

EL TRATADO DE UNIÓN EUROPEA ¹

ENRIQUE BARÓN CRESPO

«Se llama griego más bien a las gentes que participan de nuestra educación que a las que tienen nuestro mismo origen»

ISÓCRATES



N Maastricht, los Gobernantes de los Doce decidieron, reunidos en Consejo Europeo, transformar la Comunidad en la Unión Europea, compuesta por una Unión Política basada en la ciudadanía común y una Unión Económica y Monetaria, coronada con una moneda única. Decisión que requiere un juicio político, antes de proceder al examen de las modificaciones y avances que supone en relación con la situación anterior.

Desde el primer momento, expresé mi juicio favorable a una decisión valiente y oportuna. Había pedido que se adoptase en mi intervención ante el Consejo en nombre del Parlamento Europeo. Así lo manifesté al día siguiente de

¹ El texto que figura a continuación fue publicado originalmente como capítulo V del libro del autor *Europa, en el alba del milenio*, Madrid, Acento Editorial, 1999.

la celebración del Consejo ante el «Sancta Sanctorum» de las esencias europeístas que es la Comisión Institucional del PE.

El PE, en el mes de abril de 1992, votó favorablemente por amplia mayoría el Informe Martín, en el que se aprobaba el Tratado y se recomendaba su ratificación inmediata, aunque se señalaban no menos de veinte carencias o faltas importantes junto a otros tantos aciertos.

Con ello, se abrió el proceso de ratificación de los Parlamentos de los Estados Miembros, felizmente concluido, incluso si se superó el plazo fijado, del 1 de enero de 1993. De hecho, en todos los casos, los Parlamentos Nacionales fueron por delante de sus respectivas opiniones públicas: en Dinamarca, con una mayoría del 80 por 100, y en Francia con un 70 por 100, mientras que en Gran Bretaña, la actitud reticente del Partido Laborista se planteó por su exclusión de la Carta Social, y no por el Tratado en sí. Actitud que también supuso un cambio histórico.

Más complejo fue el debate en las diferentes opiniones públicas nacionales. En un principio se pensó que se podía repetir el trámite de sellar y convalidar, pero la realidad se encargó de demostrar que había sonado la hora de la democracia. El aldabonazo que supuso el NO danés dramatizó el proceso de debate, llevando al paroxismo político con el referéndum francés, agravado por una profunda crisis política, cultural, psicológica y, sobre todo, económica, que plantó de nuevo la cuestión existencial de Europa. Esta vez, no tanto porque los líderes se hubieran quedado cortos frente a sus responsabilidades, sino, por lo contrario, porque fueron demasiado lejos.

En el debate público se mezclaron todo tipo de argumentos, especialmente en Gran Bretaña y Francia. A menudo, se planteaba el rechazo frontal en nombre de la Otra Europa, que como Dulcinea, resultaba inalcanzable y de rostro desconocido...

También fué una crítica usual afirmar que fue un Tratado concebido durante la prosperidad y que se había quedado obsoleto frente a la crisis. ¡Pobres lazos los que no resisten en momentos de dificultad! Precisamente, el comienzo de la Unión Europea fue hijo del infortunio y la devastación, no de la abundancia.

LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN

Resulta, sin duda, más útil que quedarse en la adhesión o la descalificación global, entrar en el examen del contenido del Tratado. En el campo político, es fundamental la introducción de un Título I, en el que se contiene el frontispicio del templo. «Las altas partes contratantes constituyen entre sí una Unión

Europea», «el Presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más próxima posible a los ciudadanos» (art. A). En este punto, no se retuvo finalmente la mención a la «vocación federal» de la Unión, ante la cerrada oposición británica, y se mantuvo la expresión «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos» del Tratado de Roma.

A continuación se afirma que «La Unión tendrá los siguientes objetivos:

- promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible, principalmente mediante la creación de un espacio sin fronteras interiores, el fortalecimiento de la cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria que implicará, en su momento, una moneda única, conforme a las disposiciones del presente Tratado (el Tratado de Amsterdam ha añadido «la promoción de un alto nivel de empleo»).

- afirmar su identidad en el ámbito internacional, en particular mediante la realización de una política exterior y de seguridad común que incluirá, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común,

- reforzar la protección de los derechos e intereses de los nacionales de sus Estados miembros, mediante la creación de una ciudadanía de la Unión,

- desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior,

- mantener íntegramente el acervo comunitario y desarrollarlo.

La consecuencia de los objetivos de la Unión debe hacerse en el respeto del principio de subsidiariedad (art. B)

«La Unión tendrá un marco institucional único» (art. C), en el que «el Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales» (art. D). La inclusión del Consejo Europeo como instancia suprema comunitaria, Directorio colectivo que domina el conjunto, es el hecho más relevante en el campo institucional.

En relación con los principios políticos fundamentales:

1. La Unión respetará la identidad nacional de sus Estados miembros, cuyos sistemas de gobierno se basarán en los principios democráticos. En Amsterdam se proclaman explícitamente los principios básicos generales de la Unión: libertad, democracia, respeto de los derechos humanos, libertades fundamentales y el Estado de Derecho. Estableciéndose las medidas a adoptar en caso de infracción por un Estado miembro de dichos principios.

2. 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» (art. F).

(En Amsterdam, se incluye una Declaración al Acta Final sobre la abolición de la pena de muerte.)

En esencia, estos artículos dan el paso decisivo de configurar la Comunidad como una Unión, basada en la ciudadanía. Dicha Unión se apoya sobre tres pilares: además del comunitario, se introduce la PESC como una política con base intergubernamental y posible desarrollo común, y se propone la cooperación intergubernamental en justicia e interior, bajo un marco institucional único.

La decisión del Gobierno laborista británico, de adherirse a la Carta Social, ha permitido añadir un nuevo párrafo 4.º al Preámbulo del TUE. Igualmente, se han introducido: el artículo 6A sobre la no discriminación por motivos de sexo, raza, religión, edad, minusvalías o tendencias sexuales; se completa el artículo 2 en materia de igualdad entre sexos, así como el artículo 213 sobre protección de los individuos respecto del tratamiento y libre circulación de los datos personales.

CIUDADANÍA Y DOBLE LEGITIMIDAD

El hecho democráticamente más relevante es el reconocimiento de la ciudadanía europea, superpuesta a la propia de cada Estado, no sólo como declaración sino confiriendo nuevos derechos y deberes. Complementaria y no sustitutiva, dice el Tratado de Amsterdam.

Esta vieja aspiración del PE fue oportunamente retomada por el Presidente González en una carta a sus colegas del Consejo cuando se carteaban para fijar el Orden del Día. Al principio, fue acogida favorablemente y no suscitó grandes reservas, aunque con el tiempo aparecieron más claramente las danesas (dando incluso lugar a una declaración interpretativa posterior), las británicas, e incluso las francesas a la hora de conceder algunos derechos cívicos, como el derecho de sufragio pasivo a los comunitarios.

En esencia, a los ciudadanos se les reconocen los derechos de sufragio activo y pasivo a las elecciones europeas y municipales; circulación y establecimiento en todo el territorio comunitario; y protección diplomática en países terceros en las Embajadas y Consulados de los Estados miembros.

Se reconocen asimismo el derecho de petición ante el Parlamento Europeo sobre «un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente» (138 D), y el del Parlamento a crear comisiones temporales

de investigación para examinar «alegaciones de infracción o mala administración en la aplicación del derecho comunitario». De hecho, el PE utilizaba ya ambas figuras, destacando los diputados británicos en la presentación de pliegos de firmas de peticiones de su circunscripción («constituency»). Se crea, igualmente, el Defensor del Pueblo para conocer las reclamaciones «relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios». La Reforma de Amsterdam recoge el derecho de los ciudadanos a dirigirse y obtener respuestas de las instituciones en cualquiera de las doce lenguas de los Tratados (8D), se incluye el acceso a la educación y su continua actualización, el compromiso de la Unión de respetar y fomentar la diversidad de culturas, así como las actividades de servicio voluntario, aunque no se haya recogido la propuesta de creación de un cuerpo de paz voluntario europeo.

