

# La Europa movediza

Antonio Remiro Brotóns

**F**inalmente, el 1 de noviembre de 1993, la Unión Europea nació bajo la advocación de todos los santos. Pero el calendario conmemora el día después a todos los difuntos. ¿Será acaso una premonición del destino inmediato de la Unión? Jamás un tratado llamado a tan grandes obras ha entrado en vigor con menos ilusión y hasta podría decirse que, más que el arcángel que anuncia la buena nueva, sobre él cabalga el mensajero de la parca.

En las páginas que siguen pretendo sólo compartir con el lector algunas consideraciones sobre el TUE desde una doble perspectiva: su capacidad para hacer la acción comunitaria más eficaz a partir de una mayor legitimidad y su papel en el devenir de la unificación europea.

1. Sea cual sea la opinión que merezca la viabilidad de una integración europea más allá del ámbito económico, el modelo adoptado por las Comunidades ha resultado ser, como prueban las sucesivas revisiones de los tratados constitutivos, manifiestamente mejorable y aún ahora, tras la entrada en vigor del TUE, las posibilidades del método en el actual marco comunitario están muy lejos de haber sido agotadas.

Desde el punto de vista del equilibrio institucional y del régimen de adopción de decisiones, el Consejo Europeo Extraordinario de Dublín (abril de 1990) marcó como directriz (al poner en marcha el proceso que dio en el tratado), el fortalecimiento de la *legitimidad democrática*<sup>1</sup>, de manera que la Comunidad y sus instituciones pudieran responder con *efectividad y eficacia* a lo exigido por la nueva situación. Tal como fue expresado, diríase que el Consejo, en su sabiduría, entendió que la *eficacia* fluye naturalmente de la *legitimidad* acrecida de las instituciones, una conclusión seguramente cierta en la medida en que legitimidad supone participación, genuina representación y apoyo sustancial para las decisiones. Sin embargo, en el juego corto de cada día se vive la tentación del enfrentamiento entre ambas y evitarla requiere un pacto: si la búsqueda de una mayor eficacia sólo puede hacerse desde el respeto de una intocable legitimidad de base, una vez que ésta ha sido satisfecha su ensanchamiento no puede conducir al bloqueo o dilación irrazonable del proceso decisorio. ¿Lo satisface el tratado?

---

**Antonio Remiro Brotóns** es catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Autónoma de Madrid y director del Centro Español de Relaciones Internacionales (CERI).

2. Quienes la soportan con sentido práctico, pero no son devotos de la *integración* europea, han encontrado en los actos normativos derivados de los tratados comunitarios un sinnúmero de ejemplos para denunciar el centralismo logorreico animado por la Comisión desde Bruselas. Aproximar la Administración a los administrados, poniendo coto a la pretendida voracidad de la *eurocracia*, ha podido así ser sostenido como punto de un programa de *legitimidad* y *encada* que ha encontrado en el *principio de subsidiariedad* su primera bandera.

En realidad, el principio de subsidiariedad está implícito, como bien se ha observado, en la existencia misma de las Comunidades. Ahora, sin embargo, amanece *eo nomine* en el tratado para inspirar la acción de la Unión (preámbulo, art.B del TUE) y, más precisamente, la de la Comunidad Europea (art.3B del TCE). Pero el mensaje que nos ofrece este último precepto es, a la postre, confuso: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida 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”.

Es obvio que el principio, tal como ha sido enunciado, parte –como no podía ser menos– del respeto incondicional de la acción comunitaria en el ámbito de sus competencias exclusivas y limita su horizonte a las competencias *concurrentes* de la CE y de los Estados miembros, evitando la ciénaga de relaciones entre éstos (cuando son de estructura *compleja*) y sus regiones, en la que quería –y aún quiere– adentrarse Alemania, no sé si excitada, ahora que está reunida y endeudada, por la posibilidad de ofrecer una plataforma comunitaria a un permanente conflicto de competencias hoy aún bajo la jurisdicción de los tribunales estatales. Pero, ¿qué decir del corolario de *excelencia* que la disposición aplica al criterio rector de la *suficiencia* de la acción estatal –por dimensión y efectos– que excusa la comunitaria? Si lo *excelente es más que suficiente*, lo *suficiente no siempre es excelente*. La subsidiariedad, ¿ha de regirse por la *suficiencia* de la acción estatal –que es, seguramente, lo que opinarán los partidarios de rebajar al máximo el orbe comunitario– o la acción estatal, aun suficiente, ha de ceder ante la comunitaria cuando ésta –atendiendo a la dimensión y efectos de la acción– sea más eficaz, es decir, *excelente*?

Los problemas originados por la interpretación jurídica de un concepto por su misma naturaleza indeterminado y cuya concreción puede reclamar consideraciones de oportunidad política y análisis económico, tal vez inapropiadas para una apreciación judicial de mera legalidad, se ven así multiplicados y la pesadilla recurrente de una avalancha inacabable de recursos de anulación de actos comunitarios por infracción de este principio amenaza la paz de quienes, deseando una acción más eficaz, legítima y económica, procrearon una criatura litigiosa. Todo ello con abstracción del escalofrío que puede recorrer la cerviz de los miembros

del Consejo y de sus órganos subsidiarios cuando lo adviertan correteando travieso como un *gremlin* que sacó de la cartera uno de sus colegas, empeñado en un debate preliminar sobre la subsidiariedad...

Concebido políticamente para combatir los excesos de la acción comunitaria, el principio puede, por otro lado, acabar sirviéndole de fundamento. La Comisión no ha tenido reparo en invocarlo para mejor vender a la opinión, arguyendo *eficacia*, sus propuestas de redefinición y extensión *selectiva* de las competencias comunitarias. En este sentido el principio es ambivalente, de ida y vuelta. Conectada con la previsión de que la Unión “se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas” (art.F.3 del TUE) y la obligación de cooperar de los Estados miembros (art.5 del TCE), la subsidiariedad más que amenazar la acción de la CE se perfila como un principio contradictorio al servicio de los intereses más dispares. ¿Era necesaria, pues, incluso conveniente, su legitimación jurídica?

3. Dado que en ningún momento los miembros del Consejo han insinuado la mínima disposición a abandonar su privilegiada posición como poder *legislativo* y, al mismo tiempo, de *gobierno* comunitario, ha sido la implantación de la mayoría cualificada como regla general de adopción de decisiones<sup>2</sup> el objetivo que bajo la sombrilla de la *eficacia* se ha sostenido con mayor énfasis en los trabajos preparatorios de las sucesivas revisiones de los tratados. El TUE, como antes el Acta Única Europea (AUE), amplía los dominios de la mayoría cualificada evitando las declaraciones de principio y buscando aprovechar, caso por caso, las coyunturas favorables.

Sin embargo, los partidarios de ensanchar el campo de la mayoría cualificada tienen que hacer frente, no sólo al imperio reconocido por los tratados a la regla de la unanimidad, sino también al tapado *compromiso de Luxemburgo* (30 de enero de 1966), en virtud del cual la invocación por un Estado miembro de *intereses muy importantes* obliga a la búsqueda del consenso, según Francia –además– indefinidamente (lo que equivale a ejercer, entre tanto, una suerte de veto sobre cualesquiera propuestas de la Comisión susceptibles de contar con la mayoría requerida por los tratados<sup>3</sup>).

