

## LA COMUNIDAD EUROPEA, ENTRE LA REALIDAD Y LA UTOPIA

*Luis Peraza Parga*

La actual Comunidad Europea y hasta 1992 Comunidad Económica Europea viene desarrollándose desde 1952. Una parte del secreto de su éxito radica en que nunca se ha fijado un punto de llegada sino que siempre se centra en ir más lejos, en evolucionar, sin saber cuál es la estructura que pretende conseguir porque el futuro es siempre presente. Incluso su naturaleza jurídica es un misterio sin resolver por la doctrina: organización internacional, sistema federal o confederal. Podría ser un modelo federal muy matizado. Evidentemente, las Comunidades Europeas tienen su origen en unos tratados internacionales, pero que incluyeron la revolucionaria novedad de crear, por voluntad de los estados signatarios, un sistema institucional con competencias para poder emanar normas jurídicas específicas y únicas (coactivas) en una serie de ámbitos que se han expandido posteriormente como una “mancha de aceite”.

Existen un pilar comunitario y dos pilares intergubernamentales. Casi toda la investigación que se va a exponer se refiere a ese primer pilar fundamental comunitario, con las políticas comunes originales<sup>1</sup> y las añadidas con el paso del tiempo y de los distintos Tratados, amén de las cuatro libertades clásicas: de circulación de trabajadores,<sup>2</sup> de mercancías, de servicios y de capitales. Los dos pilares intergubernamentales son la Política Exterior y de Seguridad Común por un lado y los Asuntos de Justicia e Interior, por otro.

El derecho comunitario goza de unas características que lo convierten en un *derecho internacional regional autónomo* muy especial. Penetra en los ordenamientos jurídicos estatales y, formando parte de los mismos, genera un espacio jurídico integrado con entidad propia. Goza de las siguientes características: primacía,<sup>3</sup> deduci-

---

<sup>1</sup> Política Agrícola Común (PAC) que se lleva la mitad del presupuesto comunitario que asciende a un exiguo 1.27% del Producto Interno Bruto de la Comunidad que nunca alcanzará un presupuesto realmente federal, el comercio, el transporte...

<sup>2</sup> Que paulatinamente se ha extendido a ciudadanos comunitarios.

<sup>3</sup> Condición existencial de las propias Comunidades Europeas.

da por el Tribunal de Justicia de las Comunidades después de interpretar en conjunto los Tratados, sobre cualquier norma de derecho interno, aun posterior e incluso de rango constitucional. Aplicabilidad directa, sin necesidad de un procedimiento de recepción interno y aplicabilidad uniforme en todo el territorio y a todos los ciudadanos comunitarios. Efecto directo mediante el que crea derechos y obligaciones para los ciudadanos comunitarios que pueden alegar directamente en juicios domésticos. Estos últimos efectos no se aplican a los llamados pilares intergubernamentales,<sup>4</sup> es decir, a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y a los Asuntos de Justicia e Interior,<sup>5</sup> que irán paulatinamente entrando en ese primer pilar comunitario que, en una perspectiva de largo plazo, será el único sobreviviente. La PESC es una política que lleva muchos años en fase embrionaria. Aunque sus acciones, posiciones y estrategias comunes son tomadas por unanimidad lo que impide su avance, últimamente se ha abierto la puerta a la mayoría cualificada con dos frenos: la posibilidad de una abstención constructiva en donde el Estado no participa de la acción pero tampoco la obstaculiza, y el bloqueo de una decisión invocando razones importantes de política nacional, sometida a un posible reenvío al Consejo Europeo que decidirá por

---

<sup>4</sup> La propuesta siempre viene de un Estado miembro o de la Comisión, el Parlamento sólo tiene una mera función de consulta, nada de colegislación o codecisión, el Tribunal de Justicia no interviene. La decisión final se alcanza por unanimidad.

<sup>5</sup> El Tratado de Amsterdam, en vigor desde 1998, lo divide por un lado en el Título IV, Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas que establece “pasarelas” comunitarias del segundo al primer pilar. Por el otro, la Cooperación policial y judicial en materia penal. Con el objeto de ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia, establece una mayor cooperación entre fuerzas policiales, autoridades aduaneras, Europol, autoridades judiciales que faciliten la extradición o mejor la entrega y normas mínimas de los elementos constitutivos del delito y penas en la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.

El Consejo de Ministros podrá por unanimidad adoptar posiciones comunes, decisiones marco sin efecto directo, decisiones y convenios complementarios. Se incluye una novedad revolucionaria: se admite la competencia del Tribunal de Justicia para recibir cuestiones prejudiciales sobre los tres últimos instrumentos, puede enjuiciar la nulidad de las decisiones y las decisiones marco y dará la correcta aplicación e interpretación en caso de controversia entre estados que el Consejo no haya podido resolver en seis meses. Cualquier Estado miembro podrá presentar memorias y observaciones escritas.

unanimidad.<sup>6</sup> La figura del Alto Representante para la PESC se confunde en su tarea de representación exterior con la nueva Troika compuesta por él mismo, el Secretario de Relaciones Exteriores del país que ostente la presidencia rotatoria semestral y el Comisario de Relaciones exteriores de la Comisión Europea. Esta amalgama de “caras externas” de la Comunidad mantiene en vigor el dicho de Henry Kissinger de que cuando quiere hablar con la Comunidad Europea no sabe qué teléfono marcar y lo de “gigante económico y enano político”. Por último, la Unidad de planificación y alerta rápida, compuesta por 20 especialistas, analiza los desafíos internacionales y sus consecuencias antes de que se produzcan.