Además, hay que destacar el hecho de que, por primera vez, aparecen en el TUE los personajes, los protagonistas que deben de ocupar y servir de las instituciones, para que éstas no sean un mero decorado o un proyecto arquitectónico. En su virtud, se reconoce el papel de los partidos políticos a escala europea que «constituyen un importante factor de integración en la Unión. Dichos Partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión».

En realidad, la afirmación del núcleo de la ciudadanía en la Comunidad se inició hace muchos años, en 1962, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que establecía el efecto directo² de las normas comunitarias a la hora de crear situaciones jurídicas subjetivas, ya que «los particulares pueden prevalecerse de las disposiciones del Tratado desde el momento en que las disposiciones del Tratado mismo les confieren expresamente derechos e imponen a los Estados miembros obligaciones tan claras, precisas e incondicionales, que pueden prescindir de las medidas de aplicación» (Sentencia Van Gend & Loos contra la Administración fiscal holandesa).

En 1979, se reconoce un atributo esencial de la ciudadanía al reconocer el derecho de los comunitarios al sufragio activo y pasivo para el PE. Ahora, se consagra la misma. Con ello, se crea una base fundamental de legitimidad que es diferente a la de la voluntad popular concebida como un todo creador de la nación, en la línea de «nosotros, el pueblo...». Se trata de una ciudadanía que no parte de la pertenencia originaria a un Estado, como un todo orgánico, pero que se define a partir de la participación en un espacio público de valores, juicios y decisiones que configura un sistema institucional. Concepto de ciudadanía similar al «patriotismo constitucional» que Habermas defiende en el caso alemán y

² J. V. LOUIS, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Comisión de la CEE, 4.ª edición, pp. 111-140.

europeo, fundamentado más en un cariño racionalizado que en una pasión nacionalista abrasadora y excluyente: «Los ejemplos de sociedades multiculturales, tales como Suiza y Estados Unidos, muestran que una cultura política en la que pudiesen enraizar los fundamentos constitucionales, de ningún modo tiene que basarse en un origen étnico, lingüístico y cultural común a todos los ciudadanos. Una cultura política liberal forma sólo el denominador común de un patriotismo constitucional, el cual al mismo tiempo se interesa por la multiplicidad y la integridad de las diferentes formas de vida coexistentes en una sociedad multicultural. También en un futuro estado federal europeo tienen que ser interpretados los mismos principios legales desde la perspectiva de las diferentes tradiciones liberales, de las diferentes historias nacionales. La tradición propia tiene que ser asumida desde un punto de vista relativizado por las perspectivas de los otros, de tal modo que pueda ser incluida en una cultura constitucional europeo-occidental compartida y supranacional. La ciudadanía democrática no necesita estar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; ahora bien, sin considerar la multiplicidad de las diferentes formas culturales de vida, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común»³.

Para comprobar la diferencia entre este concepto de ciudadanía y la concepción nacionalista a ultranza no hace falta recurrir a muchas descripciones históricas o consideraciones teóricas: basta con ver lo que está ocurriendo en la ex Yugoslavia como ejemplo patético.

De hecho, esta cultura se ha ido fraguando con el lento madurar de la Comunidad, lo cual ayuda a explicar la acogida favorable de signos externos como son la bandera de las 12 estrellas, el pasaporte o el permiso de conducir europeos.

Ahora, al reconocerse la ciudadanía europea, se puede asentar claramente el principio de la doble legitimidad.

Este fue el sencillo punto de partida del razonamiento del PE: colocarse en la perspectiva del ciudadano, que participa en la Comunidad de dos maneras. La primera es cuando elige a su propio Parlamento, del que surge un Gobierno formado por la mayoría que ocupa uno de los sillones del Consejo de Ministros, en el que los 15 Estados Comunitarios deciden con 86 votos repartidos ponderadamente. La segunda se produce cuando el ciudadano vota a las elecciones al Parlamento Europeo. Se trata, por tanto, de una doble legitimidad democrática, propia de los sistemas federales. Por tanto, la solución al problema del déficit consiste en centrar el sistema a partir del ciudadano, con un equilibrio armónico, viable y

³ J. HABERMAS, «Ponencia base de un encuentro en el Instituto de Filosofía del CSIC», Madrid, 1992, pp. 10 y 11.

eficaz entre los diversos poderes (los «checks and balances» de Hamilton). La pretensión no es tanto obtener más poderes para el PE, cuanto lograr un sistema realmente democrático, responsable y equilibrado.

Al situar la Unión desde esta perspectiva, se le dota de la base propia de todo sistema democrático, que es la legitimidad que sólo da el ejercicio del voto.

EL FRONTISPICIO DE LA UNIÓN

A partir de este fundamento, se puede hacer un ejercicio de representación del frontispicio del templo, cuyo resultado se refleja en el gráfico adjunto. En el mismo se ve cómo se han consagrado en el Tratado diversas maneras de relacionarse, que coexisten y se entrecruzan. En esencia, hay dos pilares fundamentales: el comunitario y el intergubernamental.

Aunque ahora se hable de tres pilares, he preferido incluir cuatro, porque, en mi opinión, el correspondiente a la Unión Económica y Monetaria tiene sus propias especificidades políticas e institucionales. De hecho, se ordenan en torno a las dos lógicas básicas; en la comunitaria, la Comisión tiene el monopolio de iniciativa legislativa, el Consejo vota por mayoría compartiendo con el Parlamento el poder legislativo (ya que éste puede enmendar y modificar) y existe el control de legalidad y constitucional del Tribunal de Justicia.

INTERPRETACIÓN DEL FRONTISPICIO DEL TEMPLO

En lo que respecta al pilar comunitario y su campo de acción, se produce en primer lugar la elevación de la cohesión económica y social a la categoría de fin comunitario, y su fortalecimiento con la creación del Fondo de Cohesión, así como la redefinición de los Fondos Estructurales existentes: Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER); Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA) y Fondo Social Europeo (FSE), ampliación que ha llevado a una extensión del campo cubierto, tanto de regiones como de Estados.

El fomento de la investigación y el desarrollo tecnológico y la protección del medio ambiente son competencias que reciben un claro refuerzo, dando al programa marco de Investigación y Desarrollo (I+D) y a las medidas de protección un mecanismo claramente comunitario, con decisión por mayoría cualificada en el Consejo y codecisión con el PE.

Asimismo, se incluyen nuevos campos de acción, como son: la política industrial, el desarrollo de grandes redes transeuropeas de transportes y telecomunicaciones, la energía, la protección de los consumidores, la educación, la formación profesional, la salud y la cultura.

El mayor avance legislativo del Tratado de Maastricht fue la introducción de la codecisión, en la que las dos instituciones legislativas comunitarias están en pie de igualdad. Para que un texto sea aprobado, es preciso un acuerdo formal entre el Parlamento y el Consejo.

Las materias comunitarias objeto de codecisión son, en esencia, las relativas al mercado interior, ampliadas al derecho de establecimiento y libre circulación de los ciudadanos, la protección de los consumidores, el régimen especial para extranjeros, la educación (medidas no legislativas), la formación profesional, los programas-marco de investigación y tecnología, los programas de acción medioambientales, las orientaciones para las redes transeuropeas y las medidas de fomento de la salud pública y la cultura.

Sin embargo, quedan excluidos de la codecisión los transportes, lo social, la agricultura, el desarrollo, el medio ambiente, los fondos regionales y sociales, que son materias en las que el Consejo decide por mayoría cualificada. Se mantiene la unanimidad para los aspectos fiscales, energéticos y de aprovechamiento de tierras medioambientales, planes de investigación y desarrollo, revisión de los Fondos estructurales, etc. Incluso hay procedimientos en los que se mantiene la unanimidad en el Consejo con intervención legislativa como el programa marco de investigación y la cultura.