¿Cabe acaso considerar definitivamente muerto el *compromiso*, o debemos aceptar vergonzosamente que está llamado a revivir en las noches de luna llena para vampirizar el proceso decisorio? Olvidemos el reglamento interno del Consejo, donde se indica que el presidente debe iniciar la votación a instancias de cualquiera de sus miembros o de la Comisión, siempre que la mayoría de aquéllos lo apoye. El *fantasma* no se somete a reglas jurídicas, pues siendo él mismo expresión de un *pacto entre caballeros*, es decir, de un acuerdo no normativo, su mundo no es el del Derecho, sino el de la voluntad política de exigir su cumplimiento o, por consideraciones de conveniencia y sentido práctico, abdicar de él.

La idea de introducir en el orden comunitario el *compromiso* no ha contado jamás con el apoyo necesario, dado su carácter regresivo, pero el *compromiso* sigue latente nuestros pasos. ¿Qué es, si no, lo que ha

blandido el Gobierno de Francia para manifestar su rechazo absoluto al acuerdo de Blair House, negociado por la Comisión con Estados Unidos para desatascar la Ronda Uruguay del GATT, hasta que su globalización ha permitido a sus socios declarar que su firma se somete a la regla de la unanimidad? El TUE, como antes el AUE, supone –junto a las obligaciones jurídicas– la renuncia a romperlas en virtud de situaciones límite subjetivas y a no tolerar, en todo caso, los desfallecimientos del prójimo. Pero, fallando estas premisas, ¿no podría considerarse contraproducente someter el sistema institucional de toma de decisiones a tensiones que, si no somos capaces de vencer, sería mejor interiorizar? Se me ocurre una razón para dudar: el derecho estatutario de veto, implícito en la regla de la unanimidad, iguala a los desiguales, favoreciendo comparativamente a los más pequeños; sólo los grandes, en cambio, cuentan con la fuerza suficiente para agitar los fantasmas.

4. La extensión de la regla de la mayoría cualificada en el Consejo fue acompañada en su día de propuestas para forzarle a compartir en mayor medida sus poderes legislativo y de gobierno, el primero con el Parlamento Europeo (PE) por motivos de *legitimidad*, el segundo con la Comisión por motivos de *eficacia*. Ambas iniciativas coincidían en una redefinición del sistema normativo comunitario que, en su versión más radical, proponía la distinción, bien conocida por los Derechos estatales, entre *ley* y *reglamento*, confiando las leyes a una auténtica codecisión de Consejo y Parlamento y su ejecución reglamentaria, sin necesidad de delegación o habilitación, a la Comisión, bajo el control, eso sí, de las otras dos instituciones. Esta propuesta hubiera supuesto, de ser aceptada, un cambio profundo en el actual (des)equilibrio institucional; pero fue perdiendo en el camino, primero sus pertrechos, y luego el alma hasta quedar reducida, en el proyecto elaborado por la presidencia luxemburguesa, a una caricatura.

¿Qué ha quedado para el PE? A esta institución, en origen, le fue tan mal que tenía forzosamente que mejorar. Hoy, con el TUE, el Parlamento cuenta con importantes medios de control político sobre la Comisión (incluidas la investidura y la moción de censura), legitimación ante el Tribunal de Justicia, al menos para defender sus propias competencias y urgir a las demás instituciones a la acción que les es propia, un poder presupuestario nada despreciable, una intervención en la conclusión de los acuerdos internacionales de las Comunidades que resiste –e incluso supera– la comparación con la de las Cámaras legislativas estatales, y una participación mayor en el proceso normativo.

Ocorre, sin embargo, que esto no es bastante para afirmar al PE como titular, junto con el Consejo, del poder legislativo. Ni siquiera puede decirse que el sistema apunte ya a un bicameralismo; menos aún que el Consejo sopesa la idea de convertirse un día en Senado o Cámara Alta de la Unión (o de la CE). Aunque probablemente se ha exagerado la afirmación del *déficit democrático* de las instituciones comunitarias para favorecer las exigencias del Parlamento, no prestándole la debida atención a la distinción subrayada por J. Weiler entre *legitimidad formal*

y *legitimidad social*<sup>4</sup>, lo cierto es que incluso para los parámetros menos exigentes la actual participación del PE en el poder legislativo de las Comunidades sigue siendo muy insatisfactoria.

En efecto, cualquiera que se aproxime a sus competencias en el proceso normativo será víctima, *ipso facto*, de un complejo que me atrevería a llamar, con permiso de los griegos, *macedónico*, dada la variedad con que se manifiestan sus frutos. Aun prescindiendo de los casos en que, si no se le da de *lado*, es –simplemente– informado de lo hecho, el Parlamento puede ser sumergido en procedimientos de *consulta*, *concertación*, *cooperación* y *codecisión*, amén de *dictamen conforme*. Todo ello en los términos más farragosos y, en ocasiones, promiscuos.

El proceso de *codecisión* (art.189 B del TCE), último de los pasos dados para reforzar esa participación es, por eso mismo, benemérito, pero el hecho de que conceda al presidente de la Cámara la prerrogativa de firmar junto con el del Consejo los actos que son su resultado (art. 191), no oculta la profunda desigualdad de ambas instituciones, limitado como está el Parlamento, a lo sumo, a un papel *exterminador* o dificultativo de las propuestas de la Comisión que cuentan con el acuerdo del Consejo, y eso a condición de formar –y mantener por tres veces, como en el repudio islámico– una voluntad orgánica con la mayoría absoluta de sus miembros. Hay una cierta perversión en el hecho de que una institución cuya misión debe ser la de *hacer* las leyes, haya sido distinguida con el atributo de *destruirlas*.

5. ¿Qué decir de los Parlamentos nacionales? No sería descabellado proponer que el sorprendente fervor de los Gobiernos por concederles un renovado papel ha tenido que ver, no tanto con un genuino interés por la legitimación democrática del sistema, como con el propósito de desviar el bicameralismo en otra dirección que, permitiendo al Consejo la conservación nuclear del poder legislativo enriquecido con nuevas competencias transferidas por las Asambleas estatales, debilitara la reivindicación de la itinerante Cámara de la Unión. Este planteamiento ha dado finalmente en una Conferencia de los Parlamentos o *Assisses* que, a la espera de ser consultada “sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea”, según reza la correspondiente Declaración de Maastricht, permitirá conocerse en ambientes generalmente gratos a parlamentarios europeos de los diferentes Estados miembros, lo que no está mal; como tampoco lo estaría una segunda cámara de representación territorial llegado el día en el que el poder legislativo no resida en la institución donde toman asiento (*no nos moverán*) los Gobiernos estatales. Ahora bien, *rebus sic stantibus*, ¿es conveniente para la construcción europea avalar una política que añade pulgas a la sarna?

