



Boletín Mexicano de Derecho Comparado

ISSN: 0041-8633

bmdc@servidor.unam.mx

Universidad Nacional Autónoma de México
México

Pérez Carrillo, Elena F.
Europa 2008. retos estratégicos y reforma
Boletín Mexicano de Derecho Comparado, vol. XLI, núm. 121, enero-abril, 2008, pp. 279-314
Universidad Nacional Autónoma de México
Distrito Federal, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42712109>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto



EUROPA 2008. RETOS ESTRATÉGICOS Y REFORMA*

Elena F. PÉREZ CARRILLO**

RESUMEN: En este trabajo se han escogido algunos de los retos estratégicos que la Unión Europea tiene planteados en estos momentos, y que abarcan desde la seguridad hasta la globalización o el ambiente. Europa está, una vez más, simplificando sus tratados e ideando nuevos consensos para hacer frente a la estrategia de futuro. Tras el fracaso del proyecto de tratado por el que se establece una Constitución para Europa, es fundamental que la reforma en curso sirva para que Europa salga airoso de la solución de dichos retos estratégicos.

Palabras clave: seguridad europea, medioambiente europeo, innovación de la industria europea, actos vinculantes y no vinculantes, normas no vinculantes.

ABSTRACT: *In this work we have chosen some of the great challenges facing European Union at this moment, such as security, globalisation or environment protection. Europe is at present simplifying its Treaties and introducing new consensual bases to face the future. Following the failure in approving a Treaty of Constitution for Europe it is essential that the reform under course serves to the aim of resolving the great Strategic challenges facing the continent.*

Descriptors: *european security; environment; innovation and industry in Europe; hard law, soft law.*

* Artículo recibido el 18 de junio de 2007 y aceptado el 9 de julio de 2007.

** Centro de Documentación Europea y Área de Derecho Mercantil, Universidad de Santiago de Compostela.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Retos*. III. *Hacer frente a los retos a través de la cooperación supranacional e intergubernamental de la Unión Europea*. IV. *Reflexiones finales*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea, tal y como la conocemos ahora, se ha ido construyendo sobre bases esencialmente técnicas y burocráticas. La destrucción que provocó la Segunda Guerra Mundial fue una catástrofe, para cuya superación los sectores intelectualmente más lúcidos fueron capaces de hacer surgir en la postguerra iniciativas diversas para alcanzar una paz duradera y evitar conflagraciones semejantes en el futuro. Entre éstas, las más importantes fueron el Congreso Europeo de La Haya y la Unión Parlamentaria Europea (1946). El fracaso en la creación de una Comunidad Europea de Defensa, en 1954, fue superado a través de la construcción de una arquitectura institucional, siguiendo el funcionalismo de Jean Monnet. De esta forma, la integración se orientaba a la consecución de logros de carácter fundamentalmente económico. Las instituciones a las que se transferían las competencias se diseñaron como entidades de carácter ejecutivo que operaban conforme al llamado *método comunitario*, y que carecían de una legitimación democrática directa.

Los rasgos generales del proyecto integrador quedaron trazados a mediados del siglo XX, en buena medida con la aprobación del Tratado de Roma, del que acaba de celebrarse su 50 aniversario. La materialización concreta del proyecto europeo se va actualizando periódicamente a medida que se van incrementado los ámbitos de competencia comunitaria, que el entorno cambia imponiendo nuevas exigencias y eficacia, y que nuevos Estados —cada uno con sus caracteres específicos— se incorporan al proyecto común. Las grandes reformas de tratados fundacionales europeos que han ido modificando el Tratado de Roma de 1957, las ampliaciones, y los trascendentes acuerdos políticos que jalonan los últimos tres lustros de la historia de Europa se van convirtiendo en algo prácticamente rutinario. El Tratado de Maastricht (precedido de dos grandes conferencias intergubernamentales) configuró la Unión Europea en 1992, y, entre otras cuestiones, estableció las bases para una Unión Monetaria; los Trata-

dos de Ámsterdam en 1997 y Niza en 2000 supusieron reformas y adaptaciones para una organización supranacional que cuenta cada vez con más influencia, más Estados miembros, y mayor presencia en un entorno global. Frente al activismo de los políticos, la escasa participación de la opinión pública europea en el llamado Debate sobre el Futuro de Europa, iniciado en 2001,¹ y sobre todo, el fracaso en el intento de aprobar un “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”² (fallido, fundamentalmente por ser rechazado en dos referendos efectuados en Francia y en Países Bajos en 2005) han evidenciado lo que ya existía antes: una gran incertidumbre acerca de cuál es y cuál será el desarrollo y peso específico de la Unión Europea, así como de cuál es el camino que los europeos desean seguir.

La elección en 2005 de la canciller alemana Ángela Merkel, y en 2007 del presidente francés Nicolás Sarkozy, auguraron la posibilidad de superar la crisis derivada del fracaso de 2005. Francia y Alemania, apoyados por Estados que —como España— habían sido favorables a ratificar el Tratado “de Constitución”, propusieron impulsar la aprobación de un Tratado clásico de reforma de la UE antes de las elecciones al Parlamento Europeo en 2009, con el fin de rescatar las partes más significativas del trabajo de la Conferencia Intergubernamental de 2004, y por tanto del mencionado Proyecto de “Tratado de Constitución”.³ El Consejo Europeo, celebrado en Bruselas el 21 y 22 de junio de 2007, puso fin al semestre de la presidencia alemana

¹ El Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 emitió una Declaración sobre “El futuro de Europa” que puede consultarse en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf. Convoca una Convención para la Preparación de una Conferencia Intergubernamental de Reforma de los Tratados, y paralelamente abrió un debate público para que los ciudadanos europeos se manifestasen (fundamentalmente a través de internet). Llama la atención que en ese momento ni siquiera había entrado en vigor la anterior reforma de Niza, firmada sólo un año antes, y en ese instante en proceso de ratificación.

² Tras 16 meses de trabajo, la Convención redactó un texto que fue presentado al Consejo Europeo de Salónica y puede consultarse en el *Diario Oficial*, C 169 de 18 de julio de 2003.

³ La presidencia de la Comisión, así como algunos Estados entre los que destaca Reino Unido, propugnaban seguir avanzando sobre la base de los tratados ya existentes. Por el contrario, los Estados del “sí”, es decir los que como España habían votado a favor del Proyecto de 2005, se reunieron en Madrid a comienzos de 2005, y propugnaron la idea de seguir avanzando en solitario, en una “Europa a varias velocidades”.

y consiguió un acuerdo político de mínimos para una nueva reforma: la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental (CIG) en 2007 que apruebe “un tratado de reforma”.