Compendias éstas fruto de chalaneos de última hora en los que uno o varios Estados miembros consideran que tienen un interés especial, y se hace lo posible para llegar a un acuerdo entre interlocutores con problemáticas y situaciones muy distintas.

Este planteamiento ha vuelto a repetirse en Amsterdam. Frente a la tesis del PE y de la Comisión de extender la codecisión a todo el ámbito legislativo, se acabó nuevamente con el enfoque «caso por caso». Resultado: extensión a 23 nuevos casos que afectan a las siguientes áreas:

Prohibición de cualquier discriminación por nacionalidad; ciudadanía (libre circulación, establecimiento y seguridad social); transparencia (principios generales y libre acceso a los documentos); empleo (medidas de incentiación); lucha contra el fraude; cooperación aduanera; protección de datos; política social (igualdad de oportunidades y de trato; salud y seguridad de los trabajadores; condiciones de trabajo; información y consulta; igualdad entre sexos; integración de personas excluidas del mercado de trabajo; Fondo Social; formación profesio-

nal); salud (exigencias mínimas de calidad y seguridad de los órganos y sustancias de origen humano, sangre y derivados; medidas fitosanitarias y veterinarias para proteger la salud); transporte (transportes internacionales, admisión de transportistas no residentes, mejora de la seguridad, navegación marítima y aérea, redes transeuropeas); Fondo Europeo de Desarrollo Regional; investigación, Medio Ambiente; cooperación al desarrollo.

El balance que arroja el procedimiento de codecisión es francamente positivo. En el período noviembre 1993-julio 1997, sobre 103 posiciones comunes, se habían terminado 56 sin necesidad de recurrir al Comité de Conciliación, bien porque no había enmiendas del PE en segunda lectura, bien porque el Consejo aceptó incluir las enmiendas (23 casos). Además de la cantidad, la calidad es importante, como lo demuestran algunos ejemplos concretos, como la mejora del Estatuto de ciudadanos de la Unión que trabajan en otro Estado; eliminación de medidas transitorias en los tests de resistencia a los choques en automóviles; acceso a la televisión digital; derecho a visión en claro de grandes acontecimientos; control paterno para proteger a los menores; aumento del 20 por 100 del presupuesto para el Programa Sócrates de intercambio universitario y «Juventud por Europa»; medidas contra los abusos en las nuevas técnicas de venta; seguridad en las transferencias bancarias; garantías en la multipropiedad...

Estos ejemplos dan fe de que la codecisión puede mejorar la vida concreta de los ciudadanos europeos, además de ir creando, paso a paso, una cultura de negociación y diálogo que consigue llegar a acuerdos en las dos lecturas, y si no, en el Comité de Conciliación. De su utilidad da fe también la intensificación de la presencia activa de los grupos de presión en relación con la actividad legislativa.

En conjunto, la división es muy casuística y se presta, de modo claro, a un juego de sombras chinescas en el que la complejidad puede alcanzar grados insospechados en manos de funcionarios cuyo virtuosismo es innegable.

El principal escollo en el procedimiento de codecisión, consistente en el artículo 189 B.6. por parte del Consejo, incluso si la conciliación con el Parlamento fracasa, ha sido mejorado en el Tratado de Amsterdam, mediante la simplificación de la segunda lectura, y sobre todo, la eliminación de la tercera lectura. No conseguí este último triunfo en Maastricht con Lubbers, mi sucesor José María Gil Robles, lo ha conseguido con el suyo, Wim Kok.

Dentro de la columnata comunitaria, la Unión Económica y Monetaria, tiene su propia lógica con la creación de instituciones «ad hoc» como el Instituto Monetario Europeo (IME), con personalidad jurídica propia e independiente precursor a su vez del Banco Central Europeo (BCE) y del Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), (el proceso y sus fases serán examinados en el capítulo

correspondiente). En este campo, la cuestión clave es cómo se organiza el «gobierno económico» de la Unión entre el Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (el ECOFIN), la Comisión y el Parlamento (v. Capítulo VI) cómo es informado de las actuaciones o consultado en los nombramientos.

El segundo pilar fundamental es el intergubernamental, en el que el Consejo estatuye por unanimidad, la Comisión está «plenamente asociada a los trabajos» pudiendo hacer propuestas al Consejo, teniendo el PE derecho de información, consulta y, en algunos casos, debiendo dar su dictamen conforme (autorización con el voto por mayoría absoluta de la Cámara). Son cuestiones no susceptibles de recurso ante el Tribunal de Justicia.

La cooperación en los ámbitos de justicia e interior es un prototipo de ejemplo de intergubernamentalidad con políticas como el cruce de fronteras, la inmigración y estancia de nacionales de terceros países, las cooperaciones judiciales en materia civil y penal, la aduanera, y la policial contra el terrorismo, narcotráfico y la delincuencia a cargo de la Oficina Europea de la Policía (Europol). En este pilar, el texto de Amsterdam incluye disposiciones dirigidas al establecimiento progresivo de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, con un nuevo título relativo a la libre circulación de personas, inmigración y asilo, y medidas de refuerzo en materia de cooperación policial y judicial penal. Se trata de una comunitarización a plazo, porque se plantea a cinco años vista, con restricciones en la aplicación de la VMC, y de codecisión, así como por las excepciones a la comunitarización de Schengen, algunas incomprensibles, como la mencionada del Protocolo 2 sobre Dinamarca.

La Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) parte también de criterios de unanimidad en el Consejo Europeo, quien define las orientaciones generales. Sobre esta base, el Consejo de Ministros puede fijar una posición común, o adoptar una estrategia común, decidir que una cuestión sea «objeto de una acción común», también por unanimidad. Las modalidades, procedimiento, plazos y límites de dicha acción común pasan a ser decididas por mayoría cualificada. Este cambio de naturaleza de la acción política lleva a la formulación de «pasarelas» transversales, que van de un pilar a otro.

La seguridad de la Unión Europea aparece como competencia plena, planteándose como tarea a realizar la definición de una política de defensa común (que incluye según el artículo J. K del TUE, «la definición en el futuro de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común»). La redacción misma refleja la laboriosa gestación de la idea.

Para ello, la Unión pide a la UEO «que forma parte integrante de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa». Se trata, al tiempo, de una adopción y una delegación

de una organización cuya vida ha sido latente durante largo tiempo, y que en el TUE recibe el mandato de configurar la dimensión defensiva de la Unión.

El texto de Amsterdam fortalece decididamente al Consejo confiriendo el cargo del Sr. PESC a su Secretario General, e integrando la unidad de análisis en su seno.

En Defensa se ha postergado de nuevo la fusión gradual de la UEO en el seno de la Unión. Sólo se ha conseguido incluir en el Tratado las misiones Petersberg, (misiones humanitarias, de rescate, mantenimiento de la paz, gestión de crisis y pacificación).

De forma esquemática, estos son los grandes pilares. Como se ve, no se trata de desnudas y rectilíneas columnas dóricas, sino de una estructura barroca, con columnas salomónicas de una frondosidad churrigueresca.

En el frontis, se pueden colocar las instituciones que canalizan la doble legitimidad en los ángulos y la Comisión, como entidad en la que confluyen ambas, en el vértice del triángulo. El ápice lo ocupa el Consejo Europeo, directorio colectivo consagrado en los Tratados.

El Tribunal de Justicia, situado a menudo al margen, debe figurar en el centro del frontón por derecho propio, por su reconocida capacidad de iniciativa y modificación constitucional.

