

El modelo europeo

Jean Paul JACQUÉ
Profesor de Derecho Público.
Rector de la Université Robert Schuman,
Estrasburgo.

Evocar la existencia de un modelo europeo es hacer referencia tanto a una especificidad como a una ejemplaridad. Se podría intentar buscar esta especificidad a través de un estudio comparativo de los sistemas políticos, económicos y sociales de nuestros Estados de Europa occidental. Pero la existencia de democracias parlamentarias que practican una economía de mercado no presenta una especificidad tal como para que Europa pueda pretender constituir un modelo, sobre todo cuando los otros Estados miembros de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico comparten con los Estados europeos estas particularidades. Si hay modelo es más bien en la manera en que los Estados europeos han organizado sus relaciones después de la segunda guerra mundial. ¿Qué habría tan particular dentro de esta organización de nuestra Europa para que pueda ser objeto de imitación en otros continentes? La cuestión es tanto más importante cuanto las nuevas democracias desearán integrarse rápidamente en el sistema. ¿No es ya candidata Hungría a la admisión en el seno del Consejo de Europa?

Desde luego, antes de hablar de ejemplaridad, conviene preguntarse si la organización de la Europa occidental constituye un sistema en el sentido de un conjunto coherente de organizaciones que reúnen los Estados, dotadas cada una de su propia funcionalidad. El primer rasgo que llama la atención al observador del «sistema» de Europa occidental reside en la multiplicidad de organizaciones que unen a los Estados con vínculos variados. Cooperación política, cooperación técnica, integración, todas las formas imaginables son empleadas y, la mayoría de las veces, con eficacia. Esta diversidad no engendra la anarquía, a pesar de conflictos inevitables de competencia. Y es que se ha producido un ajuste progresivamente y, con pequeños toques, sin intervención autoritaria, cada organización ha encontrado su especificidad. Sin embargo, tal situación no bastaría para constituir un modelo si no existieran valores tan comunes a este conjunto de Estados que éstos puedan considerar el proyecto de un destino compartido. Estos valores son los que conviene identificar antes de examinar las formas que toma la unión de los Estados europeos.

La identidad europea

Una de las mejores expresiones de la identidad europea está contenida en la declaración hecha en Copenhague el 14 de diciembre de 1973 por los Estados miembros de la Comunidad Europea. A pesar de que este texto es anterior a la ampliación de la Comunidad, conserva todo su valor, y aunque aparezca como una expresión de los miembros de la Comunidad, no hay

duda de que habría podido ser adoptado en su parte general por los Estados miembros del Consejo de Europa.

«Deseos de asegurar el respeto de los valores de orden jurídico, político y moral a los que están vinculados, preocupados por preservar la rica variedad de sus culturas nacionales, compartiendo una misma concepción de la vida fundada sobre la voluntad de construir una sociedad pensada y realizada al servicio de los hombres, desean salvaguardar los principios de la democracia representativa, del reino de la ley, de la justicia social —finalidad del progreso económico— y el respeto de los derechos del hombre, que constituyen uno de los elementos fundamentales de la identidad europea».

Cuatro elementos, estrechamente unidos entre sí, parecen merecer un comentario más atento: el reino de la ley (o, dicho de otro modo, el Estado de derecho), el respeto a los derechos del hombre, la justicia social y el respeto a las diversas nacionalidades. Así, se pasa en silencio la referencia a la democracia representativa, pero esta última, ¿no es también la resultante de la visión europea de los derechos fundamentales? Tal visión encuentra su expresión en el artículo 3 del primer protocolo adicional de la Convención europea de los derechos del hombre («Las Altas Partes Contratantes se comprometen a organizar, a intervalos razonables, elecciones libres con escrutinio secreto, en condiciones que aseguren la libre expresión de la opinión del pueblo sobre la elección del cuerpo legislativo»), o en el artículo 17 de la declaración de los derechos y libertades fundamentales, adoptada el 12 de abril de 1989 por el Parlamento Europeo («1. Todo poder público emana del pueblo y debe ejercerse conforme a los principios del Estado de derecho. 2. Todo poder público debe ser elegido directamente o ser responsable ante un Parlamento directamente elegido...»). Es cierto, como veremos, que si la Comunidad está compuesta por democracias representativas, queda mucho por hacer para que ella misma pueda ser considerada como una democracia representativa.

El Estado de derecho

Para las democracias occidentales, el Estado está sometido al respeto de la ley. Las limitaciones impuestas por ésta a las autoridades estatales constituyen una garantía para el ciudadano contra la arbitrariedad. Sin embargo, no podemos quedarnos en esta visión positivista que podría implicar que el legislador, expresando la voluntad del pueblo soberano, pueda estar libre de todo control. La consecuencia del Estado de derecho es que el propio legislador está sometido al respeto al Estado de derecho. La concepción moderna del Estado de derecho implica la existencia de un sistema de control de la constitucionalidad de las leyes. El desarrollo progresivo, después de la segunda guerra mundial, de

sistemas de control de la constitucionalidad de las leyes en Europa occidental no es una de las menores características comunes a los Estados europeos. Es cierto que la institución no se ha impuesto en todas partes. El Reino Unido, por razones que atañen a la naturaleza de su constitución, el Benelux, con una evolución reciente en Bélgica, y los países nórdicos marcan aún una cierta especificidad.

