

¡La Europa política, cuanto antes!


Los Gobiernos europeos hacen como si se hubieran olvidado de la palabra federalismo (esa palabra que empieza por "F", como dicen los ingleses), que ya no pronuncia nadie. Es como si, desde hace cuatro años, Europa quisiera hacer la moneda única por la moneda única.

La parte política de Maastricht (política exterior y de seguridad común) se ha quedado descolgada. Ni Helmut Kohl ni Jacques Chirac han encontrado modo de relanzar la construcción de Europa. Kohl hizo algunas propuestas concretas (reforzar los poderes del Parlamento de Estrasburgo, crear un FBI europeo), pero Francia las rechazó y Kohl parece haber renunciado a luchar por sacarlas adelante. En cuanto a Chirac, no ha propuesto gran cosa desde su elección, aparte de la designación de un "Monsieur politique étrangère", que resultaría complicado y de dudosa utilidad. Los dos países no son ya capaces de hablar con una sola voz, como no sea para repetir que hay que respetar los criterios de convergencia del tratado de Maastricht. ¡Vaya un programa!

Esta carencia de perspectiva política puede hacer fracasar el proyecto monetario. Pues si los gobernantes no cambian el rumbo, la Unión monetaria no tendrá ya ningún sentido y explotará en el momento del despegue. Mal se entiende cómo puede funcionar una moneda única concebida al margen de todo proyecto de una Europa política y social. Y lo que está ocurriendo no permite ser muy optimista. Por un lado, la unión política está embarrancada: para la cumbre de Amsterdam en junio de 1997, la conferencia intergubernamental debe proponer un nuevo proyecto de Europa unida, pero hasta ahora sus organizadores parecen incapaces de producir algo que valga la pena. Por otro lado, el proyecto monetario es considerado como un coto privado del Bundesbank, y ya nadie se interesa por sus aspectos políticos. ¿Quién osará hacer frente al futuro gobernador

del Banco central europeo, quién se atreverá a reñir con él cuando sea necesario? Nadie. Pierre Bérégovoy propuso en su momento constituir un gobierno económico europeo; propuesta audaz que no llegó a abrirse camino nunca, aunque Francia la siga defendiendo formalmente.

Es urgente hoy día volver a poner el proyecto monetario europeo sobre sus dos pies: el federalismo por un lado, la primacía de lo político por otro. Pues empieza a producirse un fenómeno inquietante en las opiniones públicas: los ataques contra la moneda única se transforman en una puesta en cuestión de los lazos franco-alemanes. En Francia, el sociólogo Pierre Bourdieu muestra su inquietud por el triunfo de las ideas de Tietmeyer, el presidente del Bundesbank; y el antiguo primer ministro Laurent Fabius habla del peligro de que Europa se transforme en Zollverein, prolongación del territorio alemán. Es como si la construcción europea, que se ha basado siempre en un equilibrio sutil y consensual entre Alemania y Francia, entre los dos mundos del sur y del norte, descarrilara a cámara lenta. Si este fenómeno se agravara, correríamos el riesgo de que afectara al bien común máspreciado de Europa: la amistad entre sus países.

No nos engañemos. Una nación no comparte su moneda con otros países ni por el gusto de los símbolos ni por el deseo de economizar unas cuantas comisiones de cambio ni por hacer que el comercio sea más fluido. Lo hace para unir a los pueblos, para crear un Estado o una entidad política parecida. Los políticos que creen en Europa no deben ocultarle esta legítima ambición a su opinión pública, sino exponerla claramente y sacarla adelante. La eurofilia vergonzante es el peor enemigo de Europa. 

(Traducido del francés por José Manuel Torre Arca, Catedrático de Francés de la Escuela Universitaria de Estudios Empresariales, Universidad de Oviedo.)

La democracia como principio de funcionamiento del sistema institucional de la UE

Carlos F. Molina del Pozo

La Democracia como principio de funcionamiento del sistema institucional de la Unión Europea ha sido, por diferentes motivos, un tema especialmente recurrente a lo largo de los últimos años. La percepción de lejanía que los ciudadanos demostraban respecto del proceso de integración europea fue el detonante para que, tanto desde el ámbito político como desde el doctrinal, comenzaran las voces de alarma y con ellas la preocupación por temas, anteriormente "secundarios", como la legitimidad, la eficacia, la transparencia, el control y, por supuesto, la democracia.

Partiendo de la difícil asimilación por parte de las instituciones comunitarias de los parámetros de actuación democrática tradicionalmente localizables dentro de un Estado, han sido muchas las iniciativas tendentes a menguar este déficit democrático. El más claro ejemplo de esta evolución lo encontramos en el Parlamento Europeo, el cual ha atravesado un difícil camino hasta conseguir incrementar su participación en el proceso de toma de decisiones.

Si la Unión no goza en estos momentos de una "presunción de democracia" es por dos razones principales: la falta de voluntad política por parte de los Estados para desarrollar modelos de funcionamiento democrático (algunos expresamente previstos en los Tratados) y el traspaso a la Unión de carencias de legitimidad, transparencia y control preexistentes en los distintos Estados miembros.

Sin pretensiones de exhaustividad (y aun a riesgo de no tratar temas de gran importancia), sólo nos centraremos en analizar aquéllos que consideramos más

importantes, bien por el prolongado aplazamiento que vienen sufriendo, bien por su relevancia inmediata con relación a la Conferencia Intergubernamental para la Reforma de los Tratados.

La Comisión: el control político de su actividad.

Como ocurre con otros conceptos propios de la dimensión institucional de la política, no resulta fácil llegar a una noción objetiva de control de la actividad de una institución. En líneas generales, puede admitirse que los mecanismos de control tienen por objeto modular la acción de una institución con el fin de ajustarla a unos intereses determinados. Unos intereses que, por lo común, coinciden con los que la institución facultada para ejercer dicho control representa.