Todos los esquemas son una simplificación de la realidad, y éste no escapa a la norma. Sin duda, el problema más difícil es el originado por la puesta en común de atributos que pertenecen al núcleo central del Estado-Nación desde su configuración en el Renacimiento, fundamentalmente la Hacienda, la Defensa y la política exterior. Aunque en todos los casos se señala una voluntad tendencial de creación de una política común, lo que se ha establecido es una organización de cooperación y ayuda mutua, lo cual implica una gestión conjunta, no una transferencia. Por eso, no conviene equivocarse de perspectiva, pensando que los Estados perderían totalmente estas competencias, que pasarían a ser llevadas directamente por la Comunidad. Lo que hacen es gestionarlas conjuntamente. Incluso, está abierta la cuestión de si esta Comunidad puede ser simétrica con la actual. No parece fácil que en la defensa, los dos Estados miembros del Consejo de Seguridad de la ONU (Francia y Gran Bretaña) que además tienen armamento nuclear, acepten un sistema rotativo con socios de ejército cuasi inexistente. Más aún, cuando en el texto de Amsterdam se ha reconocido su preeminencia. O que en el terreno monetario, un país como Alemania pueda aceptar, sin más, gestionar en pie prácticamente de igualdad su moneda con algún socio en clara divergencia.

Otro elemento decisivo es la articulación de las instituciones entre sí, es decir, cómo se engrana el mecanismo de precisión de los controles y equilibrios («checks and balances»), y como éstos canalizan la legitimidad democrática.

En este campo se ha producido el avance más importante en el fortalecimiento del pilar comunitario.

LA INVESTIDURA DE LA COMISIÓN

El nuevo artículo 158 establece el sistema de nombramiento y elección de la Comisión. Los Gobiernos de los Estados miembros, previa consulta al PE, designarán en común a la personalidad a la que se propongan nombrar Presidente de la Comisión y en consultas con éste, designarán a las demás personalidades a las que presenten como miembros de la Comisión. Una vez designados, se someterán colegiadamente al voto de aprobación, equivalente a una investidura y serán nombrados por los Gobiernos. Además, tras mucho porfiar, logramos que se hiciera coincidir el mandato de los Comisarios con la legislatura de cinco años. Al principio, había Ministros que mostraban su asombro ante la insistencia de la delegación parlamentaria. Sin embargo, la razón es bastante clara, pues con ello se logra la estructuración de un sistema parlamentario en la elección y cese de la Comisión, con lo que adquiere pleno sentido el paciente trabajo de creación y desarrollo de usos y prácticas que ha realizado el PE para definir la responsabilidad del ejecutivo comunitario. El discurso de investidura es el programa de la Comisión, con el programa legislativo anual, las declaraciones, las interpelaciones (preguntas orales), el turno de preguntas y las comparecencias regulares de los Comisarios.

Tras las elecciones de 1994, la investidura de la nueva Comisión permitió pasar de la teoría a la práctica con la rapidez del rayo. El proceso de selección en el Consejo estuvo lleno de vicisitudes, con maniobras y vetos que, iniciados con el rechazo del holandés Lubbers por el Canciller Kohl y una votación adversa en el Consejo de Corfú, siguieron con una nueva convocatoria a medianoche cuando los líderes habían vuelto a sus hoteles en la que salió elegido el tapado de la pareja de Kohl-Mitterrand, el primer ministro belga Dehaene, quien a su vez fue vetado por el Premier británico, John Major. La intriga respondió con creces a la acumulación de tradiciones de una isla griega, con pasado veneciano, inglés, francés y algo de alemán.

Fue preciso convocar una nueva cumbre extraordinaria para elegir al Primer Ministro de Luxemburgo, el veterano aunque poco conocido miembro del Consejo Jacques Santer.

Con estos antecedentes, Santer tuvo que afrontar una inesperada y dura campaña electoral en el PE, que supo llevar a cabo con firmeza y sencillez al

mismo tiempo. La aprobación del artículo 158 se convirtió en un voto de Confianza que ganó por estrecho margen. Tuve la oportunidad de comentar con él durante el pleno que, en una ironía de la Historia, corría el riesgo de que el PE le ahorcase con la cuerda que el mismo le había ofrecido, recordando nuestras negociaciones cuando preparaba el primer borrador del Tratado como Presidente del Consejo, ya que fue él mismo quien incluyó este artículo. La reforma de Amsterdam ha reconocido el derecho de aprobación del PE, y ha acentuado el carácter presidencialista de la Comisión.

LA COMPLEJIDAD DEMOCRÁTICA

No les falta, pues, razón a los que señalan el aspecto laberíntico y barroco del Tratado. Crítica fundada, pero que conviene examinar con un cierto cuidado para no conformarse con repetir por boca de ganso lo oído.

Los únicos sistemas aparentemente claros en su funcionamiento son las dictaduras o las monarquías absolutas, el mundo de *Yo, el Supremo* —la soberbia novela de Roa Bastos—, en el que todo lo que no es obligatorio está prohibido. Hemos contemplado cómo se derrumbaba ante nuestros ojos mientras se gestaba el Tratado un monolítico mundo de seguridades absolutas, apoyado no sólo en una fe inamovible sino también por uno de los ejércitos más poderosos de la historia de la Humanidad. No por haber sido derrotado, sino porque el peso del absolutismo y la correspondiente pasividad popular hicieron que el primer soplo de aire fresco convirtiera en polvo lo que no era más que una tramoya carcomida y roída...

Por el contrario, los regímenes democráticos ofrecen, a primera vista, un aspecto de inseguridad, división y complicación, mientras que a largo plazo, son los únicos que asientan consensos duraderos. La República Veneciana, sistema oligárquico de no más de 100.000 ciudadanos, que duró más de diez siglos, tenía un mecanismo institucional complicadísimo con la elección del Dux por un sistema mixto de voto y azar con 12 pasos sucesivos en los que la ballota (bolita), —palabra clave en el vocabulario político actual— servía de mecanismo electoral, con el Gran Consejo, el Pequeño Consejo, y el Consejo de los 10. En el caso de la Confederación Helvética, el sistema de reparto de poderes mantiene un gobierno rotatorio de amplia base de coalición, con un frecuente recurso a la democracia directa, y limitaciones que parecen impensables a un ciudadano comunitario, como el que los títulos de los maestros tengan sólo validez cantonal.

La mayor parte de los Parlamentos europeos tienen mecanismos de doble o triple lectura de las leyes, lo cual permite su maduración progresiva. Con todo, el

caso más peculiar es el del Reino Unido, en el que la existencia de una tradición consuetudinaria en perpetua y continua adaptación ha llevado a que, por ejemplo, ningún responsable británico se atreviera a ir más allá de lo que registraban los «bookmakers» (las apuestas sobre pronósticos políticos) sobre la fecha de ratificación del Tratado de Maastricht. En cuanto al contenido de los debates, mociones y enmiendas, muy a menudo más parecen argumentos en un juicio de mayor cuantía formulados por avezados «lawyers», —en la mejor tradición sajona de síntesis entre el jurista y el picapleitos—, que a un debate parlamentario tal y como se concibe en el continente.

La misma lectura de las declaraciones anexas al Tratado es ejemplificadora de la complejidad de la vida misma. Así el primer protocolo limita a los extranjeros la adquisición de segundas viviendas en Dinamarca, un país que no tiene costa mediterránea y por lo tanto, escasos riesgos de invasión inversora. Para los aficionados al federalismo comparado, un examen del funcionamiento del sistema político norteamericano a la luz de la Constitución es una lección provechosa para comprobar la inextricable complejidad de un mecanismo que en general se considera como bloqueado e ineficiente, pero que consigue el resultado innegable de mantener a EEUU como primera potencia mundial.

Con ello, se plantea la cuestión del ritmo y meta de la construcción europea, que ha sido desde sus comienzos un trabajo paralelo de creación de sociedad e instituciones. Jean Monnet decía: «El comienzo de Europa fue una visión política, pero aún más una visión moral. Los europeos habían perdido poco a poco la facultad de convivir y asociar sus fuerzas creadoras. Su contribución al progreso, su papel en la civilización creada por ellos mismos parecían declinar. Sin duda, no tenían ya las instituciones capaces de conducirles en un mundo cambiante. Las formas nacionales habían dado prueba de su inadaptación.»