De conformidad con el acuerdo de Bruselas de junio de 2007, se espera que la reforma proveerá instrumentos institucionales orientados a reordenar el proceso de ampliación a la vista de los retos planteados en la actualidad.⁴ El Tratado de la Unión Europea (TUE) conservará su nombre,⁵ mientras que el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) pasará a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión.⁶ El Tratado Euratom será modificado a través de un Protocolo. Se introducirán las novedades resultantes del mandato del citado Consejo que se refieren a las competencias respectivas de la UE y de los Estados miembros y su delimitación, al carácter específico de la política exterior y de seguridad común, al mayor papel de los parlamentos nacionales, al tratamiento de la Carta de los De-

⁴ Consejo de la UE, Mandato a CIG de 2007, Bruselas, 26 de junio de 2007. En su apartado 2, señala: El Tratado de reforma contendrá dos cláusulas sustantivas que modificarán, respectivamente, el Tratado de la Unión Europea (TUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El TUE conservará su denominación actual, mientras que el TCE pasará a llamarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión, ya que la Unión tendrá una única personalidad jurídica. La palabra “Comunidad” se sustituirá en todo el texto por la “Unión”; se estipulará que ambos tratados constituyen los tratados sobre los que se funda la Unión y que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad.

⁵ Según el mandato del Consejo Europeo de junio de 2007, el nuevo TUE tendrá seis títulos: disposiciones comunes, disposiciones relativas a los principios democráticos, disposiciones relativas a las instituciones; disposiciones sobre cooperaciones reforzadas; disposiciones sobre acción exterior y seguridad común y disposiciones finales.

⁶ Recogerá las partes fundamentales del Proyecto de Tratado de Constitución, y definirá el sistema de trabajo de las instituciones, incluyendo el nombramiento por parte de los Estados de un presidente del Consejo con un mandato de dos años y medio en sustitución de la Presidencia semestral actual; y la creación de un alto representante de la UE para Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad que será además vicepresidente de la Comisión. El Tratado sobre el Funcionamiento de la UE abarcará las categorías y ámbitos de competencias, el campo de aplicación de la mayoría cualificada y de la codecisión; la distinción entre actos legislativos y no legislativos; las disposiciones sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia; la cláusula de solidaridad; el sistema de regulación del euro; disposiciones horizontales, como la cláusula social; disposiciones particulares, como la de los servicios de interés general, energía, protección civil, ayuda humanitaria, salud pública, deporte, turismo, regiones ultraperiféricas y cooperación administrativa; así como disposiciones finales: recursos propios, marco financiero plurianual y nuevo procedimiento presupuestario).

rechos Fundamentales y a un mecanismo, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, que permita avanzar en un determinado acto a los Estados miembros que deseen utilizarlo, dejando la posibilidad de no participar a los Estados miembros que no deseen hacerlo.⁷

II. RETOS

Más allá de cuáles sean los mecanismos de derecho primario que se lleguen a aprobar a través de la reforma de los tratados que se está gestando, la UE debe ser capaz de hacer frente a algunos de los grandes retos que se le están planteando, y que según las encuestas periódicamente publicadas por Eurobarómetro⁸ resultan acuciantes para los ciudadanos europeos. La falta de consenso sobre cómo deben abordarse estas grandes cuestiones podría distanciar aún más a la creciente y reticente opinión pública del viejo continente. La reforma de los tratados no puede entenderse como una mera cuestión formal, sino como un proceso para facilitar la búsqueda de soluciones europeas y globales a grandes desafíos, de los que señalamos algunos.

1. *Seguridad y democracia*

Hablar de seguridad desde el punto de vista europeo es referirse a un concepto amplio sobre el que influyen elementos que abarcan desde la defensa de los sistemas políticos democráticos, a las violaciones de los derechos humanos, las discriminaciones arbitrarias contra

⁷ No analizaremos en todo detalle aquí el contenido del acuerdo político de junio de 2007 que da lugar al nuevo proyecto de reforma, lo cual se deja para otro momento. No obstante, a lo largo de estas líneas habrá abundantes alusiones y referencias bibliográficas al mismo. Por el momento, si dejamos dicho que está previsto que el futuro TUE constará de seis títulos: Disposiciones comunes (I), Disposiciones relativas a los principios democráticos (II), Disposiciones relativas a las instituciones (III), Disposiciones sobre la cooperación reforzada (IV), Disposiciones generales relativas a la acción exterior de la Unión, y disposiciones específicas relativas a la política exterior y de seguridad común (V) y Disposiciones finales (VI).

⁸ Eurobarómetro es la oficina europea de estadísticas. A lo largo de este trabajo nos referiremos a sus resultados. Véase aquí http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.htm.

ciudadanos, la proliferación de regímenes represivos, variados factores sociales, medioambientales, de desestructuración de Estados, etcétera.

El concepto de seguridad, y de medidas relacionadas con su mantenimiento y consecución han variado a lo largo de los años, a la vez que se producen cambios en el entorno en el que Europa desarrolla sus actividades: Posguerra europea, crisis energéticas, guerra fría, caída del muro de Berlín, grandes atentados del siglo XXI, etcétera, han ido configurando este concepto de seguridad en Europa. La búsqueda de la seguridad fue un factor esencial de esta evolución que transformó las relaciones entre países y ciudadanos. Tras el fracaso de los planes Pleven⁹ y Fouchet¹⁰ de 1950 y 60, la configuración de políticas comunes de seguridad en Europa ha sido objeto de abundantes trabajos que contribuyen a su progresiva definición. A modo de ejemplo: el análisis de las amenazas contra la paz y la estabilidad permite ratificar la relevancia del respeto de los derechos humanos, del Estado de derecho y de las democracias como instrumentos para evitar la alienación de comunidades y para contribuir al mantenimiento de condiciones de seguridad.

En los últimos años, la preocupación por la seguridad y la lucha contra el terrorismo ha dominado las agendas, al tiempo que han facilitado la comprensión sobre las causas más profundas de la violencia. Frente a la situación de la época de la guerra fría, en que los riesgos contra la seguridad se percibían como concretos y localizados, las nuevas amenazas no responden al potencial de ataque de ejércitos extranjeros ni pueden atajarse sólo con medios militares, sino que exigen una combinación de instrumentos que permitan garantizar el mantenimiento de la seguridad y de la paz. Con todo, la UE precisa de una sólida justificación y legitimación tanto jurídica como de opinión pública con el propósito de poder hacer frente a posibles crisis

⁹ El plan Pleven de 1950 contemplaba la creación de un ejército europeo. Culminó con la firma del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED), un proyecto político destinado a crear una estructura federal o confederal, presentado en 1953.