En relación con la CE el papel de los Parlamentos nacionales no es baladí, ni mucho menos. Pero responde a las exigencias propias del orden constitucional de los Estados miembros y se proyecta, bien en el tratamiento de cuestiones fundamentales para el reforzamiento de la construcción europea que los miembros no han querido entregar a las instituciones comunitarias<sup>5</sup>, bien en el control de las posiciones de los Gobiernos

respectivos en las instituciones de que forman parte, bien en la ejecución de las normas comunitarias cuando aquélla ha de ser instrumentada mediante leyes. No cabe desconocer, sin embargo, que lo primero implica confesión de una insuficiente voluntad federalizante; que lo segundo no sólo es aborrecido por los Gobiernos sino que, allí donde el control funciona a *priori* con cierto rigor y seriedad, es aborrecido también por las instancias comunitarias, porque amenaza con bloquear –o dilatar exageradamente– el proceso decisorio dada la rigidez en los planteamientos que comporta<sup>6</sup>; y que, en cuanto a lo tercero, el aborrecimiento procede de los mismos legisladores, mortificados por el desempeño de tarea tan instrumental y, a menudo, minuciosamente reglada, y dispuestos ocasionalmente a *dar lecciones* a su Ejecutivo, torpe, pusilánime o *vendepatrias* (si se me permite la licencia centroamericana) y, de paso, a *Bruselas*.

6. Henos, pues, ante la Comisión. Jamás se ha conocido, de la CECA a La Meca, una campaña de descrédito y acoso más furibunda que la que ha debido soportar esta institución en los últimos años. El (mal) trato deparado a Jacques Delors por la prensa sensacionalista británica ha sido su más llamativo reclamo, aunque finalmente podría sugerirse que estas actitudes han acabado devolviendo a la Comisión y a su presidente el tono *político* que en el pasado habían ido perdiendo.

En todo caso, si la Comisión y sus servidores han encajado con aguante y discreción el castigo de portavoces y medios nacionales, aceptando tácitamente el papel de chivo expiatorio de los malos humores destilados, sobre todo, después de la inicial y temprana negativa danesa a ratificar el TUE, ha sido porque capeando el temporal y buscando para el tratado el puerto de la entrada en vigor conseguían salvar la integridad de sus competencias y, en parte, aumentarlas, contando además, en adelante con la legitimidad añadida de su investidura parlamentaria. Todo lo cual podría servir para la recuperación de su original carácter, mixtificado por los *submarinos* gubernamentales introducidos en la Comisión y en sus servicios, las intromisiones de grupos de presión y de intereses y el burocratismo propiciado por el *mal del amianto*.

Conservando para sí la iniciativa legislativa y el control del proceso normativo más allá de todo punto razonable<sup>7</sup>, el objetivo primordial de la Comisión era ahora hacerse con el poder de ejecución reglamentaria, desembarazándose de la telaraña de comités subsidiarios del Consejo puestos en su camino. La Comisión había ido mejorando su posición con el paso del tiempo. Los tratados constitutivos hacían de la ejecución una competencia del Consejo que podía serle delegada caso por caso y con condiciones, lo que el Consejo, cicatero, había hecho con cuentagotas y numerosas cautelas. Sólo con el AUE la Comisión consiguió introducir en los tratados el reconocimiento de la delegación como regla general invirtiendo, pues, el principio; pero para entonces toda una red de comités *consultivos*, de *gestión* y de *reglamentación*, había sido establecida y estos últimos, en particular, eran capaces de bloquear la acción de la Comisión, forzándola a recurrir al Consejo. El *comitólogo*, especialista en

esta bulla, surgió naturalmente como los caracoles tras la lluvia, y el mismo Consejo hubo de poner en ella algún orden y racionalidad.

El *desiderátum* de los comisarios –ver reconocida su competencia reglamentaria bajo la supervisión *a posteriori* del Consejo y, en su caso, del Parlamento– no ha sido, sin embargo, satisfecho. El tratado (arts. 145 y 155 del TCE) ha dejado las cosas como están y aunque el encuadramiento intergubernamental de la ejecución comunitaria puede afectar a su *eficacia*, los comités siguen siendo no sólo perfectamente legales, como reconoció el mismo TJCE<sup>8</sup>, sino también, no abusando de ellos, oportunos, como instancias de diagnóstico precoz de discrepancias entre la Comisión y el Consejo.

7. *Unificación e integración* han sido sinónimos desde que en la década de los cincuenta los llamados *funcionalistas* asentaron la realización de la *Europa unida* en una integración progresiva de sectores económicos que debía abarcar finalmente a la economía toda para, a partir de ahí, saltar a otros ámbitos y acabar la larga marcha con la unificación política. El ínsito gradualismo de este enfoque hacía de la unificación europea un *proceso* que se suponía animado por la voluntad de avanzar con flexibilidad y sentido práctico, traducándose en *pequeños pasos* que parecían responder al lema: “Llévame despacio, que tengo prisa”. Así, los *hilos de la trama que se teje y alarga cada día*<sup>9</sup> dieron pie, con base en un racimo de tratados servidos por instituciones propias, a un complejísimo orden jurídico que aspiraba a una aplicación inmediata y directa de sus actos en los Estados miembros por encima, de ser preciso, de sus normas, incluso las constitucionales, bajo un control judicial comunitario, garante de su respeto, unidad y coherencia.

Dadas las circunstancias, los *federalistas*, ansiosos de plasmar los *Estados Unidos de Europa*, se cobijaron bajo los estandartes funcionalistas y, creyendo en su inacabable capacidad de evolución y progreso, esperaron la unificación política como el *fruto del árbol* o la *coronación del edificio europeo*, según las conocidas aportaciones metafóricas de la biología y de la ingeniería civil a este orden de cosas. La absorción por las Comunidades de nuevos ámbitos de acción y el reforzamiento de sus competencias se consideró el *único* camino para alcanzar, siguiendo el método de la integración, la Europa unida.

Para el 1 de enero de 1993, según prometía sin empeñar la palabra el AUE, los participantes en el proceso –que con el tiempo habían pasado de seis a doce– habrían de disfrutar “un espacio sin fronteras interiores en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada”. Este insólito arrebatado de bella literatura dentro de la pesada redacción del acta no se ha hecho todavía realidad en todos sus términos; pero ¿puede negarse lo mucho que se ha avanzado desde que en 1952 entró en vigor la CECA? Incluso un Banco Central y una moneda única parecen –¿parecían?– al alcance de la mano, una vez que el TUE convino un plan para la comunitarización total de las políticas económica y monetaria.

8. Cabe preguntarse, sin embargo, si en algún punto del camino la estricta alianza entre el objetivo perseguido y el método que lo servía se ha

roto. *Unión era integración; integración, comunidad(es)*. La CEE y la CEEA no habían podido seguir, ciertamente, a la CECA en su acentuado *supranacionalismo*, término y concepto malditos en la Francia de De Gaulle, y habían retirado de sus textos ésta y otras expresiones provocadoras, salvando apenas, casi en el último minuto, la de *Comunidad*; pero eso se explicaba por razones históricas. La transformación, por otro lado, del Consejo en institución dominante respondía al juego político que, dentro del equilibrio institucional global, permitía el marco comunitario. El problema no estaba, pues, ahí.