Sin embargo, todos estos Estados, al haber ratificado la Convención de los Derechos del Hombre, han aceptado someter su actividad administrativa y legislativa a un control jurisdiccional internacional. El Estado de derecho es la sumisión de las autoridades estatales al juez.

Pero esta característica no es propia de los Estados, desempeña un papel esencial en la Comunidad Europea. En efecto, en una Comunidad caracterizada por las diversidades lingüísticas y culturales, la diferencia entre las estructuras administrativas nacionales y la variedad de tradiciones históricas, el derecho es más que en ninguna otra parte un factor esencial de unidad. Un mercado único es, en muchos aspectos, un mercado regido por reglas que se aplican de manera uniforme y se interpretan de la misma forma por parte de los Estados miembros. No es de extrañar, pues, que el Tribunal de Justicia de las Comunidades justificase la primacía del derecho comunitario en uno de los considerandos del fallo *Costa/Enel*:

«Considerando que resulta del conjunto de estos elementos que, salido de una fuente autónoma, el derecho del tratado no podría pues, en razón de su naturaleza específica original, verse oponer judicialmente un texto interno cualquiera que sea, sin perder su carácter comunitario y sin que sea puesta en discusión la base jurídica de la Comunidad en sí misma». (*Fallo del 15 de julio de 1964, rec. 1964, p. 1.145*).

Si la Comunidad no fuera una Comunidad de derecho, no se escaparía al juego de la reciprocidad, clásica en derecho internacional, y se vería a los Estados suspender, a título de sanción, la aplicación del tratado; el carácter comunitario de su unión no podría entonces resistirse a ese fenómeno. El Tribunal de Justicia ha subrayado este aspecto fundamental del lugar del derecho en el sistema, reconociendo, casi *contra legem*, la legitimación pasiva del Parlamento Europeo en unos términos que merecen ser recordados:

«Primero cabe subrayar a este respecto que la Comunidad económica es una comunidad de derecho en cuanto a que ni sus Estados miembros ni sus instituciones escapan al control de la conformidad de sus actos a la carta constitucional de base que es el tratado». (*Fallo del 23 de abril de 1986, Los Verdes/Parlamento Europeo, rec. 1986*).

Es interesante notar que en este caso se trataba de proteger un partido político contra una decisión toma-

da por una institución comunitaria en un terreno en el que ésta no tenía competencia. Encontramos aquí la función del Estado de derecho. Por supuesto, igual que en los Estados miembros, el control no se limita a una verificación de la conformidad de la medida discutida a la Constitución escrita, sino también a los principios fundamentales que incorpora.

El respeto a los derechos fundamentales

No es preciso recordar más ampliamente la adhesión común de los Estados a los derechos del hombre. El hecho de que hayan tomado todos parte en la Convención Europea de los Derechos del Hombre y que hayan aceptado el recurso individual ante la Comisión Europea de los derechos del hombre, es testimonio suficiente. Por otra parte, la admisión en el Consejo de Europa, que impone a sus miembros el reconocimiento de la preeminencia del derecho y que garanticen el disfrute de los derechos del hombre, admisión seguida por la adhesión a la Convención Europea de derechos del hombre, no es la condición previa indispensable, sino suficiente, a la admisión en el seno de la Comunidad Europea. La dificultad procede del hecho de que los tratados comunitarios, por su fin esencialmente económico, no contienen disposiciones relativas a los derechos fundamentales. La jurisprudencia del Tribunal ha colmado esta laguna, inspirándose en los principios comunes a las constituciones nacionales, así como a la Convención Europea de los derechos del hombre. Hubiera sido más fácil obtener la adhesión de la Comunidad a la Convención Europea, pero una proposición hecha en este sentido por la Comisión, en 1979, quedó sin continuación. Ante el riesgo de ver que ciertas jurisdicciones constitucionales nacionales, como el tribunal constitucional alemán, rechazarían la primacía del derecho comunitario, debido a la insuficiente protección de los derechos del hombre dentro de la Comunidad, el Parlamento, el Consejo y la Comisión firmaron, el 5 de abril de 1977, una declaración común sobre el respeto a los derechos fundamentales. Por su parte, el Parlamento, fiel a la línea trazada, en su proyecto de tratado de Unión Europea, adoptaba, en 1989, una declaración de derechos y libertades fundamentales, pero se trata, como en el caso precedente, de un texto sin fuerza obligatoria. Las únicas referencias sobre esta materia que se encuentran en los tratados figuran en el preámbulo del Acta Única. Sigue siendo insuficiente.