Podemos distinguir dos categorías de derecho comunitario. El llamado derecho originario, compuesto por los diferentes Tratados constitutivos<sup>7</sup> firmados por los originales seis estados miembros<sup>8</sup> y los tratados de las sucesivas adhesiones (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca en 1973, Grecia en 1981, España y Portugal en 1986 y Suecia, Austria y Finlandia en 1995) y modificaciones posteriores que tienen la misma categoría que los constitutivos o fundacionales: Acta Única Europea (1986), Tratado de Maastricht o de la Unión Europea (1992), Tratado de Amsterdam (1997) y Tratado de Niza, en vigor en el año 2003. En mayo de 2004, los actuales quince estados miembros se amplían a 25 con la incorporación<sup>9</sup> de la República Checa, Eslovaquia, Estonia, Letonia, Lituania, Chipre, Hungría, Malta, Polonia y Eslovenia. Suiza sigue en su espléndido e histórico aislacionismo

<sup>6</sup> Es algo superfluo ya que casi con toda seguridad se producirá el bloqueo también a ese nivel de Jefes de Estado y de gobierno o quizás sus pares sean capaces de convencerlo al amor de la lumbre.

<sup>7</sup> Tratado Comunidad Europea del Carbón y del Acero, mejor conocido por CECA (París, 1951) extinguido en el año 2002 ya que tenía una vigencia de 50 años; Tratado Comunidad Económica Europea CEE (Roma, 1957), tratado marco esencial en la construcción comunitaria; Tratado Euratom de energía atómica (Roma, 1957). Se crean tres comunidades, se unifican sus órganos pero se mantiene su diferenciación de competencia.

<sup>8</sup> Francia y Alemania, a los que se unieron Italia y los estados que conformaban el Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo).

<sup>9</sup> La República Checa y Estonia, según diversos analistas, podrían incluso entrar directamente, sin someterse a periodos de dilación, en la llamada zona euro o *eurolandia*, compuesta en la actualidad por doce estados miembros (todos los que conforman la Comunidad a excepción de Suecia, Reino Unido y Dinamarca).

neutral, con acuerdos sectoriales que la vinculan a las políticas comunitarias de vanguardia. Noruega estuvo a punto de entrar en la primera y cuarta ampliación, pero finalmente la población decidió que con pertenecer, junto a Islandia y Liechtenstein, al llamado Espacio Económico Europeo era más que suficiente.

El llamado derecho derivado o secundario, conjunto de normas emanadas de las instituciones en ejercicio de sus competencias, se asimilaría a las “leyes” que desarrollan esta “Constitución” comunitaria originaria, a la que últimamente se le ha añadido una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>10</sup> Esta categoría secundaria del derecho comunitario la compondrían los Reglamentos de alcance general a todos los estados miembros, obligatorios en todos sus elementos, con imposibilidad de publicarlos en los boletines oficiales nacionales, ya que es directamente aplicable desde su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE),<sup>11</sup> con una entrada en vigor instantánea, no mediatizada a ningún acto posterior comunitario o nacional. Las Directivas, que no son directamente aplicables pero sí obligatorias en su resultado en el plazo por ellas previsto, dejan libertad a los estados para utilizar los medios que quieran a su alcance, adaptando la legislación que ya tienen, creándola si carecen de ella o sin efectuar acto legislativo alguno, en el caso que demuestren a la Comisión que su legislación ya cumple con los fines y objetivos de la Directiva. Por último, las Decisiones son, como los Reglamentos, obligatorias en todos sus elementos, pero sólo para sus destinatarios concretos (determinados países, personas físicas, jurídicas o morales).

Las instituciones comunitarias son cinco y trabajan en el principio del equilibrio institucional (los famosos *checks and balances*). El Consejo de Ministros, compuesto por quince representantes de ran-

---

<sup>10</sup> 2000/ C 364/01. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión la “proclaman” solemnemente en Niza el 7 de diciembre de 2000, pero no es todavía ni derecho comunitario ni original.