¹⁰ A principios de los años sesenta, los dos planes Fouchet sirvieron de punto de partida para las negociaciones relativas al estrechamiento de la cooperación política, el establecimiento de una Unión de Estados y la elaboración de políticas comunes en los ámbitos de la defensa y las relaciones exteriores. A falta de acuerdo, las negociaciones se suspendieron en 1962.

que puedan surgir. La asunción de responsabilidad por parte de la Unión Europea y de sus instituciones en materia del mantenimiento de la seguridad, principalmente cuando se trata de acciones que conllevan la movilización, supervisión y control de efectivos militares, *genera debates sobre la legitimidad democrática*.¹¹

Por otro lado, los ciudadanos perciben cada vez más inseguridad en sentido físico, económico, social, ambiental e internacional; crecen las disparidades económicas, y la prosperidad va reduciéndose. Todos estos factores contribuyen a crear un clima proclive a la desvalorización de los grandes principios en los que se basa la Unión.¹²

Democracia y Estado de derecho constituyen bases del proceso de integración. La incorporación explícita de democracia y derechos humanos se realizó con los Tratados de Maastricht y Amsterdam. En particular, con el segundo cuyo artículo 6o. establece que libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y del Estado de derecho son principios básicos de la Unión Europea. La democracia parece indisolublemente vinculada con el proceso de construcción europea,¹³ y, sin embargo, no es percibida como un valor en alza. Los porcentajes de abstención en las elecciones y sufragios convocados crecen en exceso, lo que evidencia una crisis en el modelo europeo de sociedad. La crisis de la democracia también se explica en términos de demanda política, pues parte de la ciudadanía; generalmente la formada por los individuos mejor integrados y beneficiados por una educación superior, percibe el siste-

¹¹ Los resultados de las misiones militares europeas pueden tener un gran impacto sobre la legitimidad democrática de la Unión, y sólo serán aceptados por la ciudadanía si se les percibe como instrumentos de defensa de valores como los derechos fundamentales y la libertad. Véase Wagner, W., "The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy", Occasional Paper, Institute for Security Studies, núm. 57, abril de 2005, en especial, pp. 5 y 13.

¹² A modo de refuerzo de estos "grandes principios", en los últimos tiempos se han sucedido estudios y comunicaciones institucionales. Valga, como ejemplo, Comisión Europea, Comunicación sobre el Artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y Promoción de los Valores en los que está Basada la Unión", COM (2003) 606 final.

¹³ Atienza Becerril, G., "El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea", Documento de Trabajo, Serie Unión Europea, núm. 28/2007, CEU, pp. 51 y ss.

ma democrático actual como el resultado de un mandato excesivamente amplio a unos representantes que no cumplen. Al igual que ocurre en el ámbito social, las aspiraciones políticas cada vez son menos colectivas y se basan más en las aspiraciones concretas de cada elector. Por último, la crisis de la democracia se explica por el deterioro de un ámbito público dominado por los medios de comunicación de masas que parecen haber abandonado cualquier interés por informar, y se concentran en diversiones y dramas para maximizar su audiencia. Cada vez son menos las opiniones divergentes que recogen. Los monopolios o cuasi monopolios de los medios de comunicación afectan a la democracia, reducen el poder de los opositores políticos, o pueden conseguir paralizar determinadas políticas públicas, lo que trae consigo importantes distorsiones en el modo en el que los ciudadanos perciben el mundo que les rodea.¹⁴

Un primer gran reto en la Unión Europea de los próximos años será establecer medidas de seguridad interior y exterior acordes con el nivel de riesgo en el que vivimos; sin por ello menoscabar los derechos civiles de los ciudadanos europeos, reforzando los sistemas políticos democráticos europeos y su credibilidad. Un primer paso para ir solucionando esta crisis puede identificarse con la iniciativa de los Estados europeos (reunidos en el Consejo Europeo de junio de 2007) de introducir un título II del Tratado de Funcionamiento de la UE que contendrá las disposiciones en materia de igualdad democrática, democracia representativa, democracia participativa e iniciativa ciudadana, y reserva un papel importante a los parlamentos nacionales en el proceso de integración europea.

2. *Globalización y modelo social*

La lucha contra la pobreza y la exclusión social constituye uno de los grandes empeños de la Unión Europea y de sus Estados miembros. Son verdaderos retos para la Unión Europea ampliada y plenamente inmersa en un contexto global.

¹⁴ Estos fenómenos son en buena medida exponente de situaciones globales que se perciben en todo el mundo. Valga como ejemplo la reciente adquisición por parte de *News Corporation* del Grupo Dow Jones, anunciada en verano de 2007.

En la actualidad, podría afirmarse sin ligereza que “Europa es un continente feliz”.¹⁵ Así lo dicen las estadísticas oficiales fundamentadas en amplios estudios de campo. Al mismo tiempo, los europeos no muestran excesiva confianza en el mantenimiento a largo plazo, ni de sus posibilidades de encontrar empleo localmente,¹⁶ ni de llegar a disfrutar de los beneficios (equivalentes a los actuales) de sus pensiones públicas.¹⁷ En efecto, la globalización trae consigo flujos económicos y financieros que afectan con dureza a las capas de la sociedad que gozan de menor nivel educativo, que constituyen una mano de obra no cualificada, que en un mundo en el que se producen deslocalizaciones industriales se ven avocados a competir con las poblaciones de todo el mundo. Por el contrario, la globalización beneficia a un nuevo tipo social, el de los altos ejecutivos que operan en un plano internacional y cuyas retribuciones, en parte en especie y a través de incentivos vinculados a la cotización de las acciones de las empresas, les confieren creciente poder. La desigualdad en los ingresos y en el desarrollo de carreras profesionales se acentúa, y cada vez se percibe con más claridad que la estabilidad en el empleo va a ser una excepción, y que los trabajadores se verán forzados a cambiar su trabajo e incluso su orientación profesional. Los factores fundamentales para recolocarse son la cualificación y las relaciones sociales, que constituyen el privilegio de algunos, pero sitúan al resto ante graves dificultades.¹⁸ Todo esto configura la base de nuevas reclamaciones de los ciudadanos frente a sus Estados de bienestar.

El final del siglo XX vino marcado por la menor importancia del grupo, y de la conciencia de clase, para dar paso a una mayor relevancia del individuo. La revalorización de lo individual no implica necesariamente un rechazo de valores colectivos: Los europeos no

¹⁵ Eurobarómetro, *European Social Reality, Report February 2007*, Luxemburgo, 2007. El 87% de los europeos manifiestan que “son felices”.

¹⁶ *Idem.* Sólo un 38% de los europeos cree que puede encontrar empleo de calidad en su área local.