Yo veía en las nuevas instituciones comunes el único método adecuado para devolverles la maestría de cualidades excepcionales que habían caracterizado su historia, y me esforzaba porque los hombres que me escuchaban en la Asamblea de la CECA compartieran este sentimiento. Desde hace mucho tiempo guardo la impresión de una reflexión del filósofo suizo Amiel: «la experiencia recomienza en cada persona. Sólo las instituciones se hacen más sabias; acumulan la experiencia colectiva y gracias a esta experiencia y sabiduría, los hombres sometidos a las mismas reglas verán no tanto transformarse su naturaleza como gradualmente su comportamiento». Esta sería, si fuese necesaria, suficiente justificación para las instituciones comunes que han producido, están produciendo, un cambio de comportamientos individual y colectivo. Proceso que es patente en todos aquellos que participan, con uno u otro título, en las instituciones comunitarias, y que es extensivo a pueblos enzarzados en el enfrentamiento y el odio

durante siglos, que hoy practican la buena vecindad, aceptando que sea alcalde del pueblo cualquier comunitario, o que consideren como normales y propios compartir el pasaporte o permiso de conducir comunes.

La historia comunitaria es un proceso de engarce continuo entre sociedad e instituciones, con un avance en la construcción social a partir de la dialéctica de lo concreto y lo cotidiano.

Con ello, se ha conseguido de modo indoloro poner en marcha y fraguar la base de la revolución social más importante de nuestra historia, gracias al mercado interior; se ha dado la posibilidad a millones de ciudadanos ocupados en actividades empresariales, laborales o profesionales, de disponer de un espacio más amplio, con menos barreras y más libertad para poder realizarse. Sociedad que puede vivir sólo si es sostenida por ciudadanos activos, en una síntesis entre la competencia y la cooperación, y también entre el mercado, el papel de las instituciones públicas y la concertación social, como ha afirmado Jacques Delors⁴. Es, en definitiva, un claro triunfo de la sociedad abierta en la concepción popperiana.

Ahora bien, no se trata de una simple desregulación. Curiosamente, los euroescépticos críticos del Tratado de Maastricht son normalmente ardientes defensores del mercado interior, sin darse cuenta de que el mismo es responsable de la mayoría de las cosas que no les gustan.

Ha existido una auténtica competencia para caracterizar del modo más saietesco la manía uniformizadora de los burócratas bruseleses. Desde la pretensión de designar a la salchicha inglesa como «tubo lleno de emulsión...» en *Sí, Ministro*, al color de los flamencos, o el calibre de las uvas; hay historias para todos los gustos. El Foreign Office publicó un folleto llamado «EUROMYTHS» en el que, se desmentía, entre otras cosas, que se iban a prohibir los pepinos curvos o que se iban acuñar ecus con la efigie de Delors.

Muchos temas se resuelven, por fuerza, en el contexto comunitario. Así, la extensión de las normas anticontaminantes para automóviles de menos de 1.400 cc se debió a una enmienda del PE, ya que la presión combinada de varias industrias europeas había impedido su introducción. O las normas de protección a la producción europea en la directiva de la «televisión sin fronteras» para hacer frente al dominio monopolístico de EEUU. De hecho, la primera decisión que tomé como Presidente fue concederle al Consejo un plazo suplementario de un mes para que aceptara la enmienda parlamentaria que incluía la defensa de la producción propia.

⁴ DELORS, intervención en la apertura de la Conferencia CES sobre la Europa de los Ciudadanos, Bruselas, 27 de septiembre de 1993.

Esta actividad es objeto y resultado de una demanda constante de grupos de intereses, asociaciones y organizaciones sectoriales (empresariales, profesionales, de consumidores, etc.), conocidos hoy con el nombre de «lobbies», es decir, que se dedican a la tarea de hacer pasillos para convencer de la bondad de su causa y que se refleje en una enmienda o en una norma. Actividad que en sí no es innoble, sino intrínseca a la democracia, aunque necesita una clara regulación para distinguir los intereses y las pasiones, y eliminar comportamientos que van desde la información al tráfico de influencias o a conductas penales.

Esta preocupación me llevó como Presidente a proponer que se hiciera una propuesta de regulación de los *lobbies* en el Parlamento Europeo. Tras un primer censo que registró más de 3.000 *lobbies*, se elaboró el Informe Galle para definir y regular normas de conducta y control de sus actividades. A partir de la misma, la Comisión planteó una análoga regulación, labor tanto más necesaria cuanto que la opinión convencional es que a Bruselas hay que ir a hacer presión para sacar partido.

EL DILEMA REGULACIÓN-DESREGULACIÓN

Convive, por tanto, un proceso de regulación-desregulación en un nuevo marco, ya que frente a lo que sostienen algunos apologetas del neoconservadurismo, la supresión pura y simple de las normas no es una panacea milagrosa, normalmente lo que hace es dejar el campo libre a los más fuertes para que dicten su ley.

Ciertamente, el exceso de reglamentarismo y de compartimentación conduce al ahogo de las iniciativas sociales, aunque la existencia de normas sea absolutamente imprescindible para la vida en sociedad, así como para la organización de sus relaciones económicas y sociales. En definitiva, lo que se plantea es un debate sobre el reparto de poderes, y cómo se establecen las reglas del juego.

En el caso de la Comunidad, lo que subyace en el debate previo a Maastricht y, de manera más intensa, en el posterior, es cómo se estructura la autoridad comunitaria, cómo se fijan las normas de comportamiento y el establecimiento de prioridades, así como la tensión centralización-descentralización. Una respuesta simplista consiste en dejar todo al pretendido papel milagroso de la «mano invisible», pero parece más razonable pensar con un europeo experimentado como Etienne Davignon que «la felicidad no llegará porque nos dejemos de ocupar de los problemas», y que por tanto es preciso establecer un principio de autoridad, unas reglas de comportamiento, y un garante de las conductas, ya que si no el que trampea, gana. Ello exige una normativa establecida en los Tratados, no pudién-

dose dejar todo al albur de la negociación, ya que como el mismo Davignon señala con razón «si todo se negocia, no se sabe lo que se negocia».

La cuestión es decisiva, en la medida en que se ha producido un proceso de apertura generalizado con mayor libertad en el seno de la Comunidad, lo cual exige normativas que permitan funcionar al sistema capitalista con un nivel suficiente de respeto de los equilibrios sociales, en un contexto de globalización en el que las reglas de la competencia están cambiando con un ritmo y una intensidad dramáticas. Ello plantea interrogantes, como son en el plano político el debate sobre la subsidiariedad, o en el campo económico, sobre la globalización, que se han convertido en cuestiones de máxima actualidad.

EL DESCUBRIMIENTO DE LA SUBSIDIARIEDAD

El surgimiento del principio de subsidiariedad como cuestión política central es expresivo del cambio producido. Principio cuyo nombre mismo ha sido objeto de innumerables críticas por su complejidad, sobre todo en el mundo sajón, cuando todo el mundo entiende de inmediato la palabra subsidio, derivada de la misma raíz latina (*subsidium*), que designa la ayuda o socorro de carácter económico, y responde al mismo principio de derecho relativo a la acción o responsabilidad que suple o robustece la principal. Es un concepto presente en la vida política desde Aristóteles a Tocqueville, aunque su formulación moderna se debe, sobre todo, al pensamiento cristiano y después federativo, a partir del ciudadano al considerarse como el nivel de gobierno deseable el más próximo posible.

Fue retomado por el pensamiento católico en la *Rerum Novarum* y desarrollado en la *Quadragesimo Anno*, publicada en 1931, que teorizaba el concepto frente al avance de los totalitarismos: «no se pueden retirar a los particulares, para transferirlas a la comunidad, las atribuciones que son capaces de realizar por su sola iniciativa y sus propios medios; igualmente sería cometer una injusticia, y al mismo tiempo perturbar de manera muy dañina el orden social, retirar a las agrupaciones de orden inferior, para confiarlas a una colectividad más amplia y de rango más elevado, las funciones que están en condiciones de realizar por sí mismas».