<sup>11</sup> Que con la entrada en vigor del Tratado de Niza en abril de 2003, cambia su denominación a Diario Oficial de la Unión Europea, nombre que el autor de estas líneas rechaza hasta que se le otorgue personalidad jurídica internacional al ente sin naturaleza jurídica conocido como “Unión Europea”.

go ministerial, o capacidad análoga para comprometer al Estado<sup>12</sup> con la función de legislar compartida parcialmente con el Parlamento Europeo siendo ambos colegisladores. Éste, compuesto por 626 “europarlamentarios” elegidos por sufragio universal directo por los ciudadanos desde 1979, es el auténtico ganador institucional en el desarrollo histórico de la Comunidad, ya que ha pasado de mero órgano consultivo a colegislador, casi en pie de igualdad con el Consejo de Ministros. La Comisión Europea, formada por veinte comisarios en busca del interés comunitario con derecho de iniciativa legislativa, guardiana de la ortodoxia de los Tratados y ejecutora de muchas políticas de la Comunidad y en algún caso también creadora (política de la competencia empresarial). El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), compuesto por 15 jueces y ocho abogados generales,<sup>13</sup> garantizará el respeto del derecho comunitario en la interpretación y aplicación de los Tratados y el derecho derivado. Se desdobra su jurisdicción en el Tribunal de Primera Instancia (TPI).<sup>14</sup> Con el Tratado de Niza, aunque supeditada a una futura decisión unánime del Consejo, se produce una nueva arquitectura judicial europea. Se podrán agregar salas jurisdiccionales.<sup>15</sup> La última y quinta institución es el Tribunal de Cuentas, que controla la ortodoxia de los ingresos y los gastos comunitarios a través de un colegio de quince miembros.

<sup>12</sup> Alemania ha aprovechado esta opción para desarrollar un acto democrático y de subsidiariedad exquisito al mandar a esas reuniones a dirigentes de los *landers*, comportamiento no seguido desgraciadamente por España con gobernantes de comunidades autónomas.

<sup>13</sup> Presentan las Conclusiones Generales como un proyecto de sentencia que, aunque no vincule a los jueces, en la gran mayoría de los casos es seguida por éstos. Ya no intervendrán, merced al Tratado de Niza, cuando el asunto no plantee ninguna cuestión nueva de derecho.

<sup>14</sup> Con Niza pasa a ser el “juez común” comunitario, aunque esta característica la sigan reteniendo las jurisdicciones domésticas. Será competente para conocer, en primera instancia, los recursos de anulación, omisión, indemnización, funcionariado público y cláusula contractual compromisoria. La doble instancia es la regla general. El recurso de incumplimiento de los estados sigue como ámbito en exclusiva del TJCE que incluso podrá ser arrebatado de la cuestión prejudicial, la más excelsa forma de colaboración entre los jueces domésticos y el TJCE. Desde 1999, también sesiona como órgano unipersonal cuando la materia carece de dificultad en sus cuestiones de hecho y de derecho.

<sup>15</sup> Las decisiones podrán ser casadas por motivos de derecho o apeladas por motivos de hecho ante el TPI, cuyas decisiones podrán ser recurridas por motivos excepcionales ante el TJCE para garantizar la unidad y coherencia del derecho comunitario.

El Banco Central Europeo (BCE)<sup>16</sup> no es una institución, sino un órgano de singular importancia en la fundamental conseguida Unión Monetaria y en la todavía por conseguir Unión Económica. Un caso evidente de la llamada cooperación reforzada<sup>17</sup> es la Unión Monetaria,<sup>18</sup> conseguida por doce de los quince estados miembros.<sup>19</sup>

No podemos dejar de mencionar al Consejo Europeo, cumbres de los Jefes de Estado y de gobierno, que orientan y desbloquean la construcción comunitaria sin que sus conclusiones tuvieran efecto jurídico hasta el Tratado de Niza.<sup>20</sup> Existen numerosos organismos comunitarios como el Defensor del Pueblo Europeo, el Consejo Eco-

---

<sup>16</sup> Es la “virtual” sexta Institución. Combinando de una manera excelente el principio de subsidiariedad, descentralización, integración, soberanía, historia (bancos centrales nacionales) y la novedad (BCE) se divide en Comité Ejecutivo (compuesto por el presidente que goza de voto dirimente o de calidad y vicepresidente del BCE y cuatro vocales), Consejo de Gobierno compuesto por el anterior órgano y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los estados euro que por mayoría emiten reglamentos y directivas y en el Consejo General formado por el presidente, el vicepresidente y los gobernadores de los bancos centrales nacionales de los estados miembros de la Comunidad como correa de transmisión entre los “in” y los “outs”. Devuelven soberanía al ponerla precisamente en común ya que, por ejemplo, España cuenta con un miembro del Comité Ejecutivo y ahora influirá indirectamente en las decisiones que cuando simplemente se limitaba a seguir las decisiones del *Bundesbank* alemán. En algunas áreas se toman decisiones por mayoría ponderada según el capital de cada gobernador en el BCE. Varios estados miembros, liderados por Francia, solicitan un auténtico gobierno económico y social como contrapeso del “monstruo” BCE.

<sup>17</sup> También denominada oficiosamente “Europa a la carta”, o “Europa de los círculos concéntricos”, que consiste en que un grupo de países quieran profundizar en políticas concretas y avanzar, evitando a los que no quieren y/o no puedan, creando círculos concéntricos más cercanos al núcleo de una mayor integración.

<sup>18</sup> Según los expertos economistas comunitarios, de los 10 nuevos miembros (*acceding countries*) Estonia y la República Checa podrían entrar directamente en “eurolandia”.