¹⁷ *Idem.* Un 42% de los europeos manifiesta confianza en el mantenimiento del actual sistema de pensiones públicas, si bien el futuro del sistema de pensiones es una de las principales preocupaciones de los europeos.

¹⁸ Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad A1 de la Comisión Europea, *Employment in Europe 2005, Recent trends and Prospects*, Luxemburgo, 2005.

pretenden hacer frente al mercado de forma individual, si bien prefieren una sociedad que les permita poner en valor sus distintos talentos. El modelo europeo de desarrollo ha de tomar en consideración las aspiraciones individuales, pero además debe reconstruir el círculo virtuoso entre economía y justicia social. En ese sentido, los Estados europeos están actualizando sus sistemas de protección, como garantía frente a riesgos sociales como la enfermedad o el desempleo; así como para prevenir y erradicar la pobreza y la exclusión social, pero los programas de protección que están aplicando en cada uno de los países europeos son variados. Se diferencian entre sí por el nivel de las prestaciones, el grado de descentralización, los criterios universal o de categorías sociales; así como entre el apoyo a la renta básica o a otros elementos, como al mercado de trabajo o al acceso a los servicios.¹⁹ El refuerzo de las políticas activas del mercado laboral, las posibilidades de mejora de las competencias a través de la educación y el asesoramiento son componentes esenciales de un conjunto equilibrado de políticas de inclusión activa.²⁰

Las reformas económicas y de mercado deberían contribuir a reforzar la cohesión social. Sin embargo, el crecimiento no conduce automáticamente a la reducción de las desigualdades en los ingresos, la pobreza o los desequilibrios regionales.²¹ La inclusión social activa puede llegar a ser un remedio eficaz para promover la inserción y la integración en el mercado laboral de los menos favorecidos.

La globalización afecta a los valores del modelo europeo, por ejemplo, la creciente inmigración está provocando un rechazo que se opone a los principios de apertura y tolerancia europeos. Europa está en una mejor posición para hacer frente a estos cambios que los

¹⁹ La diferencia entre los regímenes de Seguridad Social de los Estados miembros motiva algunos de los cambios previstos en el Tratado de Reforma: La posibilidad de un mecanismo o “freno de emergencia” para paralizar los procesos de exportación y acumulación de derechos de seguridad social, y la reforma del artículo 42 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE para evitar la entrada en vigor de disposiciones que los Estados consideren gravemente perjudiciales. Véase anexo 2 del documento del Consejo de la UE, Mandato a CIG de 2007, documento 11218/07, Bruselas, 26 de junio de 2007.

²⁰ Joerges, C. y Rödl, F., “‘Social Market Economy’ as Europe’s Social Model?”, *European University Institute Working Paper LAW 2004/8*.

²¹ Comisión Europea, Comunicación “Propuesta de informe conjunto sobre protección e inclusión social 2007”, COM (2007) 13 final.

Estados miembros de forma individual, y sin embargo, éstos, en muchos aspectos están reaccionando de forma separada o nacional, acrecentando el nivel de competencia interna, lo que va dañando el modelo de cohesión supranacional y el Estado, lo que pone en mayores dificultades el mantenimiento del Estado de bienestar.²² Es por todo esto que en Europa cada vez se incide más en la “inclusión activa”. El crecimiento económico y del empleo no permitirán por sí solos integrar a las personas más alejadas del mercado de trabajo. Nos encontramos aquí, ante un nuevo reto.

3. *Economía e innovación*

Después de la dura etapa de cambios económicos y crisis de los años setenta, Europa consiguió poner en práctica una política de estabilidad macrofinanciera que favoreció su crecimiento económico.²³ No obstante, las dificultades por coordinar las políticas económicas de los Estados miembros dentro de la eurozona tienden a reducir los beneficios de la moneda única. Además se producen disfunciones entre los organismos con poder macroeconómico (el Banco Central en relación con la política monetaria y los Estados miembros en relación con la política presupuestaria).

La ampliación de la Unión Europea, que en la actualidad cuenta con 27 Estados miembros, ha introducido nuevas desigualdades en el sistema de cohesión económico y social de Europa.²⁴ Pongamos un ejemplo: algunas de las consecuencias de la ampliación son muy positivas, como la de mejorar el crecimiento del PIB y de la productivi-

²² Las disputas entre los Estados se están llevando al terreno de entrar en competencia para evitar los flujos migratorios. En ese marco se entendería la disputa franco-inglesa sobre el campo de refugiados de Sangatte. Otro ámbito de competencia entre los Estados radica en la reducción de impuestos, particularmente del impuesto de sociedades, como estrategia para atraer inversiones.

²³ Esto se ha debido, por un lado, a que con motivo del Pacto de Estabilidad se ha reducido la posibilidad de los Estados para introducir estímulos fiscales.

²⁴ El efecto inmediato fue un incremento de la población de un 20%, frente a únicamente un 5% de PIB, lo que suponía una reducción de la productividad per cápita de un 12.5% en una EU-25. Además los nuevos Estados se caracterizaban por fuertes disparidades internas. Con la ampliación de 2005, la tasa de empleo global se redujo en torno a un 1.5 puntos porcentuales.

dad de los nuevos Estados, dando lugar a una zona de gran dinamismo económico en el este de Europa (particularmente en Estonia, Lituania, Letonia, Hungría, Polonia y Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa). A medida que estos países reemplazan una tecnología envejecida con procesos adaptados al estado de la ciencia actual, pudieran “saltarse” una generación en términos de capacidad tecnológica. No obstante, su baja fiscalidad y salarios que sirven para atraer inversiones del resto de la UE pueden ser al mismo tiempo causas de fricciones, y es previsible que de no lograrse pactos europeos de convergencia fiscal y salarial, y a menos que todos los Estados tengan éxito en el tren de la innovación, las tensiones entre unos y otros Estados tenderán a crecer.