La subsidiariedad de los sistemas políticos federativos, en los que es un componente intrínseco, forma parte de su cultura básica, como ocurre en Suiza y en Alemania Federal, como elemento de compensación de las tentaciones congénitas del Poder. En el caso de los Estados Unidos, creados a partir de comunidades sólo territoriales, el principio constitucional es que «cada organismo guber-

namental, ya sea federal, estatal o local, es un gobierno [...] la autoridad política y el poder residen en el pueblo [...]» Frente a ellas, las teorías del Estado comúnmente aceptadas en Europa sostienen que la soberanía es indivisible y el Estado es la fuente de autoridad política y de poder⁵.

La inclusión del principio de subsidiariedad en los Tratados fue propugnada en el proyecto del Parlamento Europeo de 1984. En la preparación del Tratado de la UE fue objeto de un informe del entonces diputado Giscard D'Estaing, ex Presidente de la República Francesa, quien demostró al defender brillantemente este principio una apertura de espíritu comparable a la de un ex Papa que defendiera con acierto la tesis del libre-examen, afirmando que «la Comunidad no interviene más que a título subsidiario en virtud de un principio de exacta adecuación que quiere que cada nivel no reciba más competencias de las que, en razón de su naturaleza y dimensión, puede ejercer eficaz y convenientemente a ese nivel». Ha sido consagrada en el artículo 3.B del Tratado para que «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervenga sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

Por tanto, es preciso hacer una serie de precisiones sobre la aplicación comunitaria del principio de subsidiariedad: ya que no se formula a partir del ciudadano sino que la cuestión se plantea entre los Estados Miembros y la Comunidad.

De hecho el Tratado establece claramente el ámbito de competencias de la Comunidad: su actuación sólo es posible en un determinado sector o política cuando existan en los Tratados competencias expresas o que por la vía del artículo 235 del Tratado de Roma, el Consejo alcance el acuerdo unánime para que la Comunidad adopte actos de derecho derivado en el sector en cuestión.

El razonamiento es, sin duda, largo y enrevesado para el lector lego en materias jurídico-constitucionales, pero tiene consecuencias importantes: por un lado, el Consejo puede ampliar el ámbito de competencias y, por otro, cabe que el Tribunal de Justicia corrija algunos aspectos de la indefinición presente, señalando criterios que contrasten con los fijados por el Consejo. Con todo, la popularización del tema demuestra que no se trata de una cuestión meramente académica o jurídica.

En el caso de Gran Bretaña, en donde el debate sobre el federalismo causaba estragos antes de firmarse el tratado, el principio de subsidiariedad fue utilizado por el Gobierno conservador como una baza arrojada. Hecho curioso en una

⁵ ELAZAR, *Exploración del Federalismo*, Hacer Editorial, p. 38.

Unión Legislativa como el Reino Unido, basada en Inglaterra, que es el Estado más centralizado de Europa desde la Edad Media; Escocia, con su propia iglesia oficial, banco central y legislación civil; Gales con una relativa autonomía administrativa y cultural y el Ulster con su propio Parlamento, y en el que el Gobierno Thatcher redujo al máximo la autonomía municipal, con la propuesta de volver a la capitación medieval (la «poll tax»). El Gobierno Blair ha escogido una línea más inteligente, procediendo de modo similar al proceso autonómico español, con los referendos de «devolución de poderes».

Cruzada que tuvo sus propios matices, porque a la hora de desarrollar la aplicación del principio de subsidiariedad, lo que se planteaba era, fundamentalmente, la renacionalización de las políticas comunitarias, con la vuelta a un esquema de alianza interestatal y una ofensiva de impacto aparente contra el centralismo bruselense, consistente en «achatarrar», es decir, derogar una serie de directivas, no aprobar otras, y someter todas las decisiones a examen previo (léase veto). Cambio de sentido frecuente de las palabras latinas cuando cruzan el Canal; así, por ejemplo, cuando en una carretera inglesa aparece el cartel «diversion» no hay nada prometedor a final del camino, sólo una desviación.

En el caso danés, partiendo de su tradición de gobierno abierto y, la preocupación se centró en la «nearness» (cercanía), principio más próximo a la subsidiariedad en su sentido tradicional, así como en la publicidad.

La posición del PE sobre el tema, contenida en la Resolución de 14 de octubre de 1992, sobre el Consejo de Birmingham, partía de considerar la necesidad de una declaración solemne de las tres instituciones sobre la democracia y la transparencia con un acuerdo interinstitucional sobre la subsidiariedad. Tras un largo tira y afloja, el Consejo acabó por aceptar el tríptico «democracia, transparencia, subsidiariedad» como una filosofía global, lo que permitió el Acuerdo Interinstitucional de octubre de 1993, integrado en un Protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en el Tratado de Amsterdam.

Por otra parte, el Tratado constitucionalizó el Comité consultivo de las Regiones, órgano consultivo de los entes regionales y locales con 229 miembros. Decisión que reconoce la entidad e importancia tanto del hecho regional como del municipal en Europa, que parte de su entidad constitucional en algunos Estados (Alemania y Bélgica como estados federales, España como Estado Autonomo, Italia como Estado regional). En estos países se ha acentuado la sensibilidad acerca de la asunción comunitaria de competencias que en sus respectivos Estados no son exclusivas del Gobierno central, sino que están compartidas o a veces son exclusivas de las regiones. Cuestión a resolver, ante todo, en cada Estado de acuerdo con su propio ordenamiento y su propia «lealtad federal o autonómica», y que debe reflejarse en el tipo de representación en el Consejo.

El Estado que goza de mayor experiencia en este terreno es Alemania, en donde el Bundesrat (Cámara formada por los plenipotenciarios de los Estados con voto ponderado) tiene una Comisión de Europa, y en la ratificación del Tratado ha planteado sus condiciones al Bund (Estado Federal) sobre la participación alemana en el Consejo.

Por otra parte, las ciudades son un elemento configurador de Europa desde sus inicios. Hay en la Comunidad más de 150 ciudades que sobrepasan los 100.000 habitantes, casi el 80 por 100 de sus ciudadanos vive en medio urbano, y algunos países comunitarios históricamente son constelaciones de polis o ciudades como Italia, Bélgica o los Países Bajos. Además, la ciudad es el ámbito fundamental en el que se plantean y gestionan muchas de las políticas básicas para los ciudadanos (medio ambiente, formación, empleo, vivienda, etc.).

Respetando las diferentes tradiciones y organización de cada Estado, es innegable que las entidades regionales juegan un papel importante en ciertas políticas comunitarias (gestión de ayudas regionales, orientación agrícola, medio ambiente...), lo cual da sentido a esta participación. Ciertamente, hay tesis más radicales que plantean una progresiva sustitución de los 15 Estados por unas 140 Regiones, que pasarían a ocupar su lugar, propuesta que no goza de visos de credibilidad en el horizonte histórico previsible ni resulta congruente con la estructura misma de la Comunidad.

Para acabar con esta reflexión sobre el sistema institucional comunitario, conviene volver a las preguntas iniciales: ¿es preferible hacer un texto constitucional o seguir con el proceso constituyente abierto?; ¿es el federalismo un modelo a seguir?

EL FEDERALISMO

El debate sobre el carácter federal de la Comunidad es uno de los más apasionados y perennes de su historia, de intensidad comparable sólo al de las sedes de las instituciones. Hemos visto cómo en el Congreso del 48 había un sector federalista radical que planteaba el paso a los Estados Unidos de Europa como un salto inmediato. Desde los comienzos, la idea de Federación ha estado presente: la declaración Schumann la mencionaba como objetivo final.

En Conferencia Intergubernamental, tanto la palabra como el concepto, fueron objeto de encendidas discusiones. La expresión «con vocación federal» estaba recogida en el borrador del Tratado en el artículo A al definir la Unión Europea.