Desde una perspectiva reduccionista, podría decirse que la actividad de la Comisión (cuya naturaleza es fundamentalmente administrativa) afecta de modo principal a dos grupos: por un lado, a los sujetos privados, por otro, a los Estados. Pues bien, el ordenamiento jurídico comunitario se encarga de asegurar el control jurisdiccional de dicha actividad. No ocurre otro tanto, sin embargo, con el control político. En relación a la doble dimensión de intereses afectados por su actividad a la que antes hacía referencia, cabría pensar que dicho control debiera ser ejercido, respectivamente, por el Parlamento Europeo (valedor de los intereses de los ciudadanos, en tanto éstos forman parte de los "pueblos de los Estados miembros") y por el Consejo (asimismo defensor del interés de los ciudadanos en tanto que lo son de los Estados miembros cuyos representantes ocupan una silla en el mismo, al tiempo que garante de los intereses de cada uno de los Estados miembros).

Existe una coincidencia general entre amplios sectores de la doctrina en destacar la necesidad de incrementar la calidad y cantidad de los procedimientos de fiscalización en relación a la actividad de la Comisión, todo ello motivado por la búsqueda de una mayor legitimidad para la globalidad del sistema. Estrechamente asociados a esta preocupación, los imperativos de eficacia y transparencia en la actividad de las instituciones aparecen, asimismo, cada vez con mayor fuerza. Dichas exigencias determinan, en su conjunto, que las prerrogativas de la institución que constituye el cuerpo principal de la rama ejecutiva del poder dentro de la Comunidad se vean compensados por medio de la asignación de competencias de control sobre la misma a otra u otras instituciones.

Asimismo, la necesidad de someter a control la actividad de la Comisión parece la consecuencia lógica de la puesta en práctica del principio de equilibrio institucional. En efecto, desde una perspectiva "constitucional" del proceso de construcción comunitario, dicho principio puede operar, más allá incluso del campo de las funciones de fiscalización, como fundamento o base jurídica para proceder a un reposicionamiento de las instituciones en el proceso de toma de decisiones. Una reformulación de su papel que, en el caso que nos ocupa, llevaría consigo la necesidad de arbitrar nuevos procedimientos de control en los que alguna o algunas de ellas actúen de freno y/o de contrapeso a la actividad de la Comisión.

A tal fin, se han formulado distintas propuestas, que varían unas respecto de otras no sólo en la apreciación de cuál o cuáles sean las instituciones a las que correspondería ejercer dichas tareas de control, sino también en el grado y la intensidad con que éste deba ejercerse.

En efecto, desde algunos ámbitos se propone que sea el Consejo Europeo quien desempeñe tales



Parque de la Concordia, París, 1890

impe
vien
relac
Refc

acti

dim
lleg
una
los
acc
int
cor
par

dec
es
pri
pri
na
co
tar
la
ac
qt
pc
lo
"F
(a
ta
se
g
rr

funciones; desde otros, por el contrario, se sostiene que es el Consejo la institución facultada para hacerlo. Sin embargo, es el Parlamento Europeo el que está legitimado para ostentar la generalidad de los poderes de control sobre la Comisión (la generalidad y no la totalidad, porque los parlamentos nacionales deben intervenir, en su medida, en el proceso de fiscalización al que hacemos referencia).

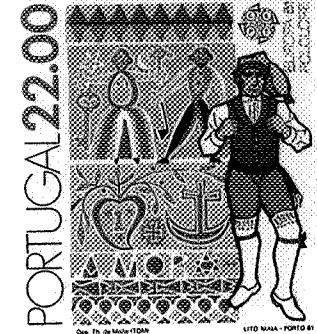
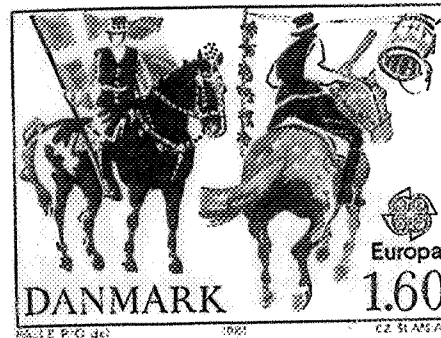
En relación a la primera de las posibilidades (la actividad de control residenciada en el Consejo Europeo), es preciso destacar, en primer lugar, que el Consejo Europeo, desde su "institucionalización" en el Acta Única, ha venido experimentando una evolución en el sentido de ver transformado el ámbito funcional que inicialmente le fue asignado. De algún modo, cuando el Consejo Europeo se ha pronunciado sobre cuestiones como la revisión de parte de las condiciones en que el Reino de Dinamarca suscribió el TUE, o en el momento de alcanzar el llamado "compromiso de Ioannina", fijando una suerte de acuerdo provisional sobre el espinoso asunto de la minoría de bloqueo, ha hecho gala de una alta discrecionalidad en su actuación al superar con amplitud los límites materiales a la misma.

No obstante, aun admitiendo que la concepción originaria, recogida en el TUE, no se ha visto alterada por las circunstancias mencionadas, nuestra opinión al respecto no se vería en absoluto modificada, aun más, tendería, por el contrario, a reforzarse. En efecto, si se procede a una valoración del contexto en que actualmente nos hallamos, no resulta difícil llegar a la conclusión de que las posturas involucionistas con respecto al proceso de construcción comunitario han cobrado cierto auge en relación al pasado más reciente. De este modo, si la actividad de la institución que representa los principios de colegialidad, independencia y salvaguarda del interés común de la Comunidad hubiera de sujetarse al control de un ente, como el Consejo Europeo, situado en las antípodas de la supranacio-

nalidad, el sesgo intergubernamental al que hacíamos referencia anteriormente podría cristalizar en un proceso regresivo susceptible de causar lesiones, acaso irreversibles, al proceso de integración en su conjunto.

