modelo de salvoconducto para trasladar a un solicitante de asilo de un Estado miembro a otro.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Procedimiento de elaboración de los informes comunes sobre la situación en terceros países.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
CIRIA - Difusión y confidencialidad de los informes comunes sobre la situación en determinados terceros países.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Formulario uniforme para determinar el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Conclusiones relativas a la comunicación de la Comisión sobre inmigración y asilo.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Conclusiones sobre las condiciones de readmisión por los Estados miembros de personas que residen ilegalmente en el territorio de un Estado miembro pero que tienen un documento de residencia en otro Estado miembro (apartado 2 del art. 8 del proyecto de Convenio sobre el cruce de las fronteras exteriores).	Comunicado de prensa 10.314/1994 (Presse 129-G).

ASUNTO	Publicación
Ampliación e intensificación de las relaciones con los terceros países, en particular con los países de Europa central y oriental: - intercambio de información en el ámbito de las manifestaciones deportivas internacionales.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre las modalidades de funcionamiento y desarrollo del centro de información, reflexión e intercambios en materia de cruce de fronteras e inmigración (CIREFI).	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252).
Conclusiones sobre la aplicación del art. K.5 del TUE: - expresión de posiciones comunes en las organizaciones y conferencias internacionales.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Conclusiones sobre una contribución a la definición de un plan estratégico de la Unión para combatir el fraude aduanero en el mercado interior.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Conclusiones del Consejo JAI sobre las relaciones con los terceros países en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Racismo y xenofobia. Adopción de la contribución del Consejo JAI.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 69-G).

Otras cuestiones

ASUNTO	Publicación
Programa de operaciones comunes de vigilancia del tráfico aéreo y marítimo para 1994.	Comunicado de prensa 5.044/1994 (Presse 24-G).
Orientaciones sobre el contenido de los informes comunes sobre los terceros Estados.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Segundo informe sobre la actividad del CIRIA.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).

ASUNTO	Publicación
Lista de los cónsules honorarios ya facultados para expedir visados uniformes. (Se trata de determinados cónsules honorarios de Dinamarca y de los Países Bajos que quedarán excluidos de la norma según la cual los cónsules honorarios no tienen competencia para expedir visados uniformes.)	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Valoración de la amenaza terrorista Documento "resumen y análisis de las amenazas exteriores e interiores del terrorismo contra los países de la Unión Europea".	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Informe provisional sobre el blanqueo de dinero.	Comunicado de prensa 7.760/1994 (Presse 128-G).
Orientaciones sobre la formación de formadores.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Informe del Consejo Europeo sobre la aplicación del plan de acción de diciembre de 1993 en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior.	Comunicado de prensa 11.321/1994 (Presse 252-G).
Informe de actividad UDE/EUROPOL (1 de enero de 1994/31 de diciembre de 1994).	Comunicado de prensa 5.423/1995 (Presse 69-G).
Programa de trabajo UDE/EUROPOL (enero-junio 1995).	Comunicado de prensa 5.423/1995 (Presse 69-G).
Estrategia de lucha contra el tráfico ilícito de droga.	Comunicado de prensa 5.423/1995 (Presse 69-G).
Informe sobre el estado de la delincuencia organizada en la Unión Europea de 1993.	Comunicado de prensa 5.423/1995 (Presse 69-G).
Estrategia aduanera en las fronteras exteriores.	Comunicado de prensa 5.423/1995 (Presse 69-G).

ANEXO XI B)

PROYECTOS DE CONVENIOS SOMETIDOS A ESTUDIO

1. Proyecto de Convenio sobre el control de las personas en el cruce de las fronteras exteriores.
2. Proyecto de Convenio por el que se crea un sistema informático europeo (SIE).
3. Proyecto de Convenio por el que se crea Europol.
4. Proyecto de Convenio sobre la utilización de la informática en el ámbito aduanero (SIA).
5. Proyecto de Convenio sobre la protección jurídica de los intereses financieros de las Comunidades.
6. Proyecto de Convenio sobre la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea.
7. Proyecto de Acuerdo entre los Estados miembros de la Unión Europea relativo a la ejecución de las resoluciones de privación del derecho de conducción.
8. Proyecto de Convenio relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones en asuntos matrimoniales (Convenio de Bruselas II).
9. Proyecto de Convenio relativo a la notificación en los Estados de la Unión Europea de los documentos judiciales y extrajudiciales en materia civil y mercantil.

DERECHOS HUMANOS Y LA POLITICA DE JUSTICIA
E INTERIOR

José Ricardo de Prada Solaesa
Magistrado