<sup>19</sup> Están todos menos Gran Bretaña, Dinamarca y Suecia que, aunque cumplían los criterios de convergencia de déficit público, deuda pública, tasa de inflación, tipos de interés a largo plazo y tipos de cambio analizados por la Comisión, no tuvieron la voluntad política de entrar y escogieron el llamado “*opting out*”. Grecia entró dos años más tarde porque no los cumplía. Una vez en “eurolandia”, los estados se comprometen a través del llamado Pacto de Estabilidad a seguir con una economía sana y sin déficit excesivo, con el objeto de que el esfuerzo realizado para la consecución de los criterios de convergencia no decaiga.

<sup>20</sup> Nombrará por mayoría cualificada al reforzado Presidente de la Comisión. Decidirá en disputas sobre la cooperación reforzada, manera de avanzar en determinadas políticas por parte de un grupo de países evitando que los que no quieren o no puedan dificulten la mayor integración, devolviendo el expediente al Consejo de Ministros para que adopte formalmente el acto correspondiente.

nómico y Social, el Comité de las Regiones, el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, la Oficina de Lucha Antifraude (OLAF) y las 15 agencias comunitarias o entes satélites descentralizados con funciones tan variopintas como la defensa de la marca comunitaria y la seguridad marítima, por citar una de las más importantes, aquélla y una de reciente creación, ésta.

Existe una ciudadanía comunitaria, complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional, que comprende los siguientes derechos: la no discriminación por nacionalidad, es decir, el trato de nacional para cualquier persona de otro Estado miembro en trabajo,<sup>21</sup> vivienda, prestaciones... el derecho de votar y ser votado en las elecciones municipales del lugar de residencia, el derecho de legación,<sup>22</sup> el acceso al Defensor del Pueblo Europeo, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, el acceso, en principio, sin restricciones a los documentos oficiales y, por último, dirigirse por escrito a cualquiera de las instituciones y órganos comunitarios en su propia lengua y recibir contestación en la misma.

A diferencia de la mayoría de las constituciones federales, los Tratados comunitarios no poseen un capítulo atribuyendo competencias específicas a la Comunidad y a los estados miembros, sino que las mismas se encuentran en sus disposiciones materiales y siempre en forma de objetivos a alcanzar, acciones a realizar, funciones a cumplir... Esta situación fáctica, que ya dura más de 50 años, puede cambiar como resultado de la Convención Europea.<sup>23</sup> Se trata de un

<sup>21</sup> Se reservan legalmente ciertos empleos a los nacionales por tener una vinculación especial con la soberanía del Estado: diplomacia, judicatura y ejército.

<sup>22</sup> En el caso de que un nacional de un Estado miembro se encuentre en un tercer Estado que no cuente con representación de su país puede acudir a la embajada de otro Estado miembro y que se le trate como nacional.

<sup>23</sup> El Consejo Europeo nombró a Valéry Giscard d'Estaing, antiguo presidente francés, Presidente de la Convención y a Giuliano Amato y a Jean-Luc Dehaene, vicepresidentes. Además, está formada por 15 representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los estados miembros (uno por Estado miembro), 13 representantes de los jefes de Estado o de gobierno de los países candidatos a la adhesión (uno por país candidato), 30 representantes de los parlamentos nacionales de los estados miembros (dos por Estado miembro), 26 representantes de los parlamentos nacionales de los estados miembros (dos por país candidato), 16 representantes miembros del Parlamento Europeo, dos representantes de la Comisión Europea. Cada uno de los miembros titulares de la Convención tiene un suplente. El

instrumento de reflexión y de iniciativa de carácter temporal que presentará sus propuestas durante el 2003 al Consejo Europeo con el objeto de que la próxima Conferencia Intergubernamental (CIG)<sup>24</sup> base sus trabajos en las mismas.

Los llamados Fondos Estructurales son recursos financieros que proceden del presupuesto comunitario para achicar los huecos en las economías de las distintas regiones que conforman la Comunidad. Son sectoriales: Fondo Europeo de Desarrollo Regional, Fondo Social Europeo, Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola e Instrumento de Orientación Pesquera. Se dirigen a tres objetivos y rige el principio de la adicionalidad: las regiones beneficiadas se comprometen a poner el 50% de los recursos necesarios para el proyecto. Existe un Fondo de Cohesión dirigido a cuatro países cuyo PIB está por debajo del 90% de la media comunitaria: España, Portugal, Grecia e Irlanda, y enfocado a proyectos de medio ambiente e infraestructuras de transporte. Con la entrada de los diez nuevos socios todo este panorama cambiará radicalmente.

Existen discursos que por la autoridad de las personas que los pronunciaron y por la elocuencia de unas palabras que revelaban una auténtica voluntad política, marcan la época de los padres fundadores de la *cosa comunitaria*. Estos auténticos estadistas internacionales crearon el clima intelectual y político necesario para realizar el salto adelante de poner en común partes esenciales de soberanía después de apenas siete años de finalizada la Segunda Guerra Mundial.

