

COMUNICACIÓN

Con motivo de la celebración los días 9 y 10 de mayo de 2002 de las II Jornadas de la *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, sobre “Aspectos actuales de la integración europea”, fue convocado un concurso con el fin de premiar la mejor comunicación acerca de los contenidos tratados en dichas Jornadas, resultando ganadora la titulada “El Equilibrio de Europa”, de D. Alonso Hernandez-Pinzón García.

El Consejo de Redacción

EL EQUILIBRIO DE EUROPA

ALONSO HERNÁNDEZ-PINZÓN GARCÍA

No cabe duda de que la Unión Europea es una realidad que está en constante cambio; uno de los principales motivos de este cambio es, como todos sabemos, la ampliación a los países del Este (hasta entonces denominados en el ámbito funcional europeo como PECO). Pero el futuro de la Unión Europea no pasa sólo por la ampliación, sino que se deben abordar una serie de cuestiones que señala la Declaración nº 23 del Tratado de Niza, relativa al futuro de la Unión, y que son:

- Cómo establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.
- El estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.
- La simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin modificar su significado.
- La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Pero de las cuestiones que se plantearon en Niza, y que serán objeto de debate en la Convención Europea, en esta comunicación sólo se tratarán el relativo a la ampliación (que lo podríamos enmarcar dentro de la ponencia del profesor Torrent), y el de la delimitación de competencias y el papel de los parlamentos nacionales (que guardan una estrecha vinculación con la ponencia del profesor Díez-Hochleitner, relativas al papel de las Comunidades Autónomas en la UE).

1. LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN

Quizá una de las ponencias más polémicas, y por ende, más interesantes, fue la del profesor Ramón Torrent “*La situación actual del proceso de inte-*

gración: ¿es posible un nuevo equilibrio?”. Sin lugar a dudas, esta ponencia rompió a más de uno sus perspectivas sobre el presente y futuro de la Unión Europea, ya que a ninguno dejó indiferente la opinión pesimista que tiene un exfuncionario europeo A2.

Además, puede incluso resultar divertido el hacer una comparación entre lo que opinaron sobre el mismo tema, y el mismo día, dos grandes conocedores de la realidad europea, como son el ya mencionado Ramón Torrent, y Javier Solana (en su discurso sobre el futuro de la Unión Europea, pronunciado el 9 de mayo de 2002 en el Hotel Husa Princesa de Madrid), secretario general del Consejo y Alto Representante para la Política Exterior y Seguridad Común de la UE. Es evidente, que cada uno vendió el tema de Europa como más le interesaba, ya lo hiciera uno desde la perspectiva de exfuncionario europeo, ya lo hiciera el otro desde una posición en activo en el seno de la Unión.

Creo que de ambos discursos deben analizarse los pros y contras, por lo que al final se llega a la conclusión de que ni uno ni otro tienen la razón absoluta, sino que lo ideal es acogerse a una postura intermedia entre ambos. Sin embargo, todo parece ponerse más en contra de Torrent, pues tanto un gran número de políticos de gran prestigio (como Prodi, Fontaine o incluso Joschka Fischer¹), como las vacas sagradas del europeísmo (personificadas por el Presidente –Giscard d’Estaing- y los Vicepresidentes –Amato y Dehaene- de la Convención Europea), creen en el futuro de una Europa unida, aunque ésta cuente con más de una veintena de miembros.

Pero me parece injusto no señalar que la visión pesimista del profesor Torrent encuentra un apoyo más que considerable: así, Jacques Delors piensa que el futuro de Europa va a quedar en entredicho con la ampliación, ya que entre otras cosas cree que “el dotarse de una constitución no va a resolver todas las dificultades de Europa”². A mi modo de ver, una cosa es clara: la Unión Europea está posibilitada para acabar con las posibles crisis internas que surjan en ella, como ya demostró el 30 de enero de 1966, cuando llegando al Compromiso de Luxemburgo, se puso fin a la famosa “crisis de la silla vacía”.

¹ Sobre la opinión de Joschka FISCHER de una Europa que partiendo de la colaboración llegue hasta una constitución, perfeccionando la idea de Schuman de federación europea: *Vom Staatenverbund zur Föderation Gedanken über die Finalität der europäischen Integration* (FCE Spezial-12 Mai 2000).

² Conferencia de Jacques DELORS en la Asamblea Nacional francesa, delegación para la Unión Europea, de 19 de junio de 2001.