Entendámonos. No se trata de dar a la Comunidad una competencia general en materia de derechos fundamentales, sino de hacer de suerte que la acción de esta última se someta al respeto de los derechos fundamentales. Como observaba, con toda razón, el Tribunal de Luxemburgo, es deber del juez comunitario asegurar el respeto de los derechos fundamentales en el

campo de aplicación de los tratados, pero no tiene poder para controlar, a este respecto, la legislación nacional en dominios que no sean de competencia comunitaria (Cinéthèque, asuntos 60 y 61/85, rec. 85 p. 2.605). El Tribunal sólo interviene en los dominios de competencia comunitaria y no tiene vocación de proteger, de manera general, el respeto de los derechos del hombre por los Estados miembros. Ahora bien, no es imposible que, dentro de uno de estos sectores, se produzca una divergencia de interpretación entre el Tribunal de Luxemburgo y el Tribunal de Estrasburgo, sobre todo si se tiene en cuenta el hecho de que los tratados comunitarios tienen una vocación esencialmente económica y que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no podrá siempre hacer una interpretación de los tratados que los haga compatibles con la visión de los derechos del hombre que se desarrolla en Estrasburgo. Los debates sobre la libre circulación de las informaciones han ilustrado conflictos posibles. Los Estados se encontrarían entonces cogidos en falso entre obligaciones no conciliables. La adhesión de la Comunidad a la Convención Europea, además del hecho de que marcaría de manera simbólica lo que une a la Europa de la cooperación con la de la integración, tendría la ventaja de evitar conflictos inútiles. Sin embargo, esto no dispensaría a la Comunidad de legislar en el momento preciso en materia de derechos fundamentales en los dominios que son de su competencia. En efecto, la supresión de las fronteras y el desarrollo de nuevas tecnologías no sólo plantean problemas económicos. La protección de los derechos de los consumidores, el derecho a un medio ambiente sano y natural, la libertad de información, los derechos sociales y culturales, pero también las garantías de un proceso justo, el derecho al respeto de la vida privada son, por ejemplo, dominios estrechamente afectados por la unión comunitaria. La existencia de una protección común de los derechos fundamentales refuerza el sentimiento de pertenecer a una entidad política común. Es evidente entonces que resulta más fácil fundarse en esta identidad para promover el respeto de los derechos fundamentales en el marco de una política exterior común. Ya se conoce la acción de la Comunidad en este terreno y no hace falta insistir en ello.

La justicia social

La referencia a la justicia social, como elemento clave de la identidad europea, será sin duda contestada. La imposibilidad de alcanzar la unanimidad en el momento de la adopción de la Carta Social durante el Consejo Europeo de Estrasburgo abre la duda sobre la pertinencia de tal afirmación. Sin embargo, no habría que olvidar que once Estados sobre doce han aprobado este documento. Además, aunque el Reino Unido propone

una visión de la sociedad de carácter liberal, no deja de constatarse un acuerdo muy amplio en el seno de la Comunidad sobre la existencia de un sistema de solidaridad social garantizada y, en gran parte, asegurada por el Estado según modalidades diversas. Seguros de enfermedad y jubilaciones forman parte de los elementos clave de un estatuto como éste. La solidaridad social se manifiesta por otros medios. El objetivo de la cohesión económica y social, organizada por el Acta Única europea en beneficio de las regiones menos desarrolladas, es testimonio de esta preocupación de solidaridad. Finalmente, el tratado CE da a la Comunidad los medios para intervenir en este campo. Toda la evolución de estos últimos años ha llevado a percibir mejor que, tanto en el plano económico como en el plano político, había que encauzar rápidamente el aspecto social del mercado interior. No puede haber una mutación económica de éxito si no se ha anticipado en el aspecto social.

Esta gestión comunitaria prolonga la emprendida ya hace mucho tiempo por el Consejo de Europa, particularmente a través de la Carta Social Europea de 1961, pero también por medio de convenios sobre la seguridad social. Más que otros, el dominio social está marcado por las tradiciones nacionales que llevan, sea a dar la prioridad a los convenios entre firmantes sociales, sea a hacer intervenir al legislador. De hecho, salvo tal vez el Reino Unido, donde domina lo convencional, la solución de los problemas sociales reposa en el equilibrio entre lo legislativo y lo convencional. No será distinto a nivel comunitario puesto que el tratado que favorece el acercamiento legislativo en ciertos dominios (véase, por ejemplo, el artículo 118 A) acentúa también las relaciones convencionales (artículo 118 B). Pero la cuestión previa para que la Comisión pueda cumplir su tarea es el desarrollo del diálogo social en la Comunidad.

El respeto a las diversidades nacionales

La cuestión del respeto a las identidades nacionales se plantea con menor agudeza cuando los Estados han escogido actuar juntos en el seno de organizaciones de cooperación y cuando han optado por la forma de integración. En este último caso, existe un gran temor a ver desarrollarse un mecanismo de centralización generador de uniformidad. Este no era el menor de los reproches que hacía a la Comunidad la primera ministra británica, en su discurso de Brujas, el 20 de septiembre de 1988.

«...un trabajo común más estrecho no exige que el poder esté centralizado en Bruselas o que las decisiones sean tomadas por una burocracia designada. Ciertamente resulta irónico que precisamente cuando países como la Unión Soviética, que han intentado gobernarlo todo desde el centro, están aprendiendo que el éxito se basa en descentralizar el poder y las decisiones, algunos en nuestro país

parecen querer moverse en la dirección opuesta. No hemos estrechado con éxito las fronteras del Estado en Gran Bretaña, sólo para ver cómo las vuelven a imponer a nivel europeo, con un super-Estado europeo que ejerce una nueva dominación desde Bruselas».