El problema estaba en los ámbitos de acción, de la política exterior a la interior (policía, justicia), que –resistiéndose eficazmente a la comunitarización– se introducían empíricamente en la década de los setenta en el proyecto de la Europa unida por la vía de la cooperación intergubernamental y al margen del sistema –normas e instituciones– comunitario. Uno de esos ámbitos, el de la política exterior, fue positivado por el Título III del AUE; otro, el concerniente a los asuntos de justicia e interior, fue objeto de una declaración aneja al acta. Y si de China pudo predicarse la política *un país, dos sistemas*, para salvar a un tiempo las relaciones con Pekín y la supervivencia de Taiwan, ¿había llegado el momento de reconocer –*un objetivo, dos métodos*– que la meta de la *Unión Europea* –de la que por vez primera se habla en un tratado llamado a adquirir vigencia– podía ser alcanzada por –al menos– dos vías, la de la *integración* –que se agotaba en lo económico– y la de la *cooperación* intergubernamental que se aplicaba a todo lo demás?

Lejos de despejar este interrogante en beneficio de los otrora llamados *unionistas* –partidarios del *intergubernamentalismo*– o de los *funcional-federalistas* –partidarios del *integracionismo*– el TUE es, como fruto del compromiso, un saco de encantamientos. *Una Unión, dos (o más) pilares* es la más llamativa característica que, desarrollando el ademán del AUE, presenta el tratado. Tan es así que se le ha llamado *tratado-templo*, por eso, y no por cobijar a mercaderes, que los hay, pero no están solos. Los Estados llamados a ser partes constituyen, en efecto, por el tratado, una Unión, la *Unión Europea*, pero se guardan de dotarla de personalidad jurídica, dejándola flotar en un indefinido espacio ideológico. La Unión tiene su *fundamento* en las Comunidades Europeas, sí, pero “completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el [...] tratado” (art. A, par. tercero)<sup>10</sup>.

El tratado ha sido incapaz, además, de confesar la *vocación federal* profesada por quienes habitan los baluartes integraciocomunitarios –los *eurointegristas* en el sentido despectivo que pueden darle a la expresión los amigos de Margaret Thatcher– que ha debido inmolarse en la pira encendida por los intergubernamentalistas para salvar el tratado, apañado finalmente con la reproducción de la vieja fórmula de Roma, que manifiesta la aspiración a una *unión más estrecha* entre los pueblos de Europa (art. A, par. segundo<sup>11</sup>).

Todo ello, naturalmente, sin prestar atención a la conservación del *tratado* –un instrumento intergubernamental por naturaleza– como base



normativa del conjunto; sin aceptar –ni para hoy ni para el futuro, por lo menos inmediato– la conversión de las instituciones de poderes *constituidos* en un poder *constituyente* que los Estados miembros no están dispuestos a abandonar, ni siquiera a compartir, razón por la cual la Unión carece de una Constitución propiamente dicha y es sólo el resultado del ejercicio concurrente de –en la actualidad– una docena de soberanías estatales.

9. Las limitaciones y trampas que han acompañado la enfática afirmación de un *marco institucional único* para garantizar la coherencia de la Unión, han alimentado la inquietud de los federalistas. La unidad de instituciones es una cáscara vacía cuando no va unida a la atribución de competencias, si no iguales sí, por lo menos, equiparables, en los diferentes ámbitos de acción. En nuestro caso, la unidad es particularmente falaz al afirmar como institución de la Unión a un Tribunal de Justicia ayuno de competencias frente a los actos propios de las *formas de cooperación intergubernamental*...

Ciertamente, la actitud militante del tribunal como guardián de los tratados ha hecho de él algo más que una institución que administra justicia. El tribunal ha impulsado con interpretaciones avanzadas el desarrollo del orden comunitario, ha convertido los tratados en una Carta constitucional *material*<sup>12</sup>, ya que no lo es formal, con consecuencias que pueden ser sorprendentes<sup>13</sup> y –particularmente en los momentos en que parecía que flaqueaba la voluntad política indispensable para su profundización– no ha tenido reparo en asumir la conciencia crítica –y efectiva– de la CE. Se ha podido hablar así, en ocasiones, de un *gobierno de los jueces*, una de cuyas últimas y más sonadas manifestaciones estaría en los dictámenes –vinculantes– emanados, a requerimiento de la Comisión, sobre la compatibilidad con el Tratado de Roma del sistema jurisdiccional ideado por el complejísimo tratado sobre el Espacio Económico Europeo (EEE) firmado con los Estados miembros de la AELC, dictámenes que forzaron dos modificaciones sucesivas de sus previsiones para acomodarlas íntegramente al parecer de los jueces<sup>14</sup>.

Sin duda, esta concepción de la función judicial ha *asustado* a los Estados miembros, en nada deseosos de perder por vía de interpretación pretoriana del bloque de la legalidad –de la constitucionalidad– comunitaria el control sobre el rumbo y el ritmo de las singladuras de la Unión. Huir del tribunal, mantenerlo embridado dentro del campo delimitado por los tratados comunitarios, se ha convertido así en una consigna gubernamental reflejada en los hechos. De ahí la expresa exclusión de su jurisdicción sobre la PESC y la cooperación en asuntos de Justicia y de Interior y, lo que es más grave –y censurable–, sobre las disposiciones comunes de la Unión (arts. A-F).

Puede aceptarse que la cooperación intergubernamental es un método que apenas se congracia con la afirmación de una jurisdicción obligatoria y exclusiva. Puede admitirse, también, que algunos de los ámbitos materiales sobre los que recae esa cooperación –como la PESC– son por su naturaleza poco dóciles a la apreciación judicial. Puede,

incluso, tolerarse que algunas disposiciones comunes del TUE –como el art. D, relativo al Consejo Europeo– queden al margen del control de los jueces, no ya por la cuasidivina condición de sus participantes, sino por la más fría consideración de que las *cumbres* despiden al mundo declaraciones políticas y sólo excepcionalmente acuerdos jurídicamente relevantes. El conjunto, sin embargo, hace que la unidad institucional de la Unión se resquebraje por la dispersión del sistema legal y la exclusión de la institución judicial, no sólo del acontecer de las formas de cooperación, susceptibles de producir actos con contenidos obligatorios, sino de la interpretación y el juicio basados en el respeto de los derechos fundamentales<sup>15</sup>.

10. No obstante, aunque no faltan los motivos para ver medio vacía la botella en que quieren beber los federalistas, también los hay para contemplarla medio llena, dado el esfuerzo de los redactores del tratado por asegurar su viabilidad dando gusto a todos los paladares.

El tratado, en primer lugar, se presenta a sí mismo, no como una estación-término, sino como “una nueva etapa en el proceso creador de la Unión” (art. A, par. segundo); enumera entre sus objetivos –aunque los susceptibles advertirán que figura literalmente en último lugar– no sólo el mantenimiento íntegro del acervo comunitario, sino también su desarrollo, con el fin de examinar ya en la conferencia intergubernamental de revisión prevista para 1996 “la medida en que las políticas y formas de cooperación establecidas [...] deben ser revisadas, *para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarias*” (art. B); hace responsables a Consejo y Comisión de garantizar la *coherencia* del conjunto de las acciones (art. C); se compromete a dotar a la Unión de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas (art. F.3); refuerza el papel de las –ahora– instituciones comunes (y no sólo comunitarias) en las políticas de cooperación (arts. J y K)<sup>16</sup>, y confía al *Consejo Europeo* la tarea de impulsar el desarrollo y definir las orientaciones generales de la Unión desde su olímpica distancia (art. D). A largo plazo, más importante que la regulación en sí de ciertas cuestiones, como las de seguridad –y en particular las de defensa–, es que el TUE *hable* ya de ellas: su melodía es federalizante).