El mercado interior se basó en las economías de escala, no en la estimulación de la innovación. El capitalismo industrial de la producción en masa permitió a las clases medias hacerse consumidores, invertir y emplear una mano de obra poco cualificada. Sin embargo, el capitalismo actual presenta rasgos bastante distintos: diferenciación de productos, innovación tecnológica, mano de obra adaptada y móvil y financiación a través del mercado. Esta economía de la globalización exige cambios. Occidente ha visto como se incrementa la competencia de otras regiones, y particularmente en relación con determinadas producciones que aún exigen mucha mano de obra, ya que los costes de personal en los países desarrollados no pueden competir con el resto. Los países europeos han continuado en buena medida operando en formas y modos anticuados que se originaron en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Y sólo últimamente se están adentrando en la inversión a riesgo en tecnologías.²⁵

²⁵ Se ha producido una mejora considerable de las condiciones de financiación de la innovación mediante capital de riesgo en la Unión Europea. Las estadísticas más recientes confirman una tendencia esperanzadora: en comparación con 1988, en 1999 las aportaciones de capital privado a la industria aumentaron en un 25%, de 20.3 millardos de euros a 25.4 millardos, con un aumento de la inversión total de un 74%, de 14.5 millardos a 25.1 millardos. Las inversiones en tecnología ascendieron a 6.8 millardos de euros (aumentando en un 70%), de los cuales 5.2 fueron de capital de riesgo, aunque estas cifras alentadoras deben contrastarse con el hecho de que en 1999 los Estados Unidos invirtieron tres veces más que Europa en capital de riesgo para tecnología, siendo la tasa de crecimiento con respecto al año anterior de un

Las empresas innovadoras precisan sistemas educativos y de formación avanzada que puedan proporcionar a los estudiantes la preparación y la actitud apropiadas. Sin embargo, en Europa, el número de niños en edad escolar que estudian materias relacionadas con la innovación (ciencias, por ejemplo) es muy bajo, y además suelen obtener peores resultados en exámenes normalizados que los de Estados Unidos o Japón. También, en educación superior, el número de estudiantes de ciencias y tecnología es inferior a los de Estados Unidos o Japón. Se hace preciso un mayor desarrollo de los vínculos del sistema educativo con las empresas, así como una actitud positiva con respecto a la innovación en todo el proceso de aprendizaje. De igual importancia, para el futuro será la oferta de oportunidades de aprendizaje continuado, especialmente por el envejecimiento de la población activa y el ritmo creciente de innovación y cambio.

Pese a la necesidad de reforzar el vínculo entre investigadores y empresas, en pocos sitios como en Europa se hace tan claramente patente que unos y otros operan de formas tan distintas. Así, por ejemplo, las universidades y el sector empresarial abordan de manera diferente la producción de conocimientos. Aquellas reivindican su difusión inmediata, mientras que estas fomentan no divulgarlos, al menos en tanto que no esté garantizada su propiedad intelectual. Este conflicto de intereses es responsable del mantenimiento de la distancia entre estos dos sectores.

Los progresos en la construcción del mercado interior, junto con la estabilidad de la política fiscal y monetaria necesaria para la unión económica y monetaria, y el lanzamiento del euro, han generado un entorno más propicio para las empresas en general. Les permite aprovechar la coyuntura macroeconómica y utilizar el mercado único como un trampolín hacia los mercados mundiales. No obstante, aún hay relativamente pocas empresas en la Unión que trabajen en productos, servicios y procesos innovadores. Esto demuestra que algunos factores de importancia decisiva para la innovación aún no han sido suficientemente desarrollados.²⁶ La contribución de la innovación a la

108%, Comisión Europea, Comunicación Innovación en una Economía del Conocimiento, COM (2000), 567 final.

²⁶ Una media del 5% de las empresas de la UE dedicadas a la industria y del 40% de las empresas de servicios se consideran a sí mismas innovadoras. Sin embargo, los

competitividad de la industria europea es todavía muy baja, tal y como reflejan la escasa capacidad de lanzamiento de nuevos productos y servicios en los mercados mundiales o la falta de capacidad de reacción frente a los cambios en la demanda. La integración de la innovación como motor de la economía europea constituye, por tanto, otro reto.

4. *Medioambiente y desarrollo*

Europa muestra altos niveles de preocupación medioambiental,²⁷ lo que ha permitido cierto liderazgo en las negociaciones internacionales como las del Protocolo de Kyoto, y sin embargo las medidas adoptadas resultan excesivamente especializadas, habiéndose perdido una percepción amplia del problema.²⁸

La política medioambiental, como un área de intervención pública autónoma dotada de objetivos y principios propios, se configura en Europa en los años sesenta, en momentos en los que el crecimiento industrial posterior a la Guerra Mundial hace patente la necesidad de preservar el entorno en la mayor parte de los países industrializados. El difícil equilibrio entre tutela pública y actividad privada, entre protección supraestatal y estatal o subestatal, han centrado la formulación de esta política. Desde principios de los años noventa, la protección ambiental sufre una reorientación tendente a la corresponsabilización en la actividad de tutela, a la ampliación de instrumentos de protección y a la globalización de su enfoque. Ello obedece a diversos factores, sobre todo a la necesidad de concientización sobre la protección del medio ambiente.

productos de reciente lanzamiento generan únicamente el 7% de las ganancias de las empresas industriales. Comisión Europea, Comunicación: La Innovación en una Economía del Conocimiento, COM (2000), 567 final.

²⁷ European Environment Agency, *The European Environment, State and Outlook 2005*, Copenhagen, 2005, en referencia a las encuestas de Eurostat (oficina estadística de la Unión Europea) que ponen de manifiesto que un 70% de los europeos desean que sus dirigentes incorporen reflexiones y orientaciones medioambientales y sociales en el proceso de adopción de decisiones.

²⁸ En el artículo 174 (medio ambiente) del Tratado de Funcionamiento, se especificará la necesidad de luchar contra el cambio climático con medidas a nivel internacional. Véase Consejo de la UE, *op. cit.*, nota 19.

La globalización también afecta al pilar ambiental del proyecto europeo, pues si las restricciones medioambientales son muy grandes, la actividad económica se reubica debilitando la economía. Por tanto, es también preciso reconstruir el círculo virtuoso entre medioambiente y crecimiento. Además, las medidas medioambientales se basan más en los remedios que en la prevención, con lo que en conjunto no se están abordando graves problemas o su solución se dificulta: incremento de las zonas urbanas, regadíos que utilizan agua, etcétera.²⁹

El desarrollo de sistemas de gestión ambiental que permitan a las empresas autocontrolarse con relación al cumplimiento de la normativa ambiental y a la mejora de su actuación con respecto al medio ambiente se inserta, actualmente, entre los objetivos prioritarios de las políticas públicas ambientales referidas a la industria. En la Comunidad Europea se incentiva la inserción en las empresas de sistemas de gestión en aras de la mejora de sus resultados ambientales y del sometimiento a ecoauditorías, y es probable su futura implantación obligatoria con carácter general, o al menos como requisito para obtener o renovar autorizaciones, o para el disfrute de subvenciones públicas.