Sin embargo, la implacable persecución británica, unida a las más discretas reticencias de otros socios, hicieron desaparecer del texto la palabra, reemplazándola por la clásica «Unión cada vez más estrecha». Curiosa animadversión británica cuando 21 de los 42 países que aplican principios federales en el mundo provienen de la esfera británica, frente a siete de la tradición política ibérica y seis de la del Sacro Imperio. Tuve ocasión, en el cónclave de Nordwijk, de recordar en presencia de Douglas Hurd, Secretario del Foreign Office, la carta de la Reina Ana de Inglaterra en 1706 al Parlamento escocés, cuando defendió como nexo entre Inglaterra y Escocia «una unión entera y perfecta, que será el sólido cimiento de una paz duradera»⁶. Si una Unión es cada vez más estrecha, por fuerza deberá llegar a ser entera y perfecta, no puede ser un acercamiento sin fin.

De todos modos, hay que reconocer la proverbial habilidad británica en concentrar la artillería en un concepto, mientras se lucha por conseguir otras cotas, para volver a casa con un triunfo en la mano.

Curiosamente, el término federalismo ha recibido apoyo en otro de los viejos Estados-Nación fundador de la Comunidad: Francia. Aunque su régimen político de República presidencialista con un Estado históricamente centralizado y jacobino está en las antípodas de lo que se concibe normalmente como federalismo, existe simpatía por el concepto, compensada por la concepción gaullista de la Europa de las Patrias. En Alemania es evidente que el concepto no suscita recelos, se trata de un componente natural, de su constitución. De hecho, Alemania presenta en su historia el mejor y peor ejemplo de Unión Europea, es decir, la República Federal frente al III Reich. En Italia, la actitud ha sido siempre favorable al máximo de Europa, aspecto en el que coincide con la otra «nación joven».

En el caso de España, la propuesta no suscita recelos particulares, sin duda por la reconsideración del Estado que representó la Constitución de 1978 con la transformación de un Estado centralista en autonómico. Es innegable, no obstante, la pervivencia en la derecha española de reticencias «antibruselianas» que muestran cómo la conversión de la Democracia Cristiana no ha borrado persistentes reflejos ultramontanos.

En los pequeños países, el término suscita reacciones encontradas. Mientras que Bélgica acaba de transformarse en Estado federal, y en Holanda la idea goza de popularidad, en otros países como Portugal, Grecia, Dinamarca o Irlanda el concepto suscita reservas. Hecho curioso, cuando las entidades menores están siempre sobrevaloradas en los sistemas federativos, que refleja, sin duda, la preocupación por el mantenimiento de la propia identidad nacional.

⁶ ELAZAR, *op. cit.*, p. 239.

Sin pretensión de hacer una compleja disquisición teórica, conviene precisar algunos rasgos del federalismo, ejercicio, sin duda, más complejo que describir una Monarquía absoluta. El concepto significa, en su origen, Alianza (foedera) mediante tratados. Su creación más genuina es la Confederación Helvética, que ha cumplido setecientos años, uniendo en el corazón de Europa pueblos con cuatro culturas diferentes en una democracia arraigada, y en su versión moderna surgió del debate constitucional norteamericano entre los partidarios de un Gobierno más fuerte al nivel conjunto, frente a los antifederalistas, que defendían el viejo sistema confederal.

Sus rasgos principales son, según la descripción de Madison a finales del XVIII, que sigue siendo válida, los siguientes:

– *La no centralización.* El poder reside en una alianza de Estados soberanos, y está deliberadamente repartido para salvaguardar la libertad y vitalidad de los mismos. El sistema es contractual, no pudiendo el poder central rescindir unilateral o arbitrariamente los poderes federados.

– *La negociación continua.* Las decisiones se adoptan en un proceso continuo de negociación entre los Estados federados y el poder federal y, a menudo, entre los asociados mismos, lo cual constituye un proceso de toma de decisiones compartido, en el que las partes tienen una voz asegurada en la definición de las obligaciones administrativas, financieras y otras del poder central.

– *Constitucionalismo.* En las federaciones, existe normalmente una Constitución que compromete la lealtad de las partes a los principios, filosofía, objetivos y misión de la institución. Norma que incluye también las competencias, derechos y responsabilidades de las partes, que tienen sus propias constituciones en la medida en que no violen los principios básicos de la federación.

– *Territorialidad.* Existen fronteras precisas entre las unidades constituyentes, con una «doble ciudadanía», del propio Estado federado y la federación, lo cual conduce a un sistema bicameral.

– *Equilibrio de poderes,* tanto entre el poder central y los federados, como de éstos entre sí, con la garantía de un Tribunal Constitucional.

– *Autonomía.* Los Estados federados son muy libres de autogobernarse en la medida en que no violen los principios de la unión⁷.

Además de estos rasgos, el federalismo «implica la existencia de un consenso y una cooperación activa entre individuos e instituciones, que, a su vez, tienen a orgullo la preservación de sus respectivas integridades»⁸.

⁷ J. O'TOOLE y W. BENNIS, «Our Federalist future: the leadership imperative», *California Management Review*, Summer 1992, vol. 34, núm. 4.

⁸ ELAZAR, p. 197.

El federalismo parte, fundamentalmente, de una actitud y un estado de ánimo y de disposición, de lealtad federal, en el sentido de aceptar la cooperación conflictiva y la distribución de poderes. No es tanto un método para resolver problemas de diversidad, sino, más bien, un proceso para encauzar un potencial positivo de fuerzas que podrían volverse destructivas si se confrontaran. De hecho, permite y afirma la diversidad porque se fundamenta en el reconocimiento implícito de que la misma genera fuerza. No deja de ser significativo que los principios federativos sean los que inspiren igualmente la gran forma de organización productiva del siglo: las grandes corporaciones multinacionales.

«Si un sistema político se establece como un todo que comprende dos o más foros, planos, esferas, estamentos o niveles de Gobierno, cada uno de ellos dotado de legitimidad y con un lugar en la Constitución del sistema general, que está en posesión de sus propias instituciones, poderes y responsabilidades, está abocado a ser un sistema federal»⁹.

La Unión Europea responde ya a casi todas estas características. Si cumple sus propias previsiones y compromisos creando una moneda única, una política exterior y de seguridad común, y resuelve democráticamente su sistema de financiación (según el principio *no taxation without representation*) será un sistema federal a su manera, todos y cada uno lo son. La Unión cada vez más estrecha no puede mantenerse eternamente como un noviazgo platónico, o un encuentro ocasional; tiene que dar paso a un destino compartido. El más equilibrado y democrático en la historia es el federal.

EL DEBATE CONSTITUCIONAL PENDIENTE

Tras cuarenta años de historia y de trabajosa configuración institucional, y la «constitucionalización» del Tratado de Roma por el Tribunal de Luxemburgo, en palabras del juez Federico Mancini no parece que tenga mucho sentido replantear ahora unos Estados Generales Revolucionarios.

El debate entre federalistas y unionistas del Congreso del 48 ha avanzado por una vía que nadie era capaz de prever en aquel momento. La Historia no está nunca escrita de antemano. Por eso, no tiene mucha verosimilitud un escenario tipo Juramento del *Jeu de Paume* y Noche del 4 de Agosto en la Francia de 1789, o la rebelión de la *Constitutional Convention* de Filadelfia contra su mandato con la redacción de una nueva Constitución de Estados Unidos.

⁹ ELAZAR, p. 43.

Con la ratificación del Tratado de Maastricht y su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1993, se ha cubierto una difícil etapa y es innegable que la propuesta de «dotar a la construcción europea de una constitución democrática y eficaz, comprensible por los ciudadanos y capaz de permitir la ampliación de la Unión», como propone el Parlamento Europeo, puede parecer una invitación a meterse en la boca del lobo. Desde luego, es de todo punto necesario hacer un trabajo de refundición, redacción y precisión conceptual. En un tardío rasgo de lucidez, los redactores del Tratado de Amsterdam han incluido una Sección VI, sobre simplificación y consolidación de los Tratados. De no ser enmienda a la totalidad, se trata de un brindis a la luna.