Por otro lado, la calculada renuncia a los términos y expresiones movilizados hace más llamativo –y sugerente– el nuevo bautismo de una de ellas: *Comunidad Europea*. Durante largo tiempo Comunidad y Unión Europea fueron competidoras. Puede decirse, incluso, que la primera estaba más próxima al corazón federalista por la mayor riqueza de su contenido conceptual y su vinculación a la experiencia histórica de las Comunidades y al método –integración– que representaban. El mismo Jacques Delors le manifestaba devoción. Referirse, pues, a la *Comunidad Europea*, no ya por economía de lenguaje, sino como idea de síntesis del objetivo de la construcción progresiva de la unión en torno a lo comunitario se hizo, pues, habitual en un tiempo en que el ordenamiento jurídico conocía, no una, sino tres Comunidades, con personalidades jurídicas separadas.

Podría sugerirse que el Tratado de Maastricht, al pronunciarse por la *Unión Europea* para establecer oficialmente su identidad, ha dado puñalada de pícaro al exclusivo espíritu comunitario; más aún si se tiene en cuenta que en su día se llamó *unionistas* justamente a quienes contemplaban la idea europea desde la cerrada defensa del dogma de la soberanía estatal...<sup>17</sup> Pero no es menos cierto que al convertir a la CEE en *Comunidad Europea* ha conferido a aquélla una proyección política – aumentada por el hecho de la inclusión en su tratado constitutivo de un elemento tan federalizante como es la regulación de la *ciudadanía europea* (arts. 8-8 E) o, también, el reconocimiento de los partidos políticos a escala europea como un importante factor para la integración en la *Unión* (art.138 A), que equivale a su reconocimiento como *núcleo duro* de ésta y eje motor de su dinamización<sup>18</sup>.

Gracias al TUE, y más que en ninguna etapa anterior, la *Comunidad Europea* va a extender su acción a nuevos ámbitos; el PE consolida su legitimación ante el TJCE, enriquece sus facultades de control político y mejora, aunque sea modestamente, su participación en el poder legislativo de la Comunidad; la Comisión supera las celadas tendidas por los intergubernamentalistas y no sólo conserva, sino que aumenta sus poderes; en el Consejo la regla de la mayoría cualificada sigue mejorando su porcentaje en la toma de decisiones (hasta en el ámbito de la PESC se apunta, aunque sea con pusilanimidad); y el mismo principio de *subsidiariedad*, tendido en el tratado para sofocar la acción comunitaria, puede acabar justificándola.

Más significativa todavía es la previsión de *puentes* o *pasarelas* que pueden conducir a determinadas cuestiones, en dirección única e irreversible, de las formas de la cooperación intergubernamental a las Comunidades (arts. 100 C del TCE y K.9 del TUE). Se pueden *comunitarizar* ya, sin revisar el tratado, ciertos objetos de la cooperación, pero no se pueden, en principio, *intergubernamentalizar* los ámbitos comunitarizados. Y aún más: en la medida en que la ejecución de ciertos acuerdos de la PESC, sancionando económicamente a terceros Estados requiera un acción de la CE (art.228 A del TCE)<sup>19</sup>, o cada vez que los Estados miembros decidan aplicar al presupuesto comunitario los gastos operativos de sus acciones en PESC o en asuntos de justicia y de interior (arts. J.11.2 y K.8.2 del TUE), se producirán interacciones y se necesitarán *complicidades* que en la medida que se insertan en el sistema de las Comunidades implicarán la aplicación de todas sus disposiciones, incluidas las de control judicial al que pretenden escapar las formas de cooperación que las originan<sup>20</sup>.

11. ¿Cabe confiar en que estas previsiones permitirán más adelante el salto cualitativo de sucesivas formas de cooperación intergubernamental al pilar comunitario? Hay quienes opinan que la dinámica de la construcción europea y su experiencia histórica permiten decir que sí y ahora esperan que la culminación de la unión económica y monetaria –si se produce– libere un potencial unificador que “somos incapaces de soñar”<sup>21</sup>, justificando así la aceptación transitoria y como un mal menor de

formas de cooperación allí donde la oposición a la *comunitarización* es imbatible.

Este hermoso futurible que, desatando formidables y generalizadas fuerzas centrípetas, escapa a nuestra más incontrolada fantasía, descansa sin embargo sobre una premisa cuya verificación no es, en los términos en que fue inicialmente concebida, segura. Son muchos, por otra parte, los elementos que permiten establecer *hic et nunc* una falta absoluta de voluntad y de motivación políticas operantes al servicio de la *profundización* del proceso de unión a través de la integración, hasta el punto ser cabal preguntarse si más que atraer y traer a la Comunidad las formas de cooperación, no acabará aquélla siendo esclava del espíritu intergubernamentalista<sup>22</sup>, prevaleciendo por ejemplo las exigencias de la seguridad interna, apreciadas en el ámbito de la cooperación en asuntos de interior, sobre la libre circulación de las personas en nuestro *espacio sin fronteras*, o arruinando la política comunitaria de cooperación al desarrollo por causa de una política sancionadora acordada en el seno de la PESC. Por eso no faltan hoy los *federalistas* que, decepcionados por el escaso vuelo político del Tratado de Maastricht, parecen dispuestos a lanzar la toalla, denunciando como equivocada su ya larga alianza con los *funcionalistas*. “Es un error creer que la integración económica conducirá a la integración política”, afirma Ralph Dahrendorf, quien añade, con amarga dureza: “Hay una profunda deshonestidad en muchos políticos cuando dicen que las fuerzas económicas nos harán llegar a la unión política. No es verdad, y lo saben”<sup>23</sup>.

12. En el pasado, cada vez que se ha pretendido escribir la “pavana para una Europa difunta”<sup>24</sup> los miembros de la Unión han reaccionado dándole un nuevo impulso, aunque éste se haya considerado insuficiente en sus aplicaciones y en su ritmo por los más acendrados defensores de la concepción federal de Europa. El problema es que, con el paso del tiempo, la siembra del inter-gubernamentalismo ha hecho crecer junto al *europeísmo crítico* a los *críticos del europeísmo*, numerosos, particularmente activos y dialécticamente muy eficaces cuando en un medio económicamente recesivo enarbolan las banderas de la *patria chica*.

Aunque no todas las consultas populares sobre el TUE han sido perdidas, sino más bien al contrario, dos hechos merecen ser puestos de relieve: 1) la mayoría de los Gobiernos europeos han huido aterrados, como de la peste, de las propuestas para trasladar a la ciudadanía la decisión sobre su ratificación; y 2) allí donde las consultas se han realizado, las encuestas más fiables han demostrado la erosión progresiva del número de partidarios del tratado a medida que la campaña avanzaba, prueba palpable de la contundencia del discurso nacionalista, pues no eran precisamente los argumentos de la insatisfacción federalista los que hacían mella en una opinión escasamente sensibilizada por la construcción de Europa.