Por lo que se refiere a la posibilidad de que sea el Consejo el que ejerza las funciones de control político de la actividad de la Comisión, es preciso señalar que existen varios elementos que le restan idoneidad a la hora de desempeñar tales funciones. En primer lugar, no es preciso recordar que el Consejo forma parte, junto con la Comisión, de la rama ejecutiva del poder en la Comunidad Europea. Como es sabido, en virtud del artículo 145-3, el Consejo delega la potestad de dictar medidas de ejecución en favor de esta última conservando, no obstante, la titularidad sobre tal competencia, así como la posibilidad de fijar modalidades para la delegación. En ese plano, y en virtud de dicha delegación, el Consejo ejerce, además, un control a posteriori de las medidas de ejecución dictadas por la Comisión, a través de la posibilidad que se le ofrece de retirar una propuesta del comité correspondiente cuando no se ajuste a las modalidades de delegación previamente acordadas.

Así, resulta difícil pensar en una institución titular del poder ejecutivo controlando a otra institución que asimismo lo es. La discusión sólo puede centrarse, por tanto, en torno al problema de si el Consejo, en tanto que legislador, está o no habilitado para (abstracción hecha de su condición de rama del poder ejecutivo) controlar la actividad de la Comisión. Sin embargo, los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros asignan en sus normas fundamentales la función de control del ejecutivo a los parlamentos, ya que se considera que sólo los representantes populares, quienes en su momento invistieron al ejecutivo, se hallan legitimados para controlar su actividad en pro de los intereses de los electores, cuyo mandato (por lo general, no imperativo) terminó de formalizarse en el momento de la firma de su acta parlamentaria.



Desde un análisis constructivo, cabe pensar que es al Parlamento Europeo al que en mayor medida corresponde ejercer la actividad de fiscalización de la actividad de la Comisión. En principio, parece recomendable mantener el procedimiento de moción de censura tal y como opera en la actualidad (moción de censura

conjunta). En efecto, la experiencia del "examen" individual de los nuevos comisarios, si bien desde el punto de vista formal debe, ciertamente, ser juzgada de manera positiva, en tanto constituye un mecanismo adecuado de control previo sobre la idoneidad de los candidatos para el desempeño de sus funciones, la práctica ha venido a demostrar que el Parlamento Europeo no ha sido capaz

de sobreponerse a las dificultades que podría conllevar el rechazo de alguno de ellos, a pesar de que las críticas (de muy diversa índole) formuladas respecto a la capacidad de algunos candidatos para estar al frente del cargo fueran de importante consideración. A este respecto, cabe añadir que éste sería además un procedimiento lesivo para el principio de colegialidad que informa la actividad de la Comisión y que ha determinado, junto con el monopolio de la iniciativa, parte de los éxitos de la misma.

En cualquier caso, la tarea de control político de la Comisión por parte del Parlamento no se agota en lo señalado anteriormente. Es preciso, además, incrementar la cantidad y la calidad de los procedimientos de control, especialmente si, como es previsible, las reformas introducidas por la Conferencia Intergubernamental avanzan en la línea de una generalización del procedimiento de codecisión. En ese caso, el Parlamento Europeo intervendrá, cada vez más, en el proceso de producción de normas. De este modo, se debería institucionalizar un marco riguroso de sesiones de control (comparencias regulares del presidente de la Comisión y de los comisarios), así como proceder a una mejora del nivel de respuesta a las interpelaciones y preguntas formuladas por los europarlamentarios. Por último, resulta indispensable reforzar y consolidar el poder de las comisiones de encuesta, introducidas por el Tratado de la Unión, como instrumento esencial para fiscalizar la actividad de las instituciones, en el presente caso, de la Comisión.

La "Comitología".

Los procedimientos de la "comitología" se sitúan en un lugar destacado dentro del proceso de toma de decisiones comunitario, ya que se desarrollan en una fase especialmente importante del mismo, la de adopción de medidas de ejecución. De esta manera, la

revisión de algunas de las cuestiones encuadradas en dicho campo ha de responder a las exigencias de mayor democracia (participación del Parlamento Europeo en medidas que derivan de actos aprobados por codecisión), mayor transparencia (participación más destacada de instancias que representen los intereses de los ciudadanos en los comités), así como de mayor eficacia (necesaria reducción y simplificación de los procedimientos).

Uno de los principales problemas que se plantea con respecto a la "comitología" tiene su origen en la facultad que el Consejo ostenta de elegir cual deba ser el procedimiento aplicable para la adopción de las medidas de ejecución de actos normativos. Asimismo, la existencia de tres procedimientos básicos para la adopción de medidas de ejecución resta transparencia a la actividad que se desarrolla en la materia, al tiempo que incrementa el grado de complejidad del proceso de toma de decisiones. Por ello, quizá conviniese reflexionar sobre la posibilidad de simplificar dichos procedimientos, reduciéndolos a uno sólo, en el cual el principio de equilibrio institucional encontrase el mayor reflejo posible.

Además, a falta de disposiciones en el TUE que establezcan una jerarquía de las normas ("tipología de los actos"), el Parlamento y el Consejo ostentan la responsabilidad plena sobre los actos normativos que se adopten en relación a las materias reguladas por el procedimiento de codecisión (art. 189B TCE). El problema se cifra, fundamentalmente, en el hecho de que el Parlamento Europeo considera que las medidas de ejecución de aquellos actos que son aprobados en virtud del procedimiento de codecisión (por el Parlamento Europeo y el Consejo, conjuntamente) no deben ser adoptadas utilizando los procedimientos contemplados en la Decisión de 13 de julio de 1987 sobre "comitología" (especialmente cuando sean de naturaleza normativa, como en el caso del mercado

interior) ya que dichos procedimientos prevén la posibilidad de que el Consejo pueda revocar la medida en cuestión.

Las condiciones de la atribución de competencias a la Comisión para la adopción de actos normativos de ejecución deberá permitir a las instituciones legislativas conservar su poder de control de las actuaciones de ejecución normativa de aquélla. Ello quiere decir que será preciso desarrollar un/unos procedimiento/s en materia de "comitología" para la regulación del ejercicio de las competencias de ejecución, por parte del Parlamento Europeo y del Consejo, que ostenta la Comisión. En tanto no se lleve a cabo una reforma en este sentido, rige lo dispuesto en el "modus vivendi" sobre "comitología" firmado por las tres instituciones el 20 de diciembre de 1994.