III. HACER FRENTE A LOS RETOS A TRAVÉS DE LA COOPERACIÓN SUPRANACIONAL E INTERGUBERNAMENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

La solución de los grandes retos estratégicos anteriormente reseñados, así como de los que vayan surgiendo, se diseña y se ejecuta sobre la base del edificio institucional, competencial y normativo de la Unión Europea. La base inicial de esta construcción se localiza en el Tratado de Roma, que con sus modificaciones, cuenta con medio siglo de vigencia. Ese tratado es el origen de las grandes libertades económicas europeas (movimientos de trabajadores, capitales, mercancías y servicios), y la base de su desarrollo (libre circulación de personas, coordinación de regímenes de seguridad social, políticas comunes como la de transporte comercial común, competencia, etcétera).

En 1957, en Roma se establecieron las bases de un sistema normativo internacional y supranacional único: el derecho comunitario eu-

²⁹ European Environment Agency, *op. cit.*, nota 27.

ropeo, que ha sido y continúa siendo instrumental en el desarrollo de las políticas, y por tanto en la resolución de los retos.³⁰ El Tratado de Reforma que está actualmente negociándose constituye el punto actual de esa evolución.

1. *La Comunidad Europea (futura Unión Europea después del Tratado de Reforma)*

La Comunidad Europea creada a partir del Tratado de Maastricht de 1992 (como sucesora de la Comunidad Económica Europea de 1957) es la organización supranacional principal para hacer frente a los grandes retos europeos en el plano comunitario. Se espera que será sustituida, de conformarse la aprobación del Tratado de Reforma en los términos acordados en el Consejo Europeo de junio de 2007 por la Unión Europea.³¹ La actual Comunidad (y probable futura Unión) tiene como misión asegurar un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre los hombres y las mujeres, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un elevado nivel de protección del medio ambiente, la elevación de los niveles y de la calidad de vida, la cohesión económica y social, y la solidaridad entre los Estados miembros. Estos objetivos parecen muy adecuados para hacer frente a los retos que acabamos de analizar.

La Comunidad Europea aspira a alcanzar estos objetivos dentro de los límites de las competencias que le han sido confiadas, mediante el

³⁰ Según el apartado 4 del documento en el que emite su Mandato a la CIG (Consejo de la UE, *op. cit.*, nota 19), en el texto que se está elaborando en estos momentos, sí que se recogerán algunas de las modificaciones que habían sido elaboradas por la Conferencia que dio lugar al Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa como el carácter específico de la política exterior y de seguridad común, el mayor papel de los parlamentos nacionales, el tratamiento de la Carta de los Derechos Fundamentales, así como a un mecanismo, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, que permita avanzar en un determinado acto a los Estados miembros que deseen utilizarlo, dejando la posibilidad de no participar a los Estados miembros que no deseen hacerlo.

³¹ La palabra “Comunidad” se sustituirá en todo el texto por la “Unión”; se estipulará que ambos tratados constituyen los tratados sobre los que se funda la Unión y que la Unión sustituye y sucede a la Comunidad. Consejo de la UE, *op. cit.*, nota 19.

establecimiento de un mercado común y de las medidas conexas contempladas en el artículo 3o. del Tratado Comunidad Europea (TCE) actual, así como mediante el establecimiento de la política económica y de la moneda única previstas en el artículo 4o. del TCE.³² Debe respetar el principio de la proporcionalidad y, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, el principio de la subsidiariedad.³³ El acuerdo político alcanzado en junio de 2007 consigna que el Tratado de Reforma permita expresamente a los Estados miembros ejercer competencias cedidas, en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercerlas. Establece, además, que el título II del Tratado

³² El artículo 2o. sobre los objetivos de la Unión, que pasa a ser artículo 3o., se sustituye por el siguiente texto: “1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. 2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración, y la prevención y lucha contra la delincuencia. 3. La Unión establecerá un mercado interior. Obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y en la mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación, y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. La Unión fomentará la cohesión económica, social y territorial, y la solidaridad entre los Estados miembros. La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística, y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. 3 bis. La Unión establecerá una unión económica y monetaria cuya divisa será el euro. 4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto y desarrollo del derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. 5. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los tratados”. El futuro artículo 4o. pasará a dedicarse a las relaciones entre los Estados y la Unión.

³³ Sobre el derecho comunitario tradicional, véase por todos a Díaz Moreno, F., *Manual de derecho de la Unión Europea*, Aranzadi, Navarra 2005; Molina del Pozo, C. F., *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Dijusa, 2002; y *Manual de derecho comunitario*, Barcelona, 2004. Mangas, A., *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las comunidades europeas y otros actos básicos del derecho comunitario*, Madrid, 2005.

de Funcionamiento de la UE (parte del Tratado de Reforma) contendrá las disposiciones en materia de igualdad democrática, democracia representativa, democracia participativa e iniciativa ciudadana, reservando el papel de verificadores de la subsidiariedad a los parlamentos nacionales.³⁴

2. *El espacio de libertad, seguridad y justicia*

La globalización y la movilidad general afectan también a la seguridad de los europeos, y por ello cada vez es más importante la cooperación como elemento de establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia. En el Tratado de Roma, las cuestiones más vinculadas con la justicia y el interior se relacionaban con la libre circulación de personas, que en los años inmediatamente posteriores a 1957 se concebía en su vertiente más económica (circulación de trabajadores). Sin embargo, la cooperación entre los Estados europeos en materia de seguridad no es nueva. El Convenio de Nápoles de 1967 sobre la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras constituyó un primer marco de intercambios entre los Estados miembros, y a partir de 1975 fue configurándose una cooperación intergubernamental, fuera del marco jurídico de las comunidades europeas, en los ámbitos de la inmigración, el derecho de asilo y la cooperación policial y judicial. El objetivo de estas iniciativas fue el intercambio informal de experiencias, información y conocimientos técnicos, así como construir redes para facilitar estos intercambios entre los Estados miembros. Con el Acta Única Europea se introduce la idea-objetivo de un mercado único, y se hace referencia a la circularon de personas propiamente dicha, la cual exigía la adopción de nuevas medidas, como el refuerzo de las fronteras exteriores y de una política común de asilo e inmigración. La dificultad para llegar a un acuerdo global entre todos los Estados miembros motivó la firma del Tratado de Schengen entre algunos de ellos en 1985, así como del Convenio para su aplicación en 1990. El Tratado de la Unión Europea

³⁴ Se les concede ocho semanas para examinar los proyectos de actos legislativos y para formular su dictamen motivado en materia de subsidiariedad; y si un proyecto de acto legislativo es objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, la Comisión deberá volver a examinarlo.

de 1992³⁵ ideó instrumentos jurídicos de carácter intergubernamental para la cooperación en materia de justicia e interior: La *posición común* define el enfoque de la Unión sobre una cuestión determinada. La *decisión marco* (semejante a la directiva en el pilar comunitario) y la *decisión* que se utilizan cuando los objetivos de la Unión pueden alcanzarse con facilidad conjuntamente que por la acción aislada de los Estados miembros. El Convenio es un instrumento clásico del derecho internacional que a partir del Tratado de Ámsterdam de 1997 podía entrar en vigor con la ratificación de la mitad de los Estados miembros signatarios. Precisamente con este Tratado de Ámsterdam aparece el concepto de “espacio de libertad, seguridad y justicia” ubicado en el tercer pilar, y también en el primero,³⁶ que se mantiene con alguna modificación en el Tratado de Niza y se proyecta en el nuevo Tratado de Reforma.