Ciertamente, estas palabras traducen más un temor que la expresión de una realidad. Pero, en el momento en que se considera la puesta a punto de la Unión económica y monetaria, ese temor se ha de manifestar más intensamente. Las respuestas aportadas recurren sobre todo, como aparece repetidamente en las palabras del actual Presidente de la Comisión, al concepto de subsidiariedad. En su discurso de Brujas, el 17 de octubre de 1989, el señor Delors declaraba, refiriéndose principalmente a la Unión económica y monetaria:

«En el centro de la reflexión y de los debates que van a empezar, se sitúa la subsidiariedad... Un centro de decisión monetario define una política común..., pero su estructura federal garantiza que cada banco central nacional participa en la decisión colectiva y aplica, a su nivel y con márgenes de maniobra substanciales, las orientaciones adoptadas en común. El Consejo de Ministros trabaja por conseguir la convergencia de los fines y los medios de la política económica, pero cada nación conserva los recursos necesarios para financiar las políticas que decida en el campo de la seguridad exterior o interior, de la justicia, de la educación, de la salud, de los sistemas de cobertura social, de la ordenación del territorio... ¿Qué queda, después de estas explicaciones reducidas a lo esencial, del proceso contra la centralización excesiva que provocaría la unión económica y monetaria? ¿Dónde está el dirigismo en este esquema? En realidad, una subsidiariedad aplicada de una manera realista, hace caso omiso de estas críticas... Quien dice aceptación del principio de subsidiariedad, dice respeto del pluralismo y, por lo tanto, de las diversidades».

Sin embargo, la intervención del señor Delors no basta para dar su plena significación al término de subsidiariedad. El principio de subsidiariedad debe proyectarse para ordenar la distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Implica que cada entidad debe encargarse de los problemas que consiga resolver mejor a su nivel. Implica que no se atribuyan a la Comunidad más que las tareas que puede llevar a cabo de forma más eficaz que los Estados miembros tomados aisladamente. Dentro de este marco, el artículo 130 R atribuye a la Comunidad competencias en materia de medio ambiente.

Pero existen otros medios de preservar la diversidad. En efecto, si el tratado pone en primer plano la regla de la igualdad de trato, no prohíbe solucionar de forma diferente las situaciones diferentes. Por tanto, en el marco del tratado hay lugar para una diferenciación, desde el momento en que ésta sea justificable y no constituya una discriminación arbitraria. Tanto el proyecto de tratado de Unión Europea (artículo 35) como ciertos textos presentados en el momento de la negociación del Acta Única (particularmente, la proposición francesa de artículo 235 bis) habían intentado dar unos

cimientos incontestables a la diferenciación, consagrándola en el texto mismo del tratado. Estas tentativas no han sido rematadas, pero el texto del Acta Única oficializa, sin embargo, la posibilidad de conceder un tratamiento diferenciado a las regiones menos desarrolladas y la facultad a ciertos Estados, dentro de hipótesis estrictamente definidas, de aplicar sus legislaciones nacionales en lugar de la medida de armonización. Finalmente, la preferencia dada en ciertos dominios, a la directiva sobre el reglamento, aparece igualmente como un medio de preservar fórmulas de puesta en práctica nacionales.

Pero, aunque podamos estar tranquilos a este respecto, queda el temor de que el simple hecho de la apertura de las fronteras permita que el juego del mercado lleve a la uniformidad cultural. La cuestión estuvo en el centro del debate sobre la televisión sin fronteras, tanto en el seno del Consejo de Europa como en el marco de la Comunidad. Se sabe que en las dos hipótesis se ha permitido a los Estados el recurso a la fijación de cuotas para asegurar, cuando se hallaba amenazada, la preservación de la diversidad cultural europea. En este caso concreto, el derecho a la preservación de las especificidades puede deducirse del carácter pluralista de la información. Pero no existe, como tal, una afirmación jurídica de la obligación de la Comunidad de proteger el pluralismo cultural. Cierto que se han emprendido acciones en este sentido en el terreno de la creación, particularmente audiovisual, pero se está lejos de llegar a un acuerdo sobre el método a seguir. Incluso se tiene la impresión de que los más fervientes partidarios del mercado, que son igualmente los adversarios del pretendido centralismo comunitario, no ven inconvenientes en la uniformidad cultural, puesto que esta última sería obra del mercado. El debate sigue aún abierto, pero en el fondo se trata más de un debate transatlántico que de una oposición interna en la Comunidad.

La existencia en el seno de ésta de Estados multiculturales, a veces federales, lleva a valorizar la necesidad de proteger las diversidades nacionales y toda tentativa de reforzar las competencias comunitarias provoca resistencias por parte de las unidades que componen los Estados, ya que estas últimas temen ver disminuidas sus competencias por nuevas transferencias. Esta actitud constituye también una de las garantías del pluralismo.

Habiendo establecido así las bases sobre las que descansa la identidad europea, podemos analizar los sistemas de organización a los que han recurrido los Estados.

Los modos de organización

Los modos de organización recurren a las fórmulas clásicas de la cooperación y de la integración. Sin embargo, el equilibrio entre las dos formas es inestable y permite pasos progresivos de una a otra. El modelo de integración ha dado origen a una estructura institucional caracterizada por su especificidad.