El problema de fondo radica en la existencia paralela de dos disposiciones del TCE, el artículo 145-3 y el artículo 189-B, cuyo contenido respectivo hace que entren en contradicción. En efecto, el primero otorga potestad de ejecución normativa a la Comisión, respecto de los actos adoptados por el Consejo, en tanto que dicho precepto no se ve alterado desde el punto de vista formal por el expreso reconocimiento, hecho en el artículo 189-B, de la condición de legislador del Parlamento Europeo. De esta manera, se hace necesario proceder a una revisión de lo dispuesto en el artículo 145, una revisión que iría en el sentido de ampliar la potestad reglamentaria de la Comisión a aquellos actos de naturaleza normativa cuya adopción se produzca en desarrollo de un acto aprobado a través del procedimiento previsto en el artículo 189-B. Tal modificación, como es lógico, debería tener como consecuencia la aprobación de una nueva Decisión "comitológica" que implemente los nuevos contenidos añadidos por la reforma.

La participación del Parlamento Europeo en un nuevo procedimiento de "comitología" para las medidas

de ejecución que desarrollen actos adoptados por el procedimiento contemplado en el artículo 189-B del TCE puede articularse, en síntesis (existen otras cuestiones importantes, como la determinación de las modalidades de la delegación que puedan consignarse en un hipotético "nuevo artículo 145" del TCE, o el efecto retroactivo de los procedimientos previstos en la Decisión que introduzca el nuevo procedimiento), en torno a los siguientes aspectos:

- Introducción de un procedimiento de información sobre la base del procedimiento vigente Lord Plumb/Delors.

- Introducción de un procedimiento de consulta al Parlamento Europeo lo más ágil que sea posible, de modo que nunca pueda restarse eficacia a las medidas que se pretenda adoptar.

- posibilidad de que el Parlamento Europeo, por mayoría de los miembros que lo integran, y el Consejo, por mayoría cualificada, puedan solicitar de la otra institución que anule una medida de ejecución, de carácter normativo, de la Comisión.

En resumen, se trataría de encontrar un acuerdo en el que las propuestas del Parlamento Europeo encuentren suficiente acogida sin por ello colapsar el proceso de adopción de medidas de ejecución derivadas de actos adoptados con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189-B del TCE.

La necesidad de una ordenación de las competencias comunitarias.

Si bien es cierto que el proceso de integración comunitario no está terminado, y que no podría haber seguido adelante de no ser por las distintas previsiones contenidas en los Tratados (de cara a asumir compe-

tencias no previstas inicialmente de manera expresa, pero que de no ejercerse por la Comunidad pondrían de relieve graves rupturas con el espíritu de los Tratados), no es menos cierto que esta situación ya no consiste, como en sus inicios, en la administración en común de unos pocos ámbitos materiales, sino que se refiere a la práctica totalidad de los sectores socioeconómicos y de algunos otros que no presentan tal carácter.

El intento de resolver los conflictos competenciales mediante la introducción del principio de subsidiariedad no ha sido más que una falsa solución, en tanto que nadie ha sido capaz hasta el momento de formular una definición científica de dicho principio, que posibilite su aplicación política en la práctica. Así, todas las nociones conocidas de la subsidiariedad incluyen términos que implican valoraciones subjetivas, susceptibles de ser resueltas mediante distintas interpretaciones ("acción más eficaz", "mejor", "en tanto sea posible"), lo que no sólo no resuelve la indefinición competencial sino que introduce nuevos elementos de incertidumbre a la hora de determinar cuales serán los mecanismos de control que impidan la inaplicación de este principio.

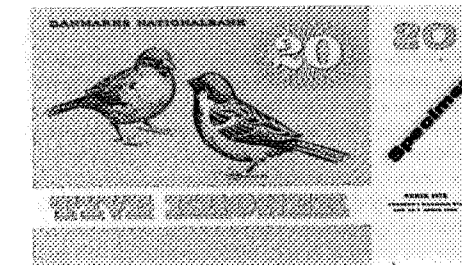
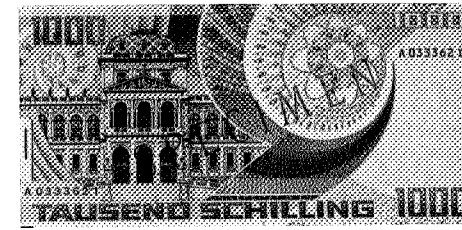
El principio de subsidiariedad resulta, por otra parte, de aplicación sobre una categoría de competencias de imposible delimitación: las competencias compartidas. Sostenemos tal criterio en tanto aceptamos que las competencias compartidas pueden devenir en competencias exclusivas mediante el ejercicio de las mismas por las instituciones comunitarias. El Dictamen 1/94 del Tribunal de Justicia confirma esta opinión al sostener expresamente que, aunque no exista competencia de atribución en el Tratado, nada impide que las instituciones adopten medidas en un ámbito determinado. Desde ese momento, los Estados no pueden adoptar medidas contrarias incluso en la esfera internacional. Así, no se trataría de competencias compartidas, sino de competencias comunitarias que son ejercidas por los Estados miembros a causa de la abstención de su titular (las ins-

tuciones comunitarias) y en tanto se mantenga dicha abstención, hasta el punto de parecer que son las instituciones comunitarias las que determinan, de forma singular, el alcance de sus propias limitaciones normativas y, en consecuencia, el alcance de la puesta en común de soberanía realizada por los Estados.

La situación sería totalmente distinta si existiera una determinación de las acciones normativas que las instituciones comunitarias estarían legitimadas a adoptar, tal como se expresa en los artículos 72.2, 73.1 y 74 de la Ley Fundamental de Bonn y en el artículo 149.1 de la Constitución española, en relación a los poderes regionales alemán y español, respectivamente (sin olvidar que incluso en estos casos se producen problemas para determinar el exacto titular de una competencia).