Estos relevantes discursos fueron los siguientes: Coudenhove-Kalergi con su “Paneuropa” (1923); “Manifiesto Europeo” (1924); discurso de Aristidi Briand en la Sociedad de Naciones el 5 de septiembre de 1929; Memorandum Briand del gobierno francés sobre la organización de un régimen de Unión Federal Europea el 1 de mayo de 1930;

---

Comité Económico y Social (tres representantes), el Comité de las Regiones (seis representantes), los interlocutores sociales (tres representantes) y el Defensor del Pueblo Europeo asisten en calidad de observadores. La Declaración de Laeken establece que los países candidatos a la adhesión participarán plenamente en las deliberaciones, sin impedir el consenso que pudiera alcanzarse entre los estados miembros.

<sup>24</sup> Instrumento intergubernamental que se pone en marcha periódicamente con el objeto de elaborar un proyecto de nuevo Tratado modificativo y que tendrá la categoría de derecho original.

discurso de Jules Romains, Paul Valéry y Salvador de Madariaga en 1934; Propuesta de Unión Franco-Británica, de Churchill a Reynaud, presidente del gobierno francés en junio de 1940; Proyecto de Declaración de las Resistencias Europeas de julio de 1944; discurso de Churchill en la Universidad de Zurich,<sup>25</sup> el 19 de septiembre de 1946; discurso de Marshall (Plan Marshall), en la Universidad de Harvard,<sup>26</sup> el 6 de junio de 1947; Resolución de la Comisión Política del Congreso de Europa en La Haya,<sup>27</sup> mayo de 1948; Estatuto del Consejo de Europa, en Londres, el 5 de mayo de 1949; Declaración de Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, el 9 de mayo de 1950,<sup>28</sup> cuyo inspirador fundamental fue Jean Monnet; conferencia de prensa del Presidente de la República francesa, general De Gaulle, en París, el 14 de enero de 1963, con su veto<sup>29</sup> al ingreso de Gran Bretaña y su defensa de la “Europa europea”, no supranacional y sí de cooperación entre estados soberanos. Por último, destacar el

<sup>25</sup> “Voy a decir ahora algo que les sorprenderá. El primer paso hacia la reconstrucción de la familia europea ha de ser una asociación entre Francia y Alemania (...) volver a crear la familia europea con una estructura regional que podría llamarse los Estados Unidos de Europa. (...) Gran Bretaña, la Commonwealth Británica, la poderosa América y, así lo espero, la Rusia soviética, porque en ese caso todo iría bien, todos deben ser amigos y patrocinadores de la nueva Europa y deben defender su derecho a vivir”, Churchill, *The Sinews of Peace, Post-War Speeches*, Ed. R. S. Churchill, Londres, 1948, pp. 198-202. Vemos que el otrora líder británico concebía la nueva Europa sin Gran Bretaña en su interior.

<sup>26</sup> “La verdad es que las necesidades de Europa para los próximos tres o cuatro años en alimentos y otros productos esenciales procedentes del exterior, principalmente de América, son tan superiores a su presente capacidad de pago, que tiene que recibir una ayuda adicional sustancial o enfrentarse con un deterioro económico, social y político muy grave”, D. B. Goebel, *American Foreign Policy*, Nueva York, 1961, pp. 369-370.

<sup>27</sup> “La Documentation française, Notes et Etudes documentaires”, núm. 1.081, 26 de febrero de 1949.

<sup>28</sup> Fecha consagrada como el Día de Europa. “El gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa”, *Le Monde*, 11 de mayo de 1950.

<sup>29</sup> “Puede actualmente Gran Bretaña colocarse en el interior de una tarifa verdaderamente común, renunciar a toda preferencia con respecto a la Commonwealth. Esto es toda la cuestión. No puede decirse que esté actualmente resuelta. ¿Lo será algún día? Sólo Inglaterra, evidentemente, puede contestar”, E. Jouve, *Le Général De Gaulle et la construction de l'Europe (1940-1966)*, t. II, Annexes, París, 1967, p. 283 y ss.

discurso del presidente Kennedy en Frankfurt, el 25 de junio de 1963, en donde defiende la “Europa atlántica”.<sup>30</sup>

Nos centraremos ahora en la Comisión Europea o “Administración comunitaria”. Nos servirá de ejemplo empírico al analizar los cambios que ha experimentado la Comisión Europea, como el órgano burocrático administrativo de la nueva realidad política, económica y social que es la Comunidad Europea. Será la única manera de investigar lo que creemos que es un cambio de régimen en la Comunidad y no un mero cambio de gobierno en sus instituciones.

Desde 1975, pero de una manera acelerada en los últimos años, la administración comunitaria se ha descentralizado por varios motivos.