Cooperación e integración

El modelo de organización utilizado tras la segunda guerra mundial está fundado, en primer lugar, sobre la cooperación. La primera estructura regional de orden político ha sido el Consejo de Europa, creado al día siguiente de la cumbre de La Haya. Con relación al modelo clásico de la organización de cooperación, presenta, en el plano institucional, la particularidad de comprender en su seno una asamblea parlamentaria, originalidad que reproducirán otras organizaciones europeas. En el momento de la creación de la CEECA, se consideró la posibilidad de colocarla en el interior del Consejo de Europa en forma de una autoridad especializada. Esta idea se expresará repetidas veces, pero ignoraba la especificidad del hecho comunitario y nunca ha podido llevarse a la práctica. El Consejo de Europa tenía como objetivo alcanzar la unidad europea por la vía de la cooperación interestatal. La organización, cuya obra es importante, ha conseguido agrupar en el plan de la Europa occidental a los comunitarios y a los no comunitarios, haciéndoles trabajar juntos, particularmente en el terreno jurídico, pero también en el cultural. Estaban así unidos en la misma red convencional, lo que evitaba que se crearan dos grupos separados. Por otra parte, como se ha visto, el Consejo ha sido y será el medio, para las nuevas democracias, de entrar en el sistema. ¿Cuál puede ser hoy su función? Si se admite que los cambios que se realizan en el Este requieren la creación de un fórum donde se encuentran todos los Estados democráticos de Europa, sin que se mencionen por el momento las alianzas militares, el Consejo de Europa puede ser ese fórum. Se estimó que la Comunidad había desempeñado un papel atractivo para el Este, por su fuerza y sus éxitos económicos. La estrategia escogida —y el futuro nos dirá pronto si es la buena—, descansa en un reforzamiento de su unidad; ahora bien, ese reforzamiento será difícil de realizar si, simultáneamente, la Comunidad se amplía. La CE tiene, ciertamente, deberes de solidaridad con respecto a las nuevas democracias, pero no los cumplirá disolviéndose en un conjunto más vasto que no podría estar fundado más que en la cooperación y el libre cambio. Como declaraba, el 23 de noviembre de 1989, en Brujas, el Secretario General del Consejo de Europa:

«En esta Europa, la Comunidad debe desempeñar un papel completamente esencial. Es un entidad que se halla en condiciones de constituir un polo estable y sólido, un verdadero pilar en el continente europeo... Es un papel político que permite hacer de contrapeso a los desequilibrios. Pero para desempeñar este papel, a mis ojos esencial para el porvenir de Europa, la CEE debe ser fuerte y estar muy unida... ¿Puede ser ese contrapeso político, ese polo de estabilidad en este período de mutación, si dispersa sus fuerzas? Quiero decir una dispersión de competencias (querer tratar de todo) y, sobre todo, de una dispersión geográfica (aumentar el número de sus miembros). En verdad, integración y dispersión son contradictorias. La experiencia ha mostrado que cuanto más amplio es el campo geográfico cubierto, más difíciles de tomar son las decisiones y más difícil es conseguir la unidad en los puntos de vista. Evidentemente, a largo plazo, se puede concebir perfectamente que la Comunidad consiga a la vez su ampliación geográfica y su integración *ratione materiae* logrando su unidad política. Pero en los años próximos... no sería razonable pedir a la Comunidad que desempeñe todos los papeles».

Así pues, el camino está trazado. Corresponderá al Consejo de Europa unir todos los Estados europeos. Podrá entonces constituir, quizás al precio de algunos ajustes institucionales, la Confederación europea cuya creación se evoca. La participación de Estados europeos en la CSCE hace difícil la utilización de este fórum que, por otra parte, no dispone de ninguna estructura auténtica. Ciertamente, se aprecia que puede ser difícil de admitir, de ahora en adelante, en el seno del Consejo a unos Estados que aún no parecen preparados para tomar la forma de democracias pluralistas; por ejemplo, el caso de la URSS. Pero el sistema de cooperación, por su misma flexibilidad, permite tener en cuenta esta circunstancia y jugar con la existencia de diferentes velocidades.

El Consejo de Europa no es la única institución de cooperación. La nueva situación en el Este llevará a plantear el futuro de la cooperación económica en el continente. ¿Cómo realizar progresivamente una zona de libre cambio y cuál será en ese caso el porvenir de la EFTA? ¿No convendría intentar hacer del Consejo de Europa la estructura de pilotaje de la cooperación europea, aunque sea confiando a algunas instituciones, en el marco del Consejo, el cuidado de poner en práctica modalidades específicas de cooperación en un terreno particular?