La definición competencial debe partir de un presupuesto: la consolidación del acervo comunitario. No se trata de cuestionar el alcance de las competencias ya ejercitadas, sino de calificarlas y ordenarlas. Así, sólo una vez calificadas las competencias comunitarias procedería analizar la jerarquía normativa de los actos de las instituciones (del ejercicio de una competencia de coordinación resultaría una Ley-Marco, o Directiva *stricto sensu*; del ejercicio de una competencia de ejecución normativa por parte de la Comisión resultaría una norma de carácter reglamentario, etc.). El proceso contrario no es posible (nominar y establecer una jerarquía de normas comunitarias sin determinar el alcance de las operaciones jurídicas que dichas normas impondrán en los Estados miembros) dado que la denominación y cualificación de normas aparecen indisolublemente unidas; naturalmente, para cualificar hay que determinar con carácter previo el alcance máximo de la norma en función de la competencia que con su adopción se ejercita.

Quienes se oponen a la idea de un catálogo de competencias sostienen que ello conduciría a un déficit de flexibilidad en el proceso de construcción europeo.



Sin embargo, tal argumento no es sostenible toda vez que para la resolución de los problemas y necesidades competenciales que pueden aparecer en el futuro se dispone tanto del artículo 235 como del artículo 100. A que proporcionan una amplia legitimación para acciones comunitarias no definidas específicamente en el texto de los Tratados.

La labor creadora del Tribunal de Justicia.

La indefinición competencial a la que hemos hecho referencia anteriormente tiene como consecuencia, entre otras, un importante conflicto institucional que se ha puesto recientemente de manifiesto en el pronunciamiento del Tribunal Constitucional alemán

de 12 de octubre de 1993. Por lo que aquí interesa, nos estamos refiriendo a determinadas funciones desarrolladas por el Tribunal de Luxemburgo con innegables consecuencias competenciales para los Estados.

Resulta imposible obviar el benéfico efecto que para el proceso de integración ha ido desplegando la jurisprudencia comunitaria. Las Sentencias del Tribunal de Justicia han tenido la utilidad propia de la interpretación de los términos del Derecho comunitario, Tratados y normas derivadas. En este sentido, es incuestionable tanto el esfuerzo técnico de este intérprete como la bondad de los resultados alcanzados, otorgando a este conjunto de normas materiales que en principio conforma el Derecho comunitario la solidez de un cuerpo jurídico completo y coherente, mediante la consideración del resto de las fuentes del Derecho (en

particular, Principios Generales y tradiciones constitucionales nacionales).

Sin embargo, llegados a este punto (cualitativo y cuantitativo) de integración, ya no es posible que el Tribunal de Justicia no posea un texto fundamental en el que explícitamente se recojan los principios de justicia que el constituyente comunitario considere oportuno incluir. Esta labor esencialmente innovativa, que considera las distintas tradiciones constitucionales, y extrae de ellas la solución más adecuada a las necesidades de la integración comunitaria, en ocasiones puede colisionar con aquellas tradiciones constitucionales más alejadas de la solución finalmente elegida. Podemos recordar que estas contradicciones se han puesto ya de manifiesto en materias tan íntimamente ligadas a la propia concepción nacional de justicia material como la irretroactividad de gravámenes y normas, los derechos procedimentales de audiencia o el permiso judicial para las entradas domiciliarias sin el consentimiento de las personas jurídicas.

El problema radica, pues, en que el Tribunal de Justicia se ha constituido en una fuente de producción normativa del máximo rango, esto es, en constituyente, papel muy alejado de aquél que le asignan los Tratados, y en el que venimos reconociendo una fuente de derecho comunitario. Esta situación está provocando reacciones como la contenida en la citada sentencia del Tribunal Constitucional alemán, en la que quedan cuestionados dos de los métodos más eficaces para la jurisprudencia normativamente innovativa del Tribunal: las competencias implícitas y la teoría del efecto útil.

Puede considerarse que este pronunciamiento jurisprudencial alemán materializa la creciente desconfianza de los Estados respecto del también creciente poder ejercitado por las instituciones comunitarias y legitimado por el Tribunal de Luxemburgo. Este clima de desconfianza tiene desde luego reflejo en los mecanismos institucionales comunitarios, y particularmente

en la potenciación de la intergubernamentalidad frente a la supranacionalidad.

La participación de los parlamentos nacionales.

La necesidad de otorgar cierto grado de participación a los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones en el nivel comunitario también se ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos. Efectivamente, uno de los aspectos en los que éstos pueden desempeñar un papel más activo es en el control político de la actividad de las instituciones.

Sin embargo, la intervención directa de los parlamentos nacionales en el ámbito comunitario no sólo se reduce a su pronunciamiento a favor o en contra en el momento de la ratificación de las nuevas normas de derecho originario (tratados de adhesión o modificaciones de los tratados), sino que éstos intervienen (y si no lo hacen, deberían hacerlo) de forma indirecta o mediata (y en cualquier caso, previa) a través de la fiscalización de sus respectivos ejecutivos, representados en el Consejo de la Unión. Además, el argumento de que las asambleas parlamentarias de los Estados miembros puedan intervenir de forma directa en algunas de las cuestiones que en mayor medida afectan a los intereses del cuerpo de electores que representan no deja muy bien parado el futuro papel del Parlamento Europeo salvo que sea para duplicar los procedimientos y con ello la dificultad y el tiempo de obtención de un acto normativo.

Es por todo ello por lo que debe analizarse su participación (quizás no tan reducida como pretende plantearse), ya sea a través de la constitución de unas *assises* (en mi opinión, un órgano que, por su composición y dimensiones, adolecería de múltiples defectos en el plano de la eficiencia), ya sea en virtud de un desarrollo funcional de la Conferencia de los Órganos

Especializados en los Asuntos Comunitarios (COEAC), pero en cualquier caso preferentemente en términos de colaboración.

En este sentido, la decimoquinta Conferencia de los Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios (COEAC), en su reunión de los días 15 y 16 de octubre del presente año, expresaba en sus conclusiones, entre otras cosas referidas a la mejora de la eficacia de sus trabajos, la posibilidad de que pueda estudiarse diferentes temas de la integración comunitaria (subsidiariedad, segundo y tercer pilar, etc.) sin que el texto adoptado a la finalización de los debates vincule a las delegaciones, o el reconocimiento del período de cuatro semanas para que los Parlamentos Nacionales puedan examinar las propuestas que serán posteriormente objeto de debate en Bruselas.