Desde la Declaración Schuman, de 1950, la Unión Europea (término no acuñado hasta el Tratado de Maastricht) ha sufrido una serie de ampliaciones, que han llevado a constituir una Unión de seis miembros originales, hasta los quince actuales; a Francia, Alemania, Bélgica, Luxemburgo, Holanda e Italia, se les han ido uniendo sucesivamente Reino Unido, Irlanda y Dinamarca (en 1973, ampliación que rompió la homogeneidad del núcleo central, mediante una Europa periférica de carácter insular), Grecia (1981), España y Portugal (1986), y por último, Austria, Finlandia y Suecia (1995). Por tanto, se puede observar el carácter abierto de la Unión, que ya quedó claramente expuesto en el informe Davignon³, y que debe llevar a esperar con optimismo la ampliación al Este, ya que hasta ahora las ampliaciones han sido todas para mejor.

Sin embargo, para el profesor Torrent la ampliación no va a ser nada fructífera, opinión que puede ser defendible si se basa en problemas como los que han supuesto la no ratificación de Irlanda del Tratado de Niza (que según opinión de Delors puede deberse al temor de los irlandeses de que parte de la inversión extranjera que se realiza en su país vaya a parar a los nuevos Estados miembros) y el reparto de los fondos estructurales y de cohesión. Si nos referimos a este último punto, parece injustificado que países como España, luchen por un lado para entrar en un supuesto G-9, y por otro para seguir recibiendo más del 60% de los Fondos de cohesión; decididamente, no se puede presumir de ser el noveno país más poderoso del mundo, y al mismo tiempo llorar para seguir siendo uno de los más pobres de Europa.

Lo que sin lugar a dudas se debe hacer, es tratar la ampliación de Europa con cuidado⁴, ya que no se puede adoptar una postura como la de Fischer (que propone que Alemania y Francia sean el motor que “tire” de Europa), ni una como la de Delors o Torrent. Personalmente, creo que nos deberíamos quedar con una postura intermedia, entre el optimismo y la cautela, pero siendo conscientes en todo momento de que *“Europa se encuentra al final de un proceso y al principio de otro”* (Valéry Giscard d’Estaing, en la reunión de la delegación

³ Documento preparado en 1970 por el vizconde E. DAVIGNON, que defendía que la integración debía estar basada en ampliaciones sucesivas, y enfatizaba las políticas sectoriales (en las que había intereses comunes), así como la política exterior. En 1973 también produjo un segundo informe DAVIGNON, menos conocido, cuya idea central era que la línea defendida en el primero había resultado fructífera, por lo que debían de seguir los esfuerzos en esa dirección.

⁴ Sobre el futuro de la Unión Europea, la gobernanza y la ampliación, véase la *Resolución sobre el “Programa de trabajo de la Comisión Europea”*, del Comité de las Regiones (13-14 de marzo de 2002).

para la Unión Europea de la Asamblea Nacional francesa, de 23 de octubre de 2001).

Para acabar con esta visión generalizada de la Unión Europea, es inevitable hacer una referencia al resurgimiento de nacionalismos⁵: Francia y Holanda son sólo un ejemplo de una tendencia anti-europeísta que ya habíamos visto nacer pocos años antes en Austria. El caso de Francia es sin lugar a dudas el que más temor ha levantado; algo muy normal si pensamos las repercusiones que habría tenido la salida de Francia de la Unión, ya que no son sólo sesenta millones de habitantes en una Unión actual de más de trescientos cincuenta, sino que es el país en el que nació la idea de integración, y el que junto con Alemania tiene más poder decisorio en la práctica (un ejemplo claro es la elección de Giscard como Presidente de la Convención, gracias a la insistencia de Chirac, cuando todos daban ya por Presidente a Giuliano Amato).

Por ello, “debemos estar atentos ante cualquier nacionalismo irracional que haga inviable la Unión Europea”, pues “la construcción europea ha sido y es un proyecto que genera confianza”⁶.

Para poner el punto final al tema de la ampliación, conviene recordar que como se dijo en el Consejo Europeo de Gotemburgo, “el proceso de ampliación es irreversible”, y hay que mostrarse satisfecho por los “progresos significativos” realizados por los países candidatos para poder cumplir los criterios de adhesión⁷; al igual que el Parlamento, el Consejo Europeo de Gotemburgo, consideró que debería ser posible concluir las negociaciones con los países que estén preparados para finales de 2002, de modo que puedan participar en las elecciones europeas de 2004⁸.