*Políticos.* Los estados miembros solicitaban oficinas con poder comunitario en sus territorios (las llamadas “agencias descentralizadas de la Unión Europea”) que ejercen funciones sobre todo “nodales” de detección de información en sus diversos campos (salud y seguridad en el trabajo, medio ambiente, racismo, droga, condiciones de vida...) y esenciales con poderes cuasijurisdiccionales como en la marca y diseño comunitario de la Oficina de Armonización del Mercado Interior con sede en Alicante, España. Lo esencial será comprobar si en el futuro también tendrán competencias normativas y, por lo tanto, capacidad de influencia en la interfase entre el gobierno y el ciudadano.<sup>31</sup>

La descentralización era imperativa porque sus “tentáculos” no alcanzan a controlar y a ejercer jurisdicción sobre toda la extensión de la Comunidad Europea, es decir, carece de autoridad política (una de las herramientas gubernamentales de Hood) y necesita de la ayuda de las administraciones de los estados nación en sus diferentes niveles: nacional o federativo, comunitario o federal, municipal o local.

Se ha producido, como en el caso de México, una desconcentración administrativa doblemente autónoma con entes administrativamente desconcentrados, con autonomía técnica y operativa. Se trata de sacar a todos estos entes del “horror de la política” profesionalizándolos y aislándolos de los vaivenes electorales.

---

<sup>30</sup> *The Department of State Bulletin*, Washington, vol. XLIX, núm. 1256, 22 de julio de 1963.

<sup>31</sup> Hood, C. C., “Las herramientas del gobierno”.

Otro asunto parecido, pero a la vez muy distinto, es el fenómeno de la “comitología” que se produce al interior de la Europa comunitaria y que consiste en el gran número de comités impuestos por el Consejo de Ministros para controlar la actividad delegada de ejecución de políticas de la Comisión. En algunas materias impiden incluso su acción.

Si se investiga los cambios en las reglas se puede llegar a vislumbrar los cambios en el gobierno. Los jugadores, miembros de estas comisiones y agencias utilizan estrategias y agregan sus preferencias, descuentan el azar, la maña de cada uno y se enfrentan a la decisión siempre que el escenario no cambie, aunque es una variable a la que se tienen que enfrentar. Son decisores públicos inteligentes (normalmente se trata de altos funcionarios de carrera con mucha experiencia a sus espaldas) y saben lo que quieren o lo que deben hacer. En el caso de las agencias independientes son profesionales sin mandato alguno de los gobiernos y en el caso de los comisarios europeos, aunque elegidos por los gobiernos de los estados miembros, se desligan de ellos y buscan el interés comunitario.

En el ambiente *bruseliense* existe un dicho que no requiere de mayores explicaciones: “Lo importante es poner en marcha una política común, que ya con el tiempo irá engordando”. Además, la Comunidad Europea goza del llamado principio de suficiencia de medios, inexistente en otros organismos multinacionales, por el cual no se empieza una nueva política si no tiene un presupuesto específicamente asignado. Destacar también el principio de subsidiariedad, donde en ámbitos no exclusivos de la competencia comunitaria, la Comisión debe justificar su iniciativa legislativa a través de la demostración de que es más adecuado y eficaz la toma de decisiones de grado comunitario que los estados miembros de forma aislada. El TJCE controlará si se cumple o no este fundamental principio.

Los partidos políticos europeos, que curiosamente no se sientan en los escaños del Parlamento Europeo por nacionalidades sino por afinidad ideológica y se conforman primando la internacionalidad de los mismos, pueden facilitar la coordinación de los poderes y por consiguiente también la coordinación de la administración pública comunitaria.

En cualquier política y más en una común entre naciones o mejor dicho, supranacional, se busca la capacidad de crear identidades o referentes colectivos, conformar el pueblo europeo y poner en marcha la confederación europea (a la que sin duda nos encaminamos según nuestra opinión) con sus símbolos comunes: algunos fundamentales como el euro y otros tendentes a reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad (pasaporte, himno, bandera...). Sin embargo, hay que reconocer que, hasta ahora, se fracasa en este intento de creación del Estado nación europea y del pueblo europeo.

La Comisión Europea ha impulsado, en las dos últimas décadas, la liberalización de los sectores fundamentales de la economía “secuestrada” hasta hace bien poco por el Estado. Esta operación debe realizarse con sumo cuidado para evitar una ventaja comparativa del antiguo monopolista<sup>32</sup> que debe ser obligado, si las circunstancias así lo demandan, a dividirse y a prestar su infraestructura a las nuevas compañías y, de esta manera, eludir las tan traídas “barreras de entrada”, con el compromiso de un servicio público básico universal que llegue al último confín del territorio europeo y a un precio asequible, aunque presumiblemente no rentable, para la compañía que lo presta (que dividirá este costo entre las restantes empresas prestatarias). Debemos evitar lo que sucedió en México en el sector del café después de la desregulación del mercado agrícola por parte del gobierno federal en 1989, al pasarse a nuevas instituciones de gobierno del mercado como solución positiva, culminación de una negociación del gobierno estatal y de los grupos sociales afectados o soluciones negativas excluyentes para estos últimos.<sup>33</sup>

En la Comunidad Europea se combinan coaliciones de gobierno fuertes en el Parlamento Europeo y coaliciones de grupos de interés al interior del aparato gubernamental. Estos grupos de presión han situado sus oficinas en Bruselas y “acosan” a miembros del Parla-

---

<sup>32</sup> La mayoría de las veces coincide con el Estado que se reserva la llamada “acción de oro” (*golden share*) que el 13 de mayo de 2003 ha sido motivo de sentencia por el Tribunal de Justicia de las Comunidades, condenando a España y Gran Bretaña por oponerse las mismas a la sacrosanta libertad de circulación de capitales. La influencia del Estado en estas empresas solamente se justifica, si las mismas actúan en servicios estratégicos o de interés general.