La adopción de las decisiones.

La práctica totalidad de los documentos surgidos en relación con la Conferencia Intergubernamental ha puesto de manifiesto la necesidad de operar una reforma de los procedimientos de adopción de decisiones.

En efecto, la ineficacia desplegada en los pilares intergubernamentales, así como el análisis detallado de los efectos que la última adhesión ha generado en la relación de fuerzas preexistente dentro del Consejo de la Unión para advertir la necesidad urgente de proceder a un replanteamiento de la situación.

En el ámbito del primer pilar:

1.- La extensión del derecho de codecisión del Parlamento Europeo debe realizarse con las suficientes cautelas: la ampliación a los ámbitos en los que el Consejo adopta sus decisiones por mayoría cualificada, ampliamente solicitada, se encuentra con las limita-

ciones que impone lo anteriormente comentado sobre la participación del Parlamento en la comitología, así como la falta de legitimidad de la que todavía adolece esta institución al no disponer de un procedimiento electoral uniforme.

2.- Los procedimientos deben ser simplificados (tanto en el número de ellos como en su contenido).

3.- Debe realizarse una nueva ponderación de los votos en favor de los Estados miembros más grandes, que esté basada en criterios poblacionales reales: cualquier propuesta de modificación de la ponderación del voto con base en el criterio demográfico hace innecesario reforzar las decisiones a través de la exigencia de un respaldo adicional estimado en número de habitantes.

4.- Deben mantenerse las minorías de bloqueo: la preservación de intereses básicos de grupos cohesionados de Estados miembros (los que constituyen minorías de bloqueo) debe erigirse en principio inspirador de cualquier reforma que se aborde.

5.- El voto por mayoría debe extenderse a todas las áreas relacionadas con el mercado interior (ámbitos fiscales, sociales y medioambientales).

6.- La unanimidad sólo debe ser requerida para el sistema lingüístico, la reforma de Tratados y el acceso de nuevos Estados: el recurso a la unanimidad, además de poner en riesgo decisiones que cuentan con un fuerte apoyo desde la ciudadanía, supone hoy un peligro adicional si se tiene en cuenta el auge que experimentan en algunos Estados miembros tesis involucionistas que pretenden un retorno a la intergubernamentalidad.

Por lo que se refiere a los pilares de cooperación intergubernamental (Política Exterior y de Seguridad Común y Asuntos de Interior y Justicia), soluciones del tipo de la "abstención positiva/activa" o

"unanimidad menos uno" no son más que soluciones temporales que manifiestan un deseo (más o menos encubierto) de continuar con el statu quo. Es sabido que la introducción de sistemas de voto por mayoría introduce una mejora en la adopción de las decisiones y agiliza los procesos, no sólo por el hecho de que no puedan bloquearse dichas decisiones, sino porque el temor a ser excluido de la misma y quedar en una posición de desventaja obliga a los Estados a conciliar posiciones más cercanas al consenso.

En el caso concreto de la PESC, las decisiones que tengan que ser adoptadas por mayoría simple/cualificada o por unanimidad deberían ser introducidas en una lista flexible, en la que se incluya, además, una relación entre el tipo de decisiones y el instrumento jurídico que deba servir de soporte para las mismas (partiendo, claro está, de una clarificación previa del verdadero alcance de dichos instrumentos).

Conclusiones.

La publicación del programa legislativo y de trabajo de la Comisión, la utilización de "libros blancos y verdes", así como todas aquellas otras medidas destinadas a proporcionar más información a los ciudadanos son actuaciones que se justifican por sí mismas en aras de una mayor transparencia del funcionamiento de la Unión. Sin embargo, situaciones como la descrita anteriormente respecto del Consejo Europeo (extralimitación funcional), la posibilidad de que un Ministro de un Estado miembro forme parte del Consejo de la Unión (órgano de carácter legislativo, no lo olvidemos) sin necesidad de ostentar un acta de diputado y la consiguiente legitimación de las urnas, o que aún no se haya previsto un procedimiento electoral uniforme para la elección de los miembros del Parlamento Europeo, creemos que son puntos que deberían ser abordados con más urgencia y preocupación que otros que, aunque más

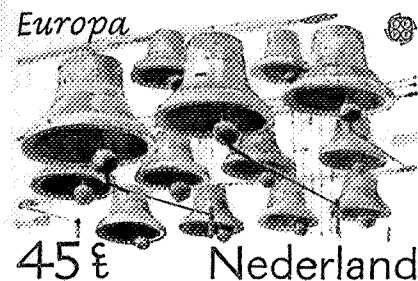
"vistosos", no contribuyen tanto a mejorar las bases democráticas del funcionamiento de la Unión como a proporcionar una mejor imagen ante la opinión pública y los ciudadanos de la Europa comunitaria.

La inserción de este concepto entre los principios rectores del funcionamiento del sistema institucional de la Unión, aunque lógicamente motivada por la necesidad de que dicho sistema obtenga los resultados deseados en un tiempo razonable, sorprende por lo difícil que puede ser en ocasiones conjugarlo con la noción de democracia. La mera constitución de un sistema, cualquiera que sea su finalidad, presupone la intención de que dicho sistema funcione de una manera eficaz, lleve o no aparejado el deseo de que éste sea dirigido de manera democrática.

Nos referimos al tradicional sistema de división de poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), el cual ha sido considerado como modelo a seguir por los sistemas políticos occidentales, así como paradigma de la participación de los pueblos tanto en la actividad de gobierno como en la del control que debe ejercerse sobre ésta. En cualquier caso, es necesario recordar que la formulación práctica que se da a la separación de poderes, así como lo que puede o no entenderse como democrático, no sólo varía de un Estado a otro, sino que podría no ser siquiera intercambiable entre los modelos establecidos en cada uno de los referidos Estados.