⁵. Al respecto, *La Peste*, de Ignacio RAMONET, LE MONDE diplomatique, año VI n° 79, mayo 2002.

⁶. Del discurso de José María AZNAR en el St. Antony's College de la Universidad de Oxford, el 20 de mayo de 2002.

⁷. *Hacia la unidad de Europa, la quinta ampliación*; de la Dirección General de Información y Relaciones Públicas del Parlamento Europeo. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas.

⁸. Como señala el Parlamento Europeo en su *Resolución de 17 de abril e 1996*, “es importante que se inicien simultáneamente las consultas con todos los PECO que hayan solicitado la adhesión a la Unión, a fin de no dividir estos países en una categoría A y una categoría B, aunque luego la duración de las negociaciones de adhesión propiamente dichas puedan variar para cada país”.

2. LA DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS, Y LA FUNCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES.

El problema de las competencias, podríamos enmarcarlo dentro de la ponencia del profesor Díez-Hochleitner "*El papel de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*". Uno de los temas a los que se va a tener que enfrentar la Convención Europea con más dificultad, es al de delimitar las competencias entre los Estados miembros y la Unión Europea⁹. Y es por esa dificultad, por la que debe hablarse aquí de las competencias.

Parece que la respuesta puede encontrarse a nivel personal, es decir, si uno es un europeísta convencido, querrá que el Estado se desprenda de competencias hacia "arriba", delegándolas en la Unión, y no hacia "abajo" (ya sea en el caso español en las Comunidades Autónomas, en el alemán en los Länder, etc.). Por el contrario, si no se tiene mucha confianza en la Unión y se es más bien regionalista, se preferirá la opción de transferencia de competencias hacia "abajo".

Sin lugar a dudas, todo este problema viene dado por el caso alemán; como ya ha señalado más de un experto, el Comité de las Regiones (conviene recordar su característica de órgano consultivo y no de institución), es el instrumento por el que los Länder "contagian" de sus ideas al resto de las regiones europeas. Muchas regiones quieren adoptar el sistema que usa Alemania en el Consejo de la Unión, donde al ministro federal le acompaña un representante de los Länder. La crítica aquí vendría dada por el entorpecimiento que podría sufrir la Unión Europea, si todas sus regiones pretendieran seguir el ejemplo alemán. Porque de lo que se trata es de unir Europa, no de fragmentarla (como dijo Jean Monnet: "Unimos personas no Estados").

Retomando el tema de la distribución de competencias, en el marco del sistema actual, la existente confusión en la delimitación de competencias no se resolvería con la elaboración de un listado de competencias exclusivas de los Estados miembros, sino que debería recurrirse al principio de presunción de competencia del Estado. En todo este ámbito de competencias, es de vital importancia el artículo 95 TUE¹⁰; este artículo podría ser considerado como un tí-

⁹ Sobre el problema de reparto de competencias, "¿Quién teme a la Unión Europea?", de Ana PALACIO, eurodiputada y miembro del Praesidium de la Convención Europea.

¹⁰ Sobre la propuesta de CLEMENT -Primer Ministro de la Región de Nordrhein, Westfalen- de eliminar del TUE el art. 95 y el 308, véase www.whi-berlin.de/clement.htm.

tulo horizontal, en el sentido en que puede distorsionar los títulos específicos atribuidos a los Estados. Sin embargo, el TJCE ha limitado la interpretación extensiva del artículo 95 TUE, al establecer que se debe utilizar únicamente para eliminar las distorsiones de la competencia, o los obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales causadas por las diferencias existentes entre las diversas regulaciones nacionales.

El derecho constitucional europeo utiliza la distinción entre competencias de creación normativa exclusivas y no exclusivas. La competencia exclusiva es una figura jurídica fundada por la jurisprudencia, y positivizada por el Tratado de Maastricht, que se define como que la mera existencia de la norma competencial de la Unión prohíbe la creación normativa por parte de los Estados miembros en su ámbito, es decir, los Estados miembros tienen en principio prohibida toda creación normativa.

Por otro lado, en las competencias concurrentes es posible la regulación nacional autónoma, mientras la Unión no haya hecho uso de su competencia; si la Unión actuase, la competencia concurrente habilita a los órganos de la Unión a regular definitivamente una materia. La consecuencia de ello es que aparece frente a los Estados miembros, en virtud de una regla de derecho derivado, un efecto de cierre ante una regulación de la Unión diferente.