<sup>33</sup> Snyder, R., “Después del neoliberalismo. Las políticas de regulación en México”.

mento y la Comisión en beneficio de sus clientes o de ellos mismos. En ocasiones, les entregan estudios pormenorizados de la bonanza de una determinada acción política, quitándoles el pesado trabajo de la investigación y análisis. Detrás se sitúan grandes corporaciones, multinacionales, asociaciones de empresas y hasta representaciones de intereses regionales.<sup>34</sup> Afortunadamente están concienzudamente regulados en su actuación comunitaria. A pesar de que somos partidarios de considerar a la Comunidad como algo de auténtica creación *ex novo* evitando las referencias al modelo estatal, éstas se imponen. En un modelo teórico ideal estatal, la Comisión Europea debería ser, a la vez, el gobierno de la Unión Europea y su administración pública. Aunque la segunda característica se cumple, la de ser gobierno es a lo que se tiende, ya que el derecho de iniciativa legislativa lo tiene y cada vez más es controlado, mediante mociones de censura, por el Parlamento Europeo, colegislador junto al Consejo de Ministros. En el seno de la Comisión Europea se forman activamente las voluntades políticas, ya que goza del comentado derecho de iniciativa o arranque de leyes de manera exclusiva y media, activa y durante todo el proceso, en la formación de las “leyes comunitarias” entre los dos colegisladores (Parlamento Europeo y Consejo de Ministros) y es sometida a cerco (también el Parlamento Europeo) por parte de los grupos de interés para que tenga en cuenta sus puntos de vista.

La Comisión primero identifica problemas emitiendo el llamado “Libro Verde”, luego promueve y financia que todos los actores políticos y sociales vinculados a una futura nueva política pública dirigida a solucionar esos problemas se reúnan en magnas conferencias para definir éstos y formulen alternativas de solución (con lo que se solventa el problema de incertidumbre sobre las preferencias de los gobernados articulados) que se traducen en “Libros Blancos” en los que

<sup>34</sup> Todas y cada una de las 17 comunidades autónomas españolas gozan de un edificio, normalmente en Bruselas o en algún otro de los vértices de lo que hemos llamado triángulo mágico comunitario, con funcionarios regionales que velan porque los intereses de su Comunidad sean tenidos en cuenta a lo largo del proceso legislativo comunitario. Se trata de auténticas embajadas regionales cuyas funciones a veces entran en conflicto con la exclusividad de las relaciones exteriores de las que goza el gobierno español según la Constitución de 1978.

se decide por una alternativa que se implanta por la Comisión con la seguridad de la colaboración de todos los demás actores que, no en vano, han intervenido en el proceso.

La Comisión goza de legitimidad democrática indirecta o de segundo grado de 20 comisarios (especie de ministros o secretarios de Estado), cada uno al frente de una o varias carteras ministeriales (verdadero gobierno), divididas jerárquicamente en direcciones generales y servicios especiales, que a su vez se dividen en unidades administrativas. Es un centro de tensión y lucha, como en cualquier gobierno o gabinete en el que se trata por todos los medios que la mayoría tenga en cuenta tu preferencia después de haber cedido algo de “tesoro” como uno de los recursos importantes de los departamentos dentro de un gobierno.<sup>35</sup>

En la actuación de la administración pública comunitaria existe una grave falta de transparencia de cara al “administrado-ciudadano-cliente” en:

- La ejecución de proyectos en donde el Parlamento Europeo constató, por medio de un “comité de sabios”, que hubo corrupción en la labor de algunos “ministros” (comisarios europeos) del anterior “gabinete” *Santer*, arrumbado a dimitir dándose, en nuestra opinión, a partir de ese hecho, el inicio de una auténtica revolución que culminará en un nuevo cambio de régimen en donde el equilibrio de poderes se inclinará definitivamente a favor de la institución más democrática de la Europa de los Quince: el Parlamento Europeo que llegará en un futuro no a refrendar, como sucede ahora, sino a elegir al verdadero gobierno de la Comunidad Europea.
- La actuación diaria que la relaciona directamente con el “ciudadano cliente” que, rompiendo el modelo circular de la democracia, le exige demandas nuevas. No debemos olvidar que las competencias comunitarias aumentan constantemente en ámbitos y calidad, afectando de la misma manera al administrado, a modo de una mancha de aceite que se extiende por ámbitos inimaginables hace unos cuantos años. Para tratar de paliar esta situación se ha creado

---

<sup>35</sup> Hood, C. C., “Las herramientas del gobierno”.

el Defensor del Pueblo Europeo, elegido por el Parlamento Europeo (otra nota de que la revolución arriba indicada está en marcha), para tratar de conciliar amigablemente los casos de mala administración comunitaria. Otra medida eficaz es el paso al total acceso a los documentos oficiales por parte de la ciudadanía comunitaria donde la negativa, debidamente justificada a los mismos, será la excepción.<sup>36</sup>