Frente a la reforma que se está operando en la actualidad, son fundamentales los trabajos previos de la Conferencia Intergubernamental (CIG) de 2004 que había sido prevista para la elaboración del fallido Proyecto de Tratado de “Constitución” o tratado por el que se establece una Constitución para Europa (que como es sabido no llegó a aprobarse). De conformidad con los trabajos de aquella Conferencia, y según lo acordado en el Consejo Europeo de junio de 2007, el nuevo título sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia incluirá un capítulo 1 (disposiciones generales), un capítulo 2 (políticas sobre controles fronterizos, asilo e inmigración), un capítulo 3 (cooperación judicial en materia civil), un capítulo 4 (cooperación judicial en materia penal) y un capítulo 5 (cooperación policial). Además, en el capítulo 1 (disposiciones generales) se inserta el reconocimiento explícito de la posibilidad de los Estados de organizar entre

³⁵ La Unión Europea creada en 1992 carece de personalidad jurídica. Es una “superestructura” que engloba junto a las comunidades europeas propiamente dichas (el llamado primer pilar de la Unión), ámbitos de cooperación intergubernamental en justicia e interior (segundo pilar de la Unión); y en seguridad y defensa (segundo pilar). No debe confundirse con la futura Unión Europea que previsiblemente sustituirá a la actual Comunidad Europea y asumirá su personalidad jurídica internacional, de aprobarse el Tratado de Reforma previsto en el momento de redactar estas líneas.

³⁶ Véase, con carácter general, Iglesias Ubiques, J. L., “Espacio de seguridad y de justicia”, *Cuadernos de Integración Europea*, núm. 4, marzo de 2006, pp. 34-46, y en particular p. 37.

ellos y bajo su responsabilidad formas de cooperación y coordinación en la medida en que lo estimen apropiado.

3. *La acción exterior, la política exterior y de seguridad común*

Tanto en la actualidad, como de cara al futuro más inmediato, la competencia en materia de seguridad exterior europea pertenece a los Estados, fijándose un ámbito de coordinación que configura el llamado segundo pilar de la Unión Europea o Política Exterior y de Seguridad Común. La PESC fue incorporada a la estructura de la Unión con el Tratado de Maastricht de 1992, si bien tiene raíces mucho más antiguas: Al hilo de la solicitud de los jefes de Estado y de Gobierno de examinar las posibilidades de avanzar en el plano político, en 1970 se presentó en la Cumbre de Luxemburgo el “Informe Davignon” que puede considerarse el inicio de la Cooperación Política Europea (CPE), institucionalizada posteriormente mediante el Acta Única Europea (AUE) de 1987.³⁷ La CPE preveía consultas entre los Estados miembros sobre las cuestiones de política exterior, mientras que la ejecución de sus acciones comunes era competencia de la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). A partir de 1974, el Consejo Europeo contribuyó a mejorar la coordinación de la cooperación política europea.

Las condiciones socioeconómicas y geográficas que siguieron al colapso del comunismo y a las crisis regionales como las de los Balcanes, por un lado, y los graves atentados atribuidos a grupos islamistas, por otro, evidenciaron la necesidad de reforzar la política de seguridad de la Unión Europea, y obligaron a superar la política exterior de seguridad como instrumento de desarrollo con lo cual impulsaron a los Estados miembros a dotarse de una política exterior y

³⁷ El informe del Comité Dodge, elaborado en 1985 con vistas al inicio de la Conferencia Intergubernamental (CIG) culminó con la aprobación del Acta Única Europea, contenía propuestas relativas a la política exterior. Las disposiciones introducidas en el Tratado por el Acta Única permitieron institucionalizar la CPE, con el reconocimiento de un grupo de corresponsales europeos y una Secretaría sometida a la autoridad directa de la Presidencia. Los objetivos de la CPE se extendieron a todas las cuestiones de política exterior de interés general, y fue con la entrada en vigor del Acta Única en 1987, tras diecisiete años de desarrollo, que la CPE obtuvo un fundamento jurídico propio.

de seguridad común (PESC) con el Tratado de Maastricht de 1992. La PESC confiere a la Unión la misión de definir y realizar una política exterior y de seguridad, según un método de carácter intergubernamental. Sus objetivos son la defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia y la integridad de la Unión de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas; el fortalecimiento de la seguridad de la Unión en todas sus formas; el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas, con los principios del Acta Final de Helsinki y con los objetivos de la Carta de París, incluidos los relativos a las fronteras exteriores; el fomento de la cooperación internacional; el desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de derecho, así como el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La PESC se contempla en la actualidad en el título V de Tratado de la UE de Niza, cuyos procedimientos son de carácter intergubernamental. La adopción de decisiones exige del consenso expresado a través de instrumentos legislativos que en Maastricht quedaron fijados en las *posiciones comunes* (con base en las cuales los Estados miembros deben adoptar políticas nacionales conformes a la posición definida por la Unión) y en las *acciones comunes* (intervenciones operativas de los Estados miembros al amparo de la PESC). La Unión, por su parte, puede expresarse a través de *decisiones*, celebraciones de *acuerdos internacionales*, *declaraciones* y *contactos con terceros países*. A diferencia de lo que ocurre en el llamado pilar comunitario, las instituciones (Comisión, Parlamento y Tribunal) juegan sólo un papel reducido.³⁸ En cambio, el Consejo mantiene o refuerza su intervención. El artículo 301 del Tratado CE facilita tal cometido, al permitir al Consejo imponer sanciones económicas en nombre de la Unión. El Tratado de Ámsterdam de 1997, aprobado con el telón de fondo del colapso de la antigua Yugoslavia que puso de manifiesto la necesidad de reforzar la política exterior de la Unión, reforzó el carácter operativo de la

³⁸ La Comisión puede presentar propuestas legislativas y ejecutar el presupuesto, de modo que goza de cierta influencia en la formulación y la coordinación de esta política a caballo entre distintos pilares. El Parlamento puede dirigir preguntas y recomendaciones al Consejo, y desarrolla un amplio debate anual sobre la aplicación de la PESC.