No es *desde arriba*, ni con la expresión empobrecedora de textos de importancia fundamental<sup>25</sup>, ni con el galimatías normativo acumulado durante cuarenta años<sup>26</sup>, como se estimularán las emociones colectivas ni

como se acabará conquistando, si se pretende ir más allá, a una opinión pública no hostil, pero sí ajena en general al proceso. Los arreglos que han debido hacerse para que, finalmente, Dinamarca dijera *sí* al TUE pueden ser aducidos para argumentar que la construcción europea ha quedado varada, al menos por ahora, porque su profundización obligaría al dragado previo de las aguas superficiales y hasta cierto punto cenagosas en que actualmente se mueve.

Pues, ¿qué quería Dinamarca? Según el documento oficial *Denmark in Europe*: 1) no participar en la última etapa de la UEM (moneda y Banco Central únicos); 2) permanecer fuera de la política común de defensa y no incorporarse a la UEO, la organización llamada a ser su brazo armado; 3) no ir más allá en lo concerniente al estatuto de ciudadanía europea; 4) no avanzar por las *pasarelas* de la cooperación intergubernamental a la CE abiertas por el TUE para determinados asuntos de justicia e interior. Dado que todo eso lo tenía Dinamarca, como cualquier otro Estado miembro, a su alcance, conforme a las disposiciones del tratado, por ser ámbitos en que jugaba la regla de la unanimidad o se contaba con expresas reservas de soberanía, la exigencia danesa anunciaba el aprovechamiento radical de los derechos y prerrogativas convenidas para la realización sistemática, con el consentimiento de sus socios, de políticas obstructoras de ciertos objetivos de la Unión.

13. Los efectos incoados por este hecho, ya de por sí demoledores, lo son más al hilo del proceso de *ampliación*, una ampliación que, tras el desvanecimiento de la Europa *socialista*, podría asociar a la construcción europea a más de treinta Estados. Metas y métodos entran en juego ante la sencilla constatación, verificable en tantos campos de experiencia, que las posibilidades de *integración* disminuyen en la medida en que se extiende el número de participantes.

Esta reflexión inquieta aún más por las características de los cuatro Estados (Austria, Suecia, Finlandia y Noruega) –todos miembros de la EFTA con altas rentas y, la mayoría, de corte neutralista– con negociaciones abiertas de adhesión a la Unión. ¿Nuevos caballos de refuerzo para las postas intergubernamentalistas en la próxima revisión, apenas nacido, del TUE? La sugerencia de la presidencia al puntualizar en las conclusiones del Consejo de Edimburgo que los acuerdos con Dinamarca se aplicarían exclusivamente a ella y no a otros Estados, miembros o candidatos, es una observación piadosa y, probablemente, tan inútil como la de la recién casada que en el lecho nupcial fía su virtud a la exclusión de toda sensación de placer.

Por otro lado, sin entrar en las consecuencias para los ribereños del Mediterráneo del aumento del número de países nórdicos y centroeuropeos miembros de la Unión, ¿hasta cuando cabe seguir posponiendo la reforma institucional de un sistema cuya flexibilidad ha sido puesta a prueba? Aún ahora, los partidarios de acelerar el ingreso de los países antes citados tratan de evitar los problemas de un debate añadido sobre los cambios cualitativos en composición y formación de la voluntad institucional sosteniendo que el sistema aguantará *a dieciséis* lo

que ha aguantado a *doce*. Los candidatos están conformes: primero, porque un ingreso rápido les permitirá ser protagonistas de la ya inevitable reforma posterior y, segundo, porque los criterios vigentes les son comparativamente muy beneficiosos. Baste señalar, a título de ejemplo, que con una población global de veinticinco millones y medio de habitantes los cuatro nuevos miembros contarían con dieciséis votos en el Consejo, cuatro comisarios, igual número de jueces y ochenta diputados mientras que Alemania con población tres veces mayor dispone de diez votos en el Consejo, dos comisarios, un juez (y un abogado general) y noventa y nueve diputados.

Subyacente al debate está la pugna por la orientación de la Unión, la distribución del poder dentro de ella y la búsqueda de garantías frente a la acción común decidida por una mayoría que pueda alcanzarse contra o al margen de nuestros intereses. La dimensión territorial, poblacional y productiva de los Estados miembros se ha traducido en todas las instituciones y órganos sin excepción. No ya en el Consejo, donde el voto de cada Estado, ponderado, da pie a que *los Doce* se distribuyan en cinco categorías, ni en el Parlamento, donde las categorías son ocho a la hora de repartir los escaños; también en la Comisión y en el mismo Tribunal de Justicia, cuyos miembros son independientes, resulta que los cinco grandes cuentan con dos comisarios y dos jueces (y abogados generales), a diferencia de los demás que sólo cuentan con uno...

Cabe decir, sin embargo, que si la ponderación de la *grandeza* se hubiera llevado a sus últimas consecuencias la discriminación objetiva de representación y voto sería mucho mayor, lo que significa que, en términos comparativos, *los grandes* son *los pequeños*, al ser empleada aquélla sólo para corregir los excesos de un principio de igualdad que ha ofrecido a cada Estado miembro, por el hecho de serlo, un confortable estatuto mínimo, incluido el ejercicio por turno ordinario (semestral), de una presidencia que ya no es, ni mucho menos, meramente adjetiva y protocolaria.

En el Consejo *a doce*, además, las mayorías cualificadas fueron sopesadas de manera que la voluntad institucional requiriera la conjunción en el voto *de grandes y pequeños*. Los cinco grandes suman cuarenta y ocho votos, los siete *pequeños*, veintiocho; para adoptar las propuestas de la Comisión se ha de contar con cincuenta y cuatro. La minoría de bloqueo exigida no consiente, por otro lado, a sólo dos *grandes* impedir la adopción de un acto regido por esta mayoría a menos que cuenten con un *pequeño* (que no puede ser Luxemburgo ni, en el caso de que sea España uno de aquéllos, Dinamarca e Irlanda). Se trata de evitar que los unos avasallen a los otros y que los otros caigan en la tentación de torear a los (h)unos.

Con un derecho incoado de todos los Estados europeos con regímenes electos respetuosos de los principios democráticos a ser miembros de la Unión, el problema institucional que se plantea –sobre todo si ésta ha de seguir fundamentándose, al menos en parte, en una Comunidad que responde al método de la integración– es muy agudo. Más aún porque la

experiencia enseña que nadie cede las posiciones ya adquiridas y, sobre esa base, los recién llegados no pueden consentir un estatuto disminuido que pretenda justificarse en la condición de *européo nuevo* y no en criterios objetivos. En estas circunstancias se explica que parámetros como el de población se estén considerando, no tanto para modificar el valor del voto de cada Estado, sino para articular con él –votos de Estados que representen x población– una exigencia complementaria para la formación de la voluntad orgánica en determinados asuntos...

Por otro lado, la búsqueda de garantías en ámbitos en que un Estado no toleraría ser obligado contra su voluntad, permite imaginar encendidos los hornos prospectivos de los Gobiernos de los Estados, miembros y candidatos, para cocer las minorías de bloqueo necesarias al efecto. No es lo mismo mantener la proporcionalidad a doce que a dieciséis, a veinte, o a veinticuatro... Pero consolidar la actual minoría de bloqueo equivaldría a elevar las exigencias de formación de la voluntad colectiva, a endurecer la toma de decisiones, lo que sería regresivo desde una posición integracionista.