Hemos analizado los cambios operados con el surgimiento de una nueva administración comunitaria y comprobado que esto culmina casi en un cambio de régimen al cumplir, en nuestra opinión, dos de los tres elementos necesarios para ese cambio de régimen según Morlino: nuevas normas (los reglamentos, directivas y decisiones desde Bruselas conforman alrededor del 70% de las legislaciones nacionales) y nueva autoridad (instituciones supranacionales que emanan derecho coercitivo *erga omnes* común para ese territorio nunca delimitado para el futuro). Lo que no se cumple son los valores nuevos, porque el ciudadano sigue sin conocer las nuevas instituciones y viendo muy lejos de sí lo de formar parte de un pueblo comunitario, indiferencia que se observa en la amplia abstención en las elecciones al Parlamento Europeo y en la utilización de ese voto como el de la rabia o el del castigo votando a líderes con los que no están de acuerdo, pero amparándose en que la actuación de ese órgano “lejano y extraño” no les va a afectar. Es en estos nuevos valores comunitarios en los que todos debemos trabajar y tratar de que arraiguen, con sus características propias, en otras partes del mundo.

Aunque decíamos al principio que una de las causas del posible éxito de la construcción comunitaria es que no tiene límites ni objetivos definidos, debemos reseñar cuatro posibles modelos de construcción de Europa, introducidos por Wolfgang Wessels:<sup>37</sup>

<sup>36</sup> El 14 de enero del 2003, el DPE llegó a la conclusión de que ciertos documentos de una reunión sobre terrorismo del año 2001, mantenidos en secreto por Europol, debían ser tratados confidencialmente e impidió que un particular tuviera acceso a los mismos.

<sup>37</sup> “La Constitución Europea”, Marcelino Oreja, capítulo de Wolfgang Wessels, catedrático de ciencia política de la Universidad de Bonn, Alemania.

- Modelo intergubernamental de una Europa confederal: sería un paso atrás con respecto a la actualidad, ya que se basa en la retención de la soberanía nacional por los estados miembros con sólo una legitimidad: la de los gobiernos nacionales. Las decisiones se tomarían por unanimidad en el Consejo Europeo, la Comisión sería una burocracia especializada, el Parlamento un mero foro de debate sin poder de codecisión. Este modelo es el de la PESC actualmente y en vez de comunitarizar este pilar intergubernamental, el modelo pretende *intergubernamentalizar* el pilar comunitario. En definitiva, un retroceso impensable y aceptable sólo quizás para Inglaterra.
- Modelo estrictamente federal de unos Estados Unidos de Europa: sería una federación clásica donde la Comisión fungiría como gobierno, cuyo presidente, elegido directamente por el Parlamento, primera cámara legislativa elegida de forma proporcional en detrimento de los países menos poblados, elige sus propios ministros. El Consejo es la segunda Cámara con poderes similares en unas pocas áreas y con el mismo número de votos por cada Estado. Toda esta arquitectura es controlada por un Tribunal Constitucional.
- Modelo federal cooperativo de una Europa fusionada: las decisiones se toman conjuntamente por el Parlamento y el Consejo que eligen al presidente del gobierno europeo (la Comisión) y ratificarían al resto de los miembros nombrados por ese presidente.
- Modelo descentralizado de la “Europa de las Regiones”: los poderes se concentrarían en un sistema político regional descentralizado, reduciéndose el nivel nacional y europeo a un mínimo de competencias y funciones, aplicando el principio de subsidiariedad y la toma de decisiones directamente por los ciudadanos, no burócratas. El resultado lógico es que el ahora consultivo Comité de las Regiones se transforme en una coasamblea legislativa, al mismo nivel que el Parlamento y el Consejo en las competencias importantes para las regiones.

La Comunidad Europea ha sido incluso definida como “ese extraño animal”; por lo tanto, dejo a la elección del lector qué modelo será finalmente el retenido o si será una mezcla eficiente de los cuatro.

Quisiera acabar estas líneas con una evocadora metáfora de Ortega y Gasset<sup>38</sup> sobre Europa:

La unidad de Europa no es una fantasía, sino que es la realidad misma y la fantasía es precisamente lo otro: la creencia de que Francia, Alemania, Italia o España son realidades sustantivas e independientes. Se comprende, sin embargo, que no todo el mundo perciba con evidencia la realidad de Europa porque Europa no es una cosa sino un equilibrio (...) El equilibrio o la balanza de poderes es una realidad que consiste esencialmente en la existencia de una pluralidad. Si esta pluralidad se pierde, aquella unidad dinámica se desvanecería. Europa es, en efecto, enjambre: muchas abejas y un solo vuelo (...) La libertad y el pluralismo son dos cosas recíprocas y ambas constituyen la permanente entraña de Europa.

⦿ Índice General  
⦿ Índice ARS 29

---

<sup>38</sup> “Prólogo para franceses de La rebelión de las masas”, escrito en Holanda, en 1937.