No sería exacto querer oponer de manera absoluta la cooperación a la integración. Es cierto que las Comunidades son organizaciones de integración que pretenden no ya hacer cooperar a los Estados manteniendo intacta su soberanía, sino, al precio de transferencias irreversibles de competencias, llevarlas a ejercerlas en común. Sin embargo, en el seno mismo de la integración, subsisten manifestaciones de soberanía. Lo interestatal y lo integrado se mezclan en una relación dialéctica. De ahí que, sólo al precio de una estrategia sutil, haya conseguido el Acta Única alejar el recurso al veto, neutralizando así el compromiso de Luxemburgo. Pero, princi-

palmente, la cooperación política que constituye uno de los pilares de la evolución hacia la Unión Europea, es llevada de forma intergubernamental. El Consejo Europeo manifiesta esta resistencia de lo intergubernamental, puesto que, encargado de dar a la construcción comunitaria un impulso general y de definir las líneas directrices y las orientaciones generales, no participa en la estructura institucional comunitaria. Sin embargo, ha sabido insertarse en él y perturba cada vez menos el proceso de integración. Esta frontera móvil entre lo interestatal y lo integrado refleja el carácter progresivo de la integración comunitaria.

La Comunidad no se concibió como algo que tuviera que estar acabado por completo desde el momento de su creación y los preámbulos de los tratados sientan el carácter progresivo de la construcción

«Conscientes de que Europa no se construirá más que por medio de realizaciones concretas, creando en primer lugar una solidaridad de hecho, y por el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico;» (preámbulo del tratado CECA).

«Determinados a establecer las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos», (preámbulo del tratado CEE).

«Animados por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los tratados que instituyeron las Comunidades europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre los Estados en una Unión europea...» (Preámbulo del Acta Única Europea).

Si el objetivo, la Unión Europea, se menciona, los medios a utilizar para alcanzarla siguen siendo imprecisos. Lo mismo ocurre con el contenido de la futura Unión. Se trata de un mito tanto más movilizador cuanto su contenido no está definido. Sólo el Parlamento Europeo ha tratado de dar un rostro a la Unión. Su progresión sigue siendo la que se había previsto en su origen, en el momento del plan Schuman. No sirve de nada fundar una estructura ambiciosa puesto que la solidaridad política entre los Estados, que permitiría hacerla funcionar con éxito, no existe. Es preferible crear concretamente esta solidaridad. Los progresos ulteriores se impondrán entonces por sí mismos. En cambio, no hay inconveniente en concebir unas Comunidades funcionales que se creen de tal forma que los progresos ulteriores sean posibles, incluso antes de programar ciertas evoluciones. Así, el tratado CE consideraba la atribución de recursos propios a la Comunidad y la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Estas dos etapas han sido salvadas victoriosamente y la perspectiva de los recursos propios ha permitido incluso obtener el reconocimiento del poder presupuestario del Parlamento. Igualmente, el artículo 235 del tratado CE ha autorizado que, en ciertos casos, se dote a la Comunidad de mayores poderes. En el fondo, la apuesta es que los progresos de la integración engendren nuevos progresos.

Esta constatación no es más que el reconocimiento

del efecto de «spill over» de la integración. El establecimiento de la libre circulación de los capitales hace también necesaria la puesta en marcha de la Unión económica y monetaria que refuerce la Unión política. Es cierto que el progreso no es continuo y que pueden intervenir bloqueos, pero el movimiento se acelera. Así, a pesar de sus reservas, el Reino Unido y Dinamarca han participado en la negociación del Acta Única Europea, antes de correr el riesgo de ver que los demás Estados avanzaban sin ellos. Llega un momento en que la experiencia de la integración es tal que ya no es posible volver hacia atrás. La única salida es avanzar con los demás, aunque se trate de hacer más lentos los movimientos. La escuela funcionalista había formulado con precisión las bases conceptuales del análisis de la integración europea y los trabajos de Mitrany o de Haas siguen siendo herramientas preciosas de reflexión. Ciertamente, más allá de la intuición fundamental, los caminos seguidos parecen haber divergido y si el método de Monnet es, ante todo, funcionalista, no descuida tampoco las aportaciones institucionales unidas a una visión federalista. La escuela funcionalista, y principalmente Haas, parece haber perdido la fe en los méritos de la integración regional, en el transcurso de los años 70. La percepción de la interdependencia entre Europa, Estados Unidos y Japón, que llevó a los Estados europeos a desplazar su polo de interés del nivel regional al nivel mundial, inducía a pensar que el nivel europeo no era el marco adecuado para la integración y que, en consecuencia, la Comunidad se quedaría a medio camino, incompleta. La experiencia ha vencido estas vacilaciones, aunque la visión del fenómeno de la interdependencia sea exacta, igual que el análisis de las vacilaciones de los Estados en cuanto al buen nivel de la acción. Pero lo que tal vez se había descuidado es la incidencia de la propia existencia de la Comunidad y el dinamismo propio de sus instituciones. Puesto que la Comunidad ejerce una competencia, el retroceso hacia una gestión nacional se hace imposible, porque el ejercer en común la soberanía en un terreno concreto da lugar a una solidaridad formada de ventajas compartidas de las que es imposible volverse atrás sin poner en duda toda la Comunidad. Algunos Estados logran una ventaja directa de una política común; otros han aceptado unas desventajas temporales debido a las concesiones que se les han hecho en otros aspectos. Resulta de ello que la pertenencia a la Comunidad descansa sobre una red de compromisos que garantiza la solidez del conjunto. Además, aunque la Comunidad atraviese períodos de estancamiento, la existencia de instituciones integradas, como la Comisión y el Parlamento, da un dinamismo evidente al sistema. Sin el Parlamento Europeo, el proceso del Acta Única no se habría puesto en marcha y sin la Comisión las ideas directrices del Acta y el compromiso entre la consecución del mercado inte-