Por último, las instituciones, si han de ser operativas, no pueden crecer indefinidamente; pero redistribuir es más difícil que sumar...

14. Antes de concluir conviene hacer referencia, aunque sea somera, al *factor regional*, que en la preparación del TUE ha sido animado sobre todo por Alemania y que ha tenido algo que ver –recursos al Tribunal Constitucional de Karlsruhe por medio– en el retraso considerable de la ratificación del tratado por este país, el último en consentirlo.

Las Comunidades cuentan desde hace años con una política regional y a las regiones se reconoce, en los Estados miembros de estructura *compleja* (federal, regional o autonómica), un cierto papel en la conformación de posiciones del Gobierno central como miembro del Consejo y en la ejecución y aplicación de las normas comunitarias; pero –¡ay!– su directa representación en y ante las instituciones ha sido tradicionalmente objeto de tensión y hasta de crispación: los órganos centrales del Estado están dispuestos a admitir la llamada *Europa de las Regiones* a condición de ser ellos su conducto reglamentario, justo lo contrario que desde las regiones persiguen los nacionalistas más civilizados, dispuestos a comercializar políticamente la Europa unida como un medio para saltar por encima de un Estado desactivado.

En el plano institucional, el TUE ofrece al *regionalismo* dos motivos de –pequeña– satisfacción. El primero, una redacción sobre la composición del Consejo (art.146 del TCE) que liquida cualesquiera escrúpulos formales –que no políticos– sobre la posibilidad de que los Estados miembros se hagan representar en él por ministros *regionales*<sup>27</sup>. Cabe preguntarse, sin embargo, cómo podría articularse una presencia regional en el Consejo cuando las regiones se multiplican, si no es por vía de representación, que es lo que hasta ahora el Estado, creíamos, garantizaba

Mayor interés –y porvenir– puede tener el Comité de las Regiones (arts.198 A-C del TCE), concebido sobre la planta del modesto Consejo

Consultivo de Colectividades Regionales y Locales puesto en pie por la Comisión en 1988 como órgano subsidiario. Aunque su *composición* –con miembros locales junto a los regionales y una distribución por Estados más atenta al peso de éstos que a la riqueza de sus particularismos<sup>28</sup>–; su *elección* –por el Consejo a propuesta de los Estados miembros–; su *estatuto* –no representativo, actuando en interés general de la CE y con un reglamento interior sometido a la aprobación del Consejo–; sus *competencias* –consultivas, a (pálida) imagen y semejanza del Consejo Económico y Social–, y su *desamparo* –carencia de legitimación activa ante el Tribunal de Justicia para defender aquéllas– parecen redactadas por sus enemigos con el propósito de paralizar por cristalización las reivindicaciones más ambiciosas que vienen de la periferia, a saber, una segunda Cámara colegisladora de representación regional<sup>29</sup>, cabe suponer que quienes las sustentan entienden que el Comité vale únicamente como primer baluarte de las regiones en los tratados. El juego, en este punto, apenas ha comenzado y hay muchos goles en las botas de los jugadores. Probablemente todo dependerá de que la regionalización avance también en los Estados miembros estrictamente unitarios. 15. Hoy la Europa unida es, más que eso, la Europa *movediza*. Cabe ya pronosticar que ampliada a dieciséis, veinte, veinticinco o treinta miembros, las posibilidades de aplicar el método de la integración *urbi et orbe* no será viable, lo que *velis nolis* hará de la *profundización* de la construcción europea a partir de este método un esfuerzo reservado a grupos de miembros, dentro del respeto del acervo común y del carácter abierto que deba reconocerse a la participación en tales grupos a quienes, cumpliendo condiciones objetivas convenidas, así lo decidan.

Naturalmente, ésta es esa Europa a la Carta, de *velocidades múltiples, geometría variable, círculos concéntricos* y demás imágenes que niegan hasta la extenuación como débiles simones los políticos responsables de un tratado –el de todos los santos (difuntos)– que introdujo sus semillas al aceptar una política social a *once* o el *opting out* británico a la última fase de la UEM y, luego, tuvieron que pasar por el campo de las ortigas danesas y por las condiciones añadidas por Alemania al ratificar el TUE, de manera que en la hora crítica de la moneda única dependa ésta, no del pacto, sino de una nueva decisión del Estado soberano. Las realidades son, al final, recalcitrantes o, si se prefiere, los conjuros tienen sus límites. Los mismos Convenios de Schengen, con todas sus manifestaciones de fe y esperanza en la CE y las formas de cooperación *secundum* TUE, son una palpable demostración de lo difícil, casi imposible, que es avanzar a *doce* –incluso a menos y no digamos a más– en formación cerrada. Sobre un fondo común, la Unión está *condenada* a crecer asimétricamente.

A la postre, uno se reencuentra fatalmente con las preguntas fundamentales. ¿Cuáles son los objetivos últimos de la Unión? Si no se trata necesariamente de constituir una nueva *gran potencia* sobre la Tierra –que es, probablemente lo que mueve a muchos de los que se quejan de vera Europa bajo la conocida figura del gigante económico y el enano



político—, sino de favorecer el bienestar y el progreso social de sus gentes dentro de la libertad y de fomentar la solidaridad y la cooperación extramuros, lo que puede ser acaso una pretensión ilusoria, tal vez podría admitirse que la construcción europea no reclama ineluctablemente la integración continental en todos los ámbitos, sino que puede ser satisfecha de otras maneras políticamente aceptables para sus destinatarios. De ser así, ¿por qué lamentarse en el muro de lo imposible cuando, además, lo imposible ni siquiera era conveniente?

## Notas

<sup>1</sup> La cursiva es, ahora y siempre en este artículo, del autor.

<sup>2</sup> 54 votos, sobre un total de 76, cuando se trate de acuerdos adoptados a propuesta de la Comisión, y 54 votos que representen el voto favorable de ocho miembros como mínimo, en los demás casos. Recordemos que cada Estado miembro dispone de un número de votos ponderado: 10, Alemania, Francia, Gran Bretaña e Italia; 8, España; 5, Bélgica, Grecia, Países Bajos y Portugal; 3, Dinamarca e Irlanda; y 2, Luxemburgo (art.148.2 del TCE). El TUE ha introducido en el nuevo TCE, en el ámbito de la política económica y monetaria, alguna regla de mayoría cualificada diferente y *suavizada*: dos tercios de votos ponderados (es decir, 51 sobre 76). Véase art.104 C. 13 del TCE.

<sup>3</sup> En la práctica, esto supuso durante años la renuncia al ejercicio del voto, la mixtificación de la institución comunitaria y un desplazamiento a la presidencia del Consejo del papel negociador de la Comisión, hasta que —de 1974 a 1980— con paciencia y continencia las aguas fueron volviendo a su cauce.

<sup>4</sup> La primera se refiere a la legalidad de las instituciones democráticas; la segunda, al consenso social sobre el sistema. Ambas no están en una relación de vinculación directa necesaria. En la CE la legitimidad formal es mayor que la sociedad y ésta se localiza en el Consejo más que en el PE (J. Weiler, *Parlement Européen*, integration européenne, démocratie et légitimité, J.V. Louis y D. Waelbroeck, Le Parlement Européen dans l'évolution institutionnelle, Bruselas, 1988, págs. 333 y ss).