La actual estructuración del sistema reviste una especial complejidad, así como un exceso de rigidez. Uno de los medios más utilizados para corregirlo, ha sido acudir a un título horizontal como es la cláusula general de ampliación del ámbito de intervención comunitario, es decir, al artículo 308 TUE, que ha sido utilizado en infinidad de textos comunitarios (700 textos). Sin embargo, la utilización de este mecanismo, aunque puede ser considerado adecuado, debería ser utilizado con carácter excepcional, a condición de que permitiera devolver caso por caso competencias a los Estados miembros cuando la necesidad de una "intervención comunitaria" hubiera desaparecido.

Si hablamos ahora de un control jurisdiccional, debemos tener en cuenta, que en el seno de la Unión Europea se proponen mecanismos que deberían reforzar más la garantía del orden competencial vertical, a través del TJCE; otras opiniones creen que debería crearse un Tribunal Constitucional europeo, autorizado a modificar las líneas divisorias entre las competencias europeas y nacionales, algo que según Delors es difícil de aceptar; otra de las propuestas de garantía jurisdiccional, es la creación de un nuevo recurso previo a la entrada en vigor de una norma y con capacidad para suspender su aplicación.

Por otro lado, en cuanto a control político se refiere, el tratado de Niza ha dado un paso importante, puesto que ha incluido dentro del círculo de privile-

giados actores al Parlamento Europeo; se propone incluir también dentro de este grupo, por lo menos cuando se vean afectadas cuestiones competenciales, al Comité de las Regiones, hasta ahora un órgano auxiliar consultivo sin una legitimación activa propia.

Por último, y aunque en las Jornadas no se hizo alusión a ello, debe de abordarse brevemente el papel de los parlamentos nacionales¹¹. Ante la creciente impresión de que se está produciendo una intervención abusiva de Europa, se están demandando procedimientos nuevos y distintos de los de derecho común de la Unión, en los que participen de forma mucho más activa representantes de los parlamentos nacionales; por eso, además de cumplir la lista concreta de los documentos que deben obligatoriamente ser transmitidos a los parlamentarios nacionales¹², se quiere que el COSAC (Confederación de Órganos de los Parlamentos Especializados en Asuntos Europeos) no sea sólo un mero intercambio de ideas entre parlamentos nacionales y europeos, sino que goce de un mayor peso.

3. CONCLUSIÓN FINAL

Para concluir esta comunicación me gustaría hacer dos últimas reflexiones:

La primera, sobre la política bananera de la Unión Europea (tema polémico tratado por el profesor Torrent en las Jornadas): decir que cuando se habla de la banana en la Unión Europea, se debería hacer en referencia a las “tres bananas” europeas, es decir, a las tres zonas de crecimiento económico acumulativo y sinérgico en Europa, cada una en distintos estadios de desarrollo, pero con distintos ritmos de crecimiento que permiten aventurar una tendencia convergente a muy largo plazo¹³, y no de por qué la Unión Europea compra plátanos a Camerún y no a Nicaragua: quizá la Unión Europea no compre plátanos a Nicaragua porque el comprárselos significa dar dinero a Estados Unidos, pues las multinacionales plataneras que operan en Centroamérica son de capi-

¹¹. En este sentido: *Proyecto de Informe sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, ponencia de Alain LAMASSOURE en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Parlamento Europeo.

¹². Estos documentos son: Libros blancos, Libros verdes, comunicaciones y propuestas de legislación.

¹³. Las tres zonas bananas son, la *Azul* (que va desde Londres a Frankfurt y pasa por la Île de France y llega al Valle d’Aosta), la *Periférica del Sur* (Portugal, España, Grecia y acaso sur de Italia) y la *Blanca* (del centro y este del continente).

tal norteamericano (véase como ejemplo la multinacional platanera “Chiquita”). Por tanto, entre dar dinero a los todopoderosos Estados Unidos de América o a un país ACP, la Unión prefiere hacerlo a éste último.

En segundo lugar, y para poner el punto y final, me gustaría decir que comparto plenamente la visión de Jacques Chirac de Europa¹⁴: una Europa fuerte con peso en los asuntos del mundo, una Europa humana y dinámica para la prosperidad y la seguridad, y una Europa democrática y eficaz.

Acabemos con una frase de Jean de la Fontaine: **“Cualquier poder si no se basa en la unión, es débil”**.

¹⁴. Discurso de Jacques CHIRAC en Estrasburgo, el 6 de marzo de 2002.