rior y la reforma del proceso de decisión no se hubieran hallado. Sin duda, el dinamismo institucional no es suficiente, ya que tiene que tener en cuenta los intereses de los Estados, pero garantiza la perennidad de una reflexión «reformista» en el seno de la Comunidad. Se dice con frecuencia que la construcción europea necesita para avanzar la voluntad política de los Estados. De ahí la tendencia a imaginar esta voluntad política como un *Deus ex machina* que sobreviene en el momento propicio para resolver las crisis. Esta visión ignora profundamente la realidad institucional cotidiana de las Comunidades y el papel de «broker» representado por la Comisión. Nada más fugaz que la voluntad política común de los Estados miembros. Puede desvanecerse a la menor manifestación desfavorable de una opinión pública nacional. Esta voluntad precisa ser encuadrada por un dispositivo institucional y verse obligada jurídicamente a expresarse. También en esto reside el carácter progresivo de la construcción europea: la creación lenta de un tejido de solidaridades que evoluciona bajo la influencia de las instituciones.

Es la incompreensión de este fenómeno la que ha llevado los intentos de imitación del modelo europeo a fracasar rotundamente. No existían, en la base, la solidaridad y la confianza políticas recíprocas suficientes para acabar en una soberanía compartida. Por eso, es inevitable sentirse escéptico ante la propuesta de Maurice Bertrand de inspirarse en la estructura comunitaria para remodelar el sistema de las Naciones Unidas, creando estructuras funcionales del tipo de la Comisión, encargadas de resolver los problemas económicos mundiales. Para que la experiencia pudiera tener éxito, habría que tejer primero una tupida red de solidaridades a niveles más modestos (*Refaire l'ONU*, ed. Zoe, Ginebra, 1986, p. 97).

Pero se trata más de una imitación del sistema institucional comunitario que de una transposición del método. Y es que a este último corresponde una estructura particular.

La estructura institucional de la integración

La estructura institucional comunitaria no corresponde a los modelos constitucionales nacionales. Es probable que los Padres fundadores previeran su evolución hacia un modelo federal. El proyecto de Comunidad política europea lo atestigua así. Se podía pensar que el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros formarían el Parlamento bicameral de la Unión mientras la Comisión sería su gobierno responsable ante el Parlamento. Esta evolución no se ha producido todavía.

Tal como se presenta actualmente, la estructura comunitaria vuelve la espalda a la clásica separación de poderes. Sin duda, el judicial está bien separado del

ejecutivo y del legislativo y, a este respecto, la Comunidad puede ser considerada perfectamente como una Comunidad de derecho. Pero los poderes ejecutivo y legislativo no se atribuyen a autoridades distintas. El Consejo de Ministros está en posesión tanto del poder legislativo como, de una forma muy amplia, del control del poder ejecutivo. El Parlamento no es un legislador aunque participe en la elaboración de las leyes y no se puede decir que la Comisión disponga de la totalidad del poder ejecutivo. De hecho, más que en términos de organización del poder, hay que analizar las instituciones en términos de presentación de los intereses. El Consejo representa el interés de los Estados; el Parlamento, el interés de los pueblos y la Comisión el interés general de la Comunidad. El proceso de decisión comunitaria asocia las instituciones de forma diferente según los problemas y la naturaleza de los intereses en juego. Si se trata de cuestiones que parecen tocar de cerca los intereses de los Estados, la decisión se toma por unanimidad a propuesta de la Comisión (recursos propios, armonización fiscal, medio ambiente...). Si se trata de problemas que son objeto de un acuerdo entre los Estados, el procedimiento de cooperación permite conceder poderes más amplios al Parlamento y a la Comisión. Si se trata de medidas de ejecución de disposiciones decididas por el Consejo, el poder corresponde entonces a la Comisión que se ve, a veces, puesta bajo el control del Consejo. Si se considera el procedimiento presupuestario, se pueden confiar al Parlamento poderes importantes, puesto que interviene en el marco de un sistema de recursos fijado anteriormente por el Consejo. Pero el sistema tiene también en cuenta los intereses de los Estados. La norma según la cual el Consejo no puede modificar una propuesta de la Comisión si no es por unanimidad fue concebida para proteger a los Estados pequeños contra unas decisiones que serían tomadas por unas mayorías compuestas sólo por los Estados grandes. Igualmente, la ponderación de los votos en el seno del Consejo ha sido objeto de reflexiones importantes para valorar las eventuales coaliciones de Estados que podrían reunir la mayoría de bloqueo de veintitrés votos. De todo ello resulta un sistema que refleja el estado de progreso de la construcción comunitaria, pero cuyo funcionamiento sigue siendo complejo. Una de las ventajas de este sistema es su carácter evolutivo. Si la balanza de los intereses cambia porque se ha profundizado la solidaridad entre Estados en un sector particular, se podrá modificar, en ese sector, el proceso de decisión. Así se producen evoluciones sucesivas marcadas por el recurso a procedimientos cada vez menos interestatales, que ponen más el acento en la representación del interés general de la Comunidad o del interés de los pueblos de ésta. No obstante, existen inconvenientes. A menudo se ha reprochado a los negociadores de las disposiciones presupuestarias de los tratados, la