Tras la elaboración del Tratado de Maastricht escribí que: «Tras la experiencia vivida con el debate del TUE, hay que dar por acabada la etapa del proceso constituyente “a puerta cerrada”. Si se pretende seguir con el método tratando de endulzar y minimizar el alcance de lo acordado, se corre un serio peligro de fomentar reacciones de rechazo en las opiniones públicas, como se ha comprobado en el proceso de ratificación, y, al tiempo, dar oportunidades para que los más asiduos analistas políticos, que son los operadores y especuladores financieros, aprovechen los resquicios».

La Conferencia Intergubernamental prevista en el Tratado para 1996 no ha seguido sus pasos. Comenzó con el Informe Westendorp, que por primera vez colocaba a la Unión a partir del ciudadano, además de tener algunos acentos auto-críticos. Sin embargo, el resultado del trabajo iniciado en Turín en la primavera de 1996 y concluido en la Cumbre de Amsterdam en 1997 es decepcionante en su conjunto.

De cara a la misma, el Consejo ofreció al Parlamento Europeo la presencia de dos Diputados en la CIG, tarea que realizaron con seriedad y dedicación la socialista francesa Elisabeth Guigou y el democristiano alemán Elmar Brock. De convidados de piedra, supieron convertirse en animadores. Asimismo, tras la epicúrea presidencia de mi sucesor, el democristiano alemán Egon Klepsch, el esfuerzo de su compatriota, el socialdemócrata Klausch Hänsch, ha sido coronado con algunos resultados positivos para el Parlamento bajo la presidencia del democristiano José M.^a Gil Robles. Entre los mismos, cabe destacar: la simplificación de los procedimientos de codecisión; la reducción del número de procedimientos a tres; la consagración del nombramiento de Presidente de la Comisión; la incorporación del título sobre el Empleo y del acuerdo sobre Política Social; así como el reconocimiento de la necesidad del Estatuto del Diputado.

Pero estos avances no pueden venerar el fracaso político que constituye una reforma de los Tratados que no responde al mandato inicial y se queda a mitad de camino, dejando en alero los problemas más espinosos, como son la

generalización del principio de votación por mayoría cualificada en el Consejo (temas y ponderación del voto); la composición de la Comisión. Sobre todo, el problema es que la redacción del texto es tan farragosa, opaca y contradictoria que hace del texto un modelo de literatura hermética. Ejemplos destacados son la redacción del artículo J.13, sobre la votación en la PESC, que establece al mismo tiempo el voto por unanimidad con la abstención activa, y el voto por mayoría con el veto. Más increíble aún es la solución desde la posición de Dinamarca en relación con la integración de Schengen en la Unión (que ha dado lugar a un párrafo en el Preámbulo, un artículo B bis, en el Protocolo correspondiente más otro Protocolo en 2). Con respecto a éste, un veterano Reper reconocía en público que no había tenido tiempo de explicárselo a su Primer Ministro antes de que apareciera como aprobado en pantalla.

Pero lo más significativo del Consejo de Amsterdam fue el modelo en que concluyeron los trabajos, al amanecer. Una versión no conformada afirma que el abrupto fin de la reunión se debió a que los equipos de la limpieza tenían que entrar en los locales del banco de Holanda para acondicionarlos. El hecho en sí es imposible de verificar, pero expresa bien como se están redactando textos fundamentales para el futuro de los europeos.

En estas circunstancias, la ratificación de la Reforma no va a ser un camino de rosas, fundamentalmente porque falta un ideal político común, que insuffle vigor al proyecto. Basta con ver el tono de entre resignación y excusa de sus protagonistas a la hora de explicar lo logrado.

Javier Elorza, Reper español que ha vivido las dos negociaciones, lo ha expresado con su acostumbrada claridad: «Amsterdam es el resultado de las “frustraciones” de Maastricht, incluyendo los temas que quedaron abiertos o inconclusos en aquella negociación, y, sobre todo, las necesidades heterogéneas, dispares y a veces contradictorias de cada uno de los 15 Estados miembros, con visiones muy nacionales, y en función de sus intereses y preocupaciones, sin ninguna visión de conjunto» («El Tratado de Amsterdam: valoración para España», *Meridiano CERI*, 8/97, núm. 16, p. 4).

El reconocimiento del fracaso ha llevado a incluir en el Tratado un Protocolo institucional que prevé la posible convocatoria de una nueva CIG al menos un año antes de que el número de Estados miembros de la Unión exceda de 20, es decir, que la ampliación sea a cinco o más países. La Comisión ha respondido proponiendo negociar con una primera oleada de seis. Petición implícita de convocatoria, que el Presidente Santer explicitó en su presentación de la Agenda 2000 en PE el 16 de julio de 1997, al afirmar que la Conferencia Intergubernamental que acaba de terminar en Amsterdam aporta una primera respuesta (a la reforma institucional). Pero sabemos que no es suficiente, como lo expresa el Protocolo

sobre el porvenir de las instituciones que figura como anexo al Tratado. Para señalar la ruta, me parece necesario que nos emplacemos desde ahora con vencimientos adecuados. Antes de cualquier ampliación habrá que definir la ponderación de votos del Consejo y la reducción del número de comisarios. Para la Comisión es esencial encontrar un acuerdo político sobre esta reforma antes del cambio de siglo. El esperar al último momento –lo vimos en Ioannina– no es nada propicio para lograr buenas decisiones.

Como lo prevé el Protocolo institucional, la Unión Europea no podrá ampliarse a más de cinco miembros sin una reforma más profunda de las disposiciones del Tratado, relativas a la composición y funcionamiento de las instituciones. La Comisión estima que conviene convocar una nueva CIG tan pronto como sea posible después del año 2000.

Ciertamente, para ampliar hay que resolver las cuestiones centrales sobre el peso relativo de los Estados miembros.

No sólo para ampliar, sino también para sobrevivir y trabajar con eficacia. Para ello, es preciso reconocer que el método de la CIG, tal como ha funcionado hasta ahora, no da más de sí, ni para resolver los problemas pendientes ni para convencer a los ciudadanos.

Tenemos que ser capaces de encontrar un método que haga posible al tiempo un debate público con la posibilidad de maduración que requiere la trascendencia de las decisiones a adoptar. Un principio sensato podría ser hacer en común lo que cada uno de los 15 hace en su propia casa: elaboración a partir de un proponente (en este caso sería la Comisión, de acuerdo con los Tratados), debate en sede del PE y en procedimientos parlamentarios; ello daría también a los Parlamentos de los Estados la posibilidad de debatir a su vez con luz y taquígrafos las propuestas de norma para configurar la opinión de sus Gobiernos.



LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA Y SU DEBATE PÚBLICO

MARCELINO OREJA AGUIRRE



ESPUÉS de cuatro años en la Comisión con responsabilidades desde hace más de tres en la política de información, les confieso la dificultad de explicar hoy muchos de los temas comunitarios y la complicación de describir un debate político sobre cuestiones que podemos considerar básicas.

Es posible que hasta el final de los ochenta, las cosas fueron más sencillas.

En los últimos diez años se ha producido una precipitación de los acontecimientos. Al proceso lento y gradual de treinta años de vida comunitaria, ha seguido una aceleración producida por la práctica realización del Mercado interior, la viabilidad de una moneda única, la apertura de múltiples negociaciones para la adhesión, la próxima entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, que acaba de ser ratificado por Dinamarca, la necesidad de plantear con cierta urgencia una reforma de las instituciones.

Y todo esto coincidiendo con la desaparición del «adversario» desde 1989, que con su sola existencia cristalizaba uno de los polos y simplificaba de alguna manera su dialéctica interna.