<sup>5</sup> Así, la revisión de los tratados comunitarios, las actas de adhesión de nuevos miembros, el sistema electoral uniforme, o la adopción y modificación del sistema de recursos propios.

<sup>6</sup> Es revelador que fuera Gran Bretaña quien propusiera la adopción de una declaración por la que los signatarios se comprometían en términos no vinculantes a transmitir a los Parlamentos nacionales todas las propuestas legislativas de la Comisión, otorgándoles todo el tiempo necesario para su examen y velando para que los procedimientos del Consejo facilitasen este examen previo a nivel nacional. Los que opinan que Gran Bretaña está más *contra* que *en* la CE podrían creer que tienen una nueva prueba en sus manos: una legitimidad exasperada conduce al hundimiento de la acción... Finalmente, el TUE cuenta con la compañía de una “Declaración relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea” que, “aguando la propuesta británica, compromete a los Gobiernos de los Estados miembros a velar para que aquéllos puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas...”.

<sup>7</sup> Sólo en el ámbito de la UEM y de la Política Social a *Once* la prerrogativa de la Comisión cede en beneficio —no del Parlamento—, sino, tratándose de la UEM, del mismo Consejo, que puede modificar libremente sus propuestas o recomendaciones, y del BCE que comparte con ella la facultad de formularlas y, tratándose de la Política Social, de los agentes sociales. Véase J. Díez-Hochleitner, *La reforma institucional de la CE acordada en Maastricht. Gaceta...* cit. D-18, septiembre 1992, págs. 83-84. La iniciativa de la Comisión manifiesta también su peculiaridad en el ámbito de la negociación de acuerdos internacionales (art.228 del TCE).

<sup>8</sup> Sentencias de 17 de diciembre de 1970 (asunto Koster), 5 de octubre de 1977 (asunto Denkavit), 24 de octubre de 1989 (Comisión c. Consejo)...

<sup>9</sup> P. Wigny, *Un témoignage sur la Communauté des Six*, CECA, 1957, pág. 26.

<sup>10</sup> Esas formas (Títulos V y VI del TUE) son las que interesan a la política exterior y de seguridad común (PESC), qué ha de reemplazar el régimen del Título III del AUE, y a la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, incorporada por fin a un texto de reconocida positividad jurídica.

<sup>11</sup> A esta fórmula se acoge el Tribunal Constitucional de Karlsruhe en su sentencia del 12 de octubre de 1993 para rechazar que el tratado persiga un único Estado basado en el pueblo europeo.

<sup>12</sup> Véanse la sentencia de 23 de abril de 1986 (294/83) y el dictamen de 14 de diciembre de 1991 (1/91).

<sup>13</sup> Entre ellas la eventual afirmación de ciertos principios de la CE como inmodificables por la vía de la revisión intergubernamental de los tratados constitutivos...

<sup>14</sup> Dictámenes 1/91, de 14 de diciembre, y 1/92, de 10 de abril. Véase A. Valle, *La especificidad del ordenamiento comunitario (Comentario a los dictámenes 1/91 y 1/92 del TJCE sobre el Espacio Económico Europeo)*, *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, págs. 155-193.

<sup>15</sup> El hecho de que el art. F.2, donde se afirma el respeto por la Unión de los derechos fundamentales, sea excluido del control judicial no ha de impedir seguramente que éstos sigan acrisolando, como en el pasado, los actos comunitarios bajo la supervisión de los jueces, pero no cabe decir lo mismo de los actos de la Unión no comunitarios. La mezquindad de los autores del TUE, al hurtar en este caso la garantía judicial con la alambicada fórmula del artículo L, revela hasta qué punto estos apóstoles de los derechos humanos prefieren no someter, por si acaso, al Tribunal de Justicia la medida en que los actos de su política exterior, de seguridad, de asilo, inmigración o cruce de fronteras, entre otros, son compatibles con ellos. Pero de esta manera despiertan muy justificadamente la vigilancia de los tribunales constitucionales estatales. Véase, si no, la sentencia del Tribunal alemán de Karlsruhe de 12 de octubre de 1993, que reabre una vieja, y para la CE desapacible, polémica...

<sup>16</sup> La Comisión, en particular, ve reconocida formalmente su facultad de *iniciativa*, que comparte en estos ámbitos con los Estados miembros y se encuentra plenamente asociada a la presidencia del Consejo en la representación exterior, la información al PE y ejecución de las acciones comunes, amén de la responsabilidad ya señalada, compartida con el Consejo, de garantizar la coherencia de estas acciones con las comunitarias.

<sup>17</sup> Llama por eso la atención que gentes que participan de esta concepción se opongan a la invocación de la Unión. Tal vez el unionismo ha perdido el *pedigree*...

<sup>18</sup> De no mediar esta interpretación carecería totalmente de sentido incluir en el articulado del TCE algo que afecta al todo del que la CE es sólo un componente, por importante que sea.

<sup>19</sup> Véase L. Pérez-Prat, *Sanciones Económicas Comunitarias. Dos casos paradigmáticos: las crisis yugoslava y libia*. *Gaceta...* cit, D-16, 1992, págs. 216-219.

<sup>20</sup> En relación con la PESC, D. Liñán, *La Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea*, *Revista de Instituciones Europeas*, 1992, págs. 806 y 816.

<sup>21</sup> A. Mangas, *El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura*. *Gaceta...* cit, págs. 30-31.

<sup>22</sup> Artículos como el del todavía primer ministro del Gobierno de S. M. Británica, John Major en *The Economist*, 25 de septiembre de 1993, págs. 19 ss., son a este respecto inequívocos.

<sup>23</sup> *El País Semanal*, núm. sobre Europa, 1993, pág. 24.

<sup>24</sup> La expresión fue utilizada por el ministro de Asuntos Exteriores, Francisco Fernández Ordóñez, en el Congreso de los Diputados, el 2 de octubre de 1986, con ocasión del debate sobre la autorización de la ratificación del AUE.

<sup>25</sup> Que en 1986 se llamara *Acta Única Europea* a la más importante revisión de los tratados comunitarios ofrece un ejemplo paradigmático. “Acta Única Europea”, dijo Jacques Delors, “es el nombre bárbaro dado a la más importante reforma constitucional de la Comunidad desde que existe” (cit. por F. Riccardi, *Objecif 1992...*, *Echos de l'Europe*, núms. 6-7, 1987, pág. 4).

<sup>26</sup> Desentrañar los jeroglíficos de las pirámides de Egipto pudo ser un trabajo de niños comparado con el esfuerzo que supone moverse en el magma inacabado de tratados, protocolos y declaraciones que el TUE respeta en parte, modifica en otra, deroga o sustituye, en una ensalada mixta e ilustrada de números y letras casi en el límite del abecedario.

<sup>27</sup> De hecho, Bélgica ya lo venía haciendo, amparándose en una interpretación laxa del art. 146 combinada con el 150 del mismo tratado y los arts. 4 y 5 del reglamento interno del Consejo.

<sup>28</sup> El número total de miembros del Comité es de 189, igual que el del Consejo Económico y Social y con su misma ponderación por Estados (arts. 194 y 198 A del TCE). A España le corresponden, por lo tanto, 21.

<sup>29</sup> La alternativa es establecer un sistema electoral para el PE de base regional.