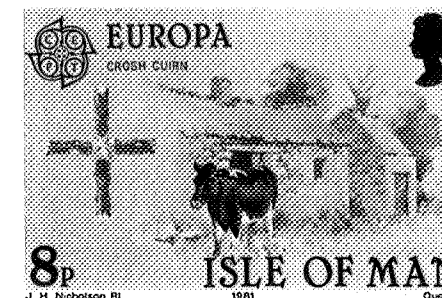
El tratamiento de este tema ha sido muy peculiar en el sentido de que ha sido esgrimido desde todo tipo de ámbitos, pero generalmente sin acompañarlo ni de la concreta indicación de los ámbitos en los que se encuentra dicho déficit, ni de las medidas necesarias para corregirlo.

Según lo dispuesto en el artículo D, párrafo 1, del TUE: "*El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para el desarrollo y definirá sus*



orientaciones políticas generales". Así, esta ampliación en el plano positivo de su espectro funcional a la que hacemos referencia no debe servir como precedente para justificar una transformación (mas que una evolución) de la concepción originaria del Consejo Europeo.

Es preciso señalar que cualquier intento de convertir al Consejo Europeo en el ente encargado de llevar a cabo la tarea de fiscalización política de la actividad de la Comisión, debería pasar, previamente, por la



inclusión de aquél en el número de las instituciones comunitarias. No se debe olvidar, a este respecto, que la llamada "institucionalización" del Consejo Europeo en el Acta Única, primero, y en el TUE, después, no pasó de constituir un mero reconocimiento expreso de su existencia, así como un intento de describir sus funciones de forma vaga. En ningún caso se pretendió otorgarle la condición de institución, reservada exclusivamente a las cinco que se recogen en el artículo 4 del TCE. Con ello entramos dentro de una cuestión que nos

aparta un tanto del objetivo principal del presente comentario; no obstante, es preciso decir que en un hipotético debate sobre la necesidad o no de conceder al Consejo Europeo la categoría de institución, sería importante determinar hasta qué punto éste reconocimiento debería efectuarse en las disposiciones generales del TUE, circunstancia que le otorgaría la condición de "institución de la Unión", o incluirse junto al resto de instituciones en el mencionado artículo 4 del TCE, ya que la Unión toma su cuadro institucional de la Comunidad.

En un mismo orden de cosas, no debe ser excluida la posibilidad de institucionalizar un procedimiento de cuestión de confianza por el que la Comisión someta a la aprobación del Parlamento las líneas generales de su política.

Otro elemento de avance, por lo que a la participación del Parlamento se refiere, lo constituiría la revisión del artículo 173, de cara a proporcionar a esta institución la posibilidad de mejorar el inicio de acciones de anulación. El Tribunal de Justicia se ha pronunciado respecto a esta cuestión en el sentido de no apreciar objeciones de tipo técnico, así como de la posibilidad de que el Parlamento realice consultas al Tribunal en el ámbito del artículo 228.

El frecuente recurso por parte del Consejo a utilizar los procedimientos de comités "pesados" ("comité de gestión" y "comité de reglamentación"), en los que la influencia de los Estados miembros sobre el resultado final de la medida es superior a la de los funcionarios de la Comisión, hace que la naturaleza y alcance de la medida de ejecución que se quiere adoptar se encuentra a veces demasiado sesgada en favor de los intereses de los Estados. Así, en aras de un respeto escrupuloso del principio de equilibrio institucional, el recurso a estos procedimientos debería constituir definitivamente la excepción y no la regla.

30

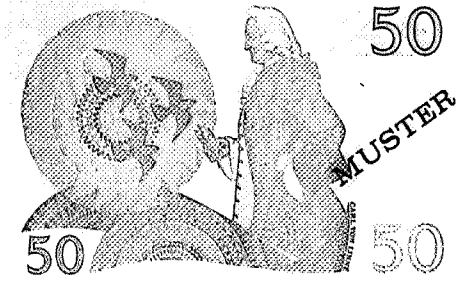
Este número se ve incrementado por la existencia de variantes en los procedimientos del comité de gestión y del comité de reglamentación, así como en el procedimiento especial para la adopción de medidas de salvaguardia.

El "*modus vivendi*", principal documento de referencia sobre el particular pero de naturaleza provisional, fue concluido entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión (DOCE C 293 de 8 de noviembre de 1995, pág. 1). En él se recoge un compromiso en materia de información al Parlamento Europeo y el sometimiento de la cuestión a un ulterior examen en el curso de la CIG.

Si la institución cuya acción anuladora se solicita aceptase dicha petición, la medida se anularía, de modo que la Comisión debería presentar una nueva propuesta que contemplase las sugerencias que el Parlamento Europeo y el Consejo le dirigieran. En el caso de que la institución receptora de la solicitud de anulación rechazara dicha propuesta la situación debería resolverse con arreglo a la siguiente casuística:

1.- El Parlamento Europeo decide, por mayoría de sus miembros, solicitar al Consejo la anulación de la medida y en el seno de éste no se alcanza la mayoría cualificada para proceder a dicha anulación. Inmediatamente, el Parlamento Europeo, para proseguir en su solicitud de anulación, deberá acordarla por mayoría de dos tercios de los miembros que lo componen. En el caso de que así suceda, el Consejo deberá obtener la unanimidad para que se proceda al rechazo de dicha solicitud. El procedimiento queda, de esta manera, cerrado, siguiendo su curso la medida de ejecución.

2.- El Consejo decide, por mayoría cualificada, solicitar al Parlamento Europeo la anulación de una medida. La votación en el Parlamento Europeo no arroja



una mayoría de sus miembros a favor de dicha anulación. A continuación, si el Consejo quiere proseguir en su solicitud, deberá hacerlo por unanimidad. Para rechazar dicha solicitud, el Parlamento Europeo deberá pronunciarse en contra por una mayoría de dos tercios de los miembros que lo componen. En ese caso, el procedimiento queda cerrado, siguiendo su curso la medida de ejecución.

En el momento en que cualquiera de las dos instituciones no pueda pronunciarse con las mayorías requeridas para el rechazo de la solicitud de anulación de las medidas de ejecución formulada por la otra, el procedimiento quedará cerrado, de manera que la medida será anulada, debiendo presentar la Comisión una nueva propuesta que contenga las indicaciones del Parlamento Europeo y del Consejo.