complejidad, incluso la oscuridad, del artículo 203 que rige el procedimiento presupuestario o, a los del Acta Única, el carácter sinuoso del procedimiento de cooperación. Pero, no hay que buscar la razón en un gusto perverso por las fórmulas alambicadas, sino más bien en la necesidad de encontrar un compromiso entre la voluntad de los Estados de conservar su poder y las intenciones expresadas por los propios Estados de democratizar el proceso de decisión comunitaria. Cuando se da instrucciones a los diplomáticos de que aumenten los poderes del Parlamento sin retirar el derecho de decidir en última instancia al Consejo, se puede esperar una formulación alambicada del resultado de las negociaciones.

Esta aparente complejidad, que no desorienta a los actores del sistema, no favorece su comprensión por parte de la opinión pública. No es fácil apreciar la diferencia entre una posición común del Consejo y una proposición revisada de la Comisión para saber en qué etapa del proceso se sitúa cada una de ellas. La evolución hacia una mayor eficacia, que es uno de los imperativos del funcionamiento comunitario, podría provocar una simplificación que sería muy bien recibida. Desde ahora, se percibe que el acuerdo interinstitucional producido en materia presupuestaria podría llevar a considerar de nuevo la existencia de la distinción entre gastos obligatorios y gastos no obligatorios que ha sido una de las mayores fuentes de los conflictos presupuestarios.

Sería un error ver el sistema institucional como una estructura paralizada. Por el contrario, se trata de un conjunto ampliamente evolutivo. La práctica de las instituciones contribuye en gran medida a esta adaptación incesante al progreso de la integración. Lo esencial de las medidas institucionales contenidas en el Acta Única no es más que la confirmación de prácticas existentes. Las novaciones están constituidas por elementos que no podían aportarse sin reformar el tratado, en particular sobre las mayorías requeridas para tomar decisiones o sobre los poderes de ejecución de la Comisión. Y también en este último caso, después del Acta Única, la práctica anterior se ha impuesto, desgraciadamente, en una gran medida. De hecho, ocurre a menudo que las reformas se experimentan de manera informal, gracias al acuerdo entre instituciones, y en la medida en que estas prácticas son fructuosas, pueden ser consagradas en el momento de una revisión ulterior. Nos hallamos, pues, en presencia de una estructura en movimiento. Además, la prioridad no se concede a la reforma institucional en sí misma, al contrario de ciertas visiones federalistas limitadas. Spinelli comprendió que lo esencial residía en las competencias de la Comunidad y que el problema institucional quedaba en segundo plano. También el Acta Única considera la reforma institucional como un elemento destinado a permitir la realiza-

ción del mercado interior. Pero esta visión tiene sus límites. Ciertamente, las instituciones son sólo instrumentos al servicio de una finalidad, pero hay momentos en que los dos aspectos se confunden. Si se trata de democratizar el proceso de decisión, no es exclusivamente para permitir a la Comunidad el realizar más eficazmente sus competencias, sino porque la democracia corresponde a una visión del papel del hombre en la sociedad que constituye una de las bases esenciales de la identidad europea.

Conclusión

Al término de este análisis, me parece que el modelo europeo reposa sobre un pedestal de valores comunes con una visión del hombre respetuosa con su naturaleza, su cultura y su dignidad que implica el respeto tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos sociales. La estructura europea se caracteriza por un movimiento hacia una solidaridad acrecentada entre los miembros del sistema, y este movimiento se realiza sin dogmatismo, siguiendo las vías más apropiadas tanto si se trata de la cooperación como de la integración. Este desarrollo que se efectúa sobre la base del principio de la subsidiariedad, tratándose de las

Comunidades Europeas, se apoya en un sistema institucional bien montado. Sin embargo, el juego de la subsidiariedad descansa sobre una tensión permanente entre una Comunidad deseosa de suprimir los obstáculos a la libre circulación, de extender su intervención a numerosos sectores, y los Estados miembros, es decir las unidades que los componen, deseosos por su parte de conservar el control de los campos que constituyen su dominio natural de intervención. Los debates sobre cultura y educación son reveladores de esta tensión.

¿Es transferible el modelo europeo? Hasta el momento, las experiencias no han sido muy alentadoras. Tal vez porque se imitaba el modelo institucional o económico sin haber tomado conciencia del mínimo de solidaridad indispensable para tomar la salida. Ahora bien, las instituciones no podrían reemplazar una insuficiente cohesión política y cultural entre los asociados. Este carácter interactivo de la relación entre instituciones y cohesión queda muy bien ilustrado por uno de los redactores del plan Schuman, el profesor Paul Reuter, cuando escribe en su manual de organizaciones europeas:

«Considerada como un método, la integración es la expresión de una voluntad política, ella misma pone bases generadoras de solidaridad; en este sentido, se puede decir también que constituye siempre una anticipación: las instituciones preceden en parte la solidaridad que nacerá de ellas». (PUF 1965, p. 38).