La correcta aplicación del principio de subsidiariedad supondría responder previamente a dos preguntas básicas: dónde se residencia la legitimación activa para interponer una acción ante una posible vulneración de tal principio y cuál es la instancia adecuada para resolver dicho conflicto. La opiniones vertidas al respecto han apuntado diferentes soluciones para cada cuestión, ninguna de ellas suficientemente

válida para ser llevada a la práctica. Respecto de la primera, ni la autolimitación de los órganos legislativos, ni la creación de un órgano de representación parlamentaria nacional, ni la atribución de esta potestad a las regiones (ya sea vertebradas dentro de un órgano concreto o a título individual) son suficientemente realistas por el mutuo recelo que existe entre estos tres niveles de poder: Instituciones, Parlamentos Nacionales y Regiones (más difícil, si cabe, se perfila esta solución teniendo en cuenta que existen algunos Estados miembros de tipo centralista, y que cuando las regiones tienen reconocidas atribuciones competenciales existen grandes diferencias entre cada una de ellas, incluso dentro de un mismo Estado). Por lo que se refiere a la segunda cuestión, la intervención del Tribunal de Justicia es descartable al configurarse la subsidiariedad como un principio de carácter político y no poder ejercer esta función el Tribunal sin hacer algún tipo de consideración sobre las previsiones competenciales constitucionalmente establecidas en los Estados miembros.

Para ello, será necesario rescatar la vieja distinción conceptual a propósito del término "aproximación". En efecto, dicho concepto (contenido, entre

31


otros, en el artículo 100.A) incluye en realidad tres nociones de naturaleza y alcance bien distintos: coordinación (que no implica cambios sustanciales de las legislaciones nacionales), armonización (que conlleva ciertos cambios en las legislaciones nacionales con el fin de crear entre ellas las similitudes necesarias al objetivo perseguido) y unificación jurídica (la cual comporta inevitablemente la identidad de legislaciones).

En este sentido, ya comentábamos que "...la ya famosa sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 12 de octubre de 1993 vino a potenciar la beligerancia del Parlamento de este país, el cual deberá quedar menos al margen de ciertas decisiones de la Unión. Puede decirse que con la promulgación de la aludida sentencia del Tribunal de Karlsruhe, se abrió la caja de Pandora y en el interior de los distintos Estados miembros se está produciendo una corriente que claramente tiende a que los Parlamentos nacionales, en tanto representantes democráticos de la ciudadanía, hagan más visible su presencia y actuación en el momento de que se adopten, si no todas, sí al menos ciertas decisiones que impliquen posible afectación a algunas de las competencias materiales, en el ámbito del proceso de elaboración y aprobación normativa de la Unión Europea". (Vid. *España en la Europa Comunitaria: balance de diez años*. "El control parlamentario nacional sobre los actos normativos emanados de las instituciones de la Unión Europea". Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., pág. 149.)

Esto no significa que los Gobiernos tengan que dirigirse a Bruselas con las manos atadas y contando sólo con el estrecho margen de negociación que su respectivo órgano asambleario nacional tenga a bien marcarle. Muy al contrario, la flexibilidad en estas negociaciones debe estar presente, pues los caminos que pueden tomar éstas son imprevisibles. Así, unas veces se obtienen cosas inicialmente no previstas por las que

compensa renunciar a algo que con anterioridad fue defendido como innegociable.

El sistema instituido por los Tratados rompe de forma radical con un uso tradicional del Derecho Internacional Público: el axioma de la igualdad soberana de los Estados. Efectivamente, en el seno del Consejo, un Estado no es igual a un voto, sino que éste se halla ponderado en función del resultado de una negociación política en la que se ha querido preservar (introduciendo un factor de sobrerepresentación) la influencia de los Estados "pequeños". Dicha sobrerepresentación, en una Comunidad cuyo número de miembros ha crecido en número de nueve desde su fundación y que prevé futuras adhesiones, plantea numerosos problemas, entre los cuales quizá el de mayor importancia lo constituya el riesgo de bloqueo por parte de las minorías de decisiones sostenidas por un número de Estados miembros cuyas poblaciones representan una mayoría de los ciudadanos de la Unión.

Esta flexibilidad se entiende en el sentido de que, en un futuro (pero con carácter irreversible), temas concretos introducidos en dicha lista puedan pasar de la unanimidad a la mayoría, según se desarrolle el clima político de cada momento. 

El territorio en el nuevo entorno global: oportunidades y riesgos

Christine Delfour

En el siglo XIX, y hasta mediados del XX, el orden internacional está basado en los Estados-nación. El modelo francés, con sus variantes norteamericanas, se apoya en el carácter central del Estado-nación. La nación es soberana, una e indivisible. Las economías son nacionales. Las sociedades son nacionales. Los ejércitos son nacionales. Las políticas extranjeras son nacionales. Las alianzas inter-nacionales a su vez están basadas en la supremacía de las naciones.

A partir de los años cincuenta la "guerra fría" transforma profundamente el orden internacional, que se organiza alrededor de dos polos (el Este y el Oeste), pero ese orden internacional sigue estando basado en las alianzas entre Estados-nación.

¿Qué ocurre hoy con el orden mundial? ¿Cuál es el papel de los Estados-nación? ¿Cómo se organizan? En ese nuevo orden mundial, ¿cuál es el lugar de los microterritorios, es decir, de las regiones, de las provincias, de las ciudades?

Hoy día el orden mundial es relajado, laxo. Un nuevo orden, complejo, contradictorio, a veces complementario, está emergiendo. Este orden, de geometría variable, se compone, se descompone y se recompone a partir de cuatro megatendencias: la mundialización (lo que los anglosajones llaman "globalization"); la multiplicación de los grandes bloques regionales (tipo Unión Europea); el debilitamiento de los Estados-nación; y el reforzamiento de los micro-territorios (ciudades, provincias, regiones en el sentido de la Europa de las regiones).