PESC³⁹ e introdujo un nuevo instrumento: la *estrategia común* que constituye el marco general para garantizar la coherencia de las relaciones exteriores.⁴⁰ Desde 1997 se han ido logrando avances progresivos basados en la voluntad de los europeos de mejorar su capacidad de influencia en la escena internacional: por un lado, se han reforzado las relaciones de cooperación con el círculo de países limítrofes con el fin de garantizar un área extensa de progreso democrático y de estabilidad;⁴¹ y por otro, se han creado organismos específicos, a los que se han atribuido distintas competencias en materia de seguridad: La Agencia Europea de Defensa;⁴² el Centro de Satélites;⁴³ o el Instituto de Estudios de Seguridad.⁴⁴ Resulta paradigmático de la *dificultad*

³⁹ En Ámsterdam se admite el voto por mayoría cualificada gracias a la doble garantía que representa la abstención constructiva y la posibilidad de enviar de nuevo una decisión al Consejo Europeo en caso de veto excepcional de un Estado miembro.

⁴⁰ El Consejo Europeo define por consenso estrategias comunes en los ámbitos donde los Estados miembros comparten importantes intereses. El Consejo está habilitado para proponer al Consejo Europeo estrategias comunes. Cada estrategia común precisa los objetivos, la duración y los medios proporcionados por la Unión y los Estados miembros.

⁴¹ Comisión Europea, COM (2005) 12 final, Objetivos Estratégicos 2005-2009, Europa 2010: Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad, Comunicación del Presidente, de Común Acuerdo con la Vicepresidenta, Sra. Wallström.

⁴² Creada mediante la Acción Común 2004/551/PESC del Consejo de 12 de julio de 2004 (DOL 245, 2004) actúa bajo la autoridad del Consejo, en apoyo a la PESC y la Política Europea de Seguridad y de Defensa (PESD), dentro del marco institucional único de la Unión Europea y sin perjuicio de las responsabilidades de las instituciones de la UE y los organismos del Consejo.

⁴³ Autoridad independiente del Consejo y organismo principal dentro de la PESC, el único que despliega sus trabajos en relación con la seguridad espacial. Está ubicado en España, en Torrejón de Ardoz. Aunque inició sus trabajos en 1992, no fue hasta 2002 cuando adquirió el estatus de Agencia o autoridad comunitaria. Es responsable del seguimiento y apoyo de programas de seguridad como son: Proxima, para el apoyo y soporte de la policía nacional en la antigua república yugoslava de Macedonia; EUFOR-ALTHEA: apoyo a operaciones militares europeas en Bosnia-Herzegovina para realizar el seguimiento de los Acuerdos de Paz de Dayton; EUPM en apoyo a las misiones de la policía europea destacadas en Bosnia-Herzegovina; EUPOL-COPPS de apoyo a la policía local en Palestina; EUJUST THEMIS: apoyo al trabajo de las instituciones europeas para el mantenimiento de la ley en la República de Georgia; EUJUST LEX: apoyo al mantenimiento de la ley en Irak; EUPOL-KINSHASA: apoyo a las misiones de policía de la Unión Europea en la República del Congo.

⁴⁴ Creado mediante Decisión del Consejo de 20 de julio de 2001, como autoridad independiente del segundo pilar o PESC. Goza de autonomía intelectual para conso-

de llegar a acuerdos para la política exterior de la Unión que, pese al mantenimiento de procedimientos de adopción de decisiones específicos, está previsto que el Tratado de Reforma establezca expresamente, y por mandato específico del Consejo Europeo de junio de 2007, lo que pueden considerarse limitaciones o retrocesos en el camino hacia la unidad de acción exterior de la Unión.⁴⁵ Por un lado, constará expresamente que no podrán adoptarse actos legislativos de la Unión en el ámbito de la política exterior.⁴⁶ Por otro lado, se hará explícito:

Que las disposiciones referentes a la PESC, incluido lo relativo al Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores, Política de Seguridad y Servicio de Acción Exterior no afectarán a las bases jurídicas, responsabilidades y competencias existentes de cada Estado miembro en relación con la formulación y conducción de su política exterior, su servicio diplomático nacional, sus relaciones con terceros países y su participación en organizaciones internacionales, incluida la pertenencia de un Estado miembro al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni al carácter específico de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros.⁴⁷

lidar una cultura europea de seguridad, enriquecer el debate estratégico y promover los intereses de la Unión. Sus trabajos se centran en la investigación y debate sobre los principales temas de seguridad y defensa; realizar estudios prospectivos para el Consejo y el Alto Representante de la PESC, desarrollo del diálogo trasatlántico en las cuestiones de seguridad entre Europa, Estados Unidos y Canadá.

⁴⁵ Con el Tratado de Reforma, se prevé la introducción de un nuevo primer capítulo relativo a las disposiciones generales de la acción exterior de la Unión que contendrá dos artículos. El primero sobre los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión y el cometido del Consejo Europeo en el establecimiento de los intereses y objetivos estratégicos de dicha acción. En el capítulo segundo se contendrán las disposiciones del actual título V del TUE con las modificaciones aportadas en la CIG de 2004 (incluido el servicio europeo de acción exterior y la cooperación estructurada permanente en el ámbito de la defensa).

⁴⁶ La política exterior y de seguridad común se regirá por procedimientos específicos. La definirán e instrumentarán el Consejo Europeo y el Consejo, que deberán pronunciarse por unanimidad salvo cuando los Tratados dispongan otra cosa, y quedará excluida la adopción de actos legislativos... El Tribunal de Justicia de la Unión Europea no tendrá competencia respecto de estas disposiciones, con la salvedad de su competencia para controlar el respeto del artículo [III-308] y la legalidad de determinadas decisiones, según dispone el artículo [III-376, párrafo segundo]. Véase anexo 1 del documento del Consejo de la UE, *op. cit.*, nota 19.

⁴⁷ Véase *idem*.

4. *Comunidad Europea (futura Unión Europea después de la reforma)*

La Comunidad Económica Europea de seis miembros creada en el Tratado de Roma de 1957, apoyada en tres instituciones (Comisión, Consejo y Parlamento), varios organismos (Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, etcétera) y un tribunal, ha ido evolucionando hasta la actualidad, y lo sigue haciendo en virtud de los trabajos de las diversas conferencias intergubernamentales. Está previsto que la Comunidad pase a denominarse Unión Europea, sustituyendo a la anterior en su personalidad jurídica. Esta Unión contará, entre otros rasgos nuevos, con un presidente del Consejo con un mandato de dos años y medio, renovable una vez; y con un vicepresidente (el Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad del Consejo). Se mantiene la adopción de decisiones en el Consejo por doble mayoría hasta 2017, y se prevé la reducción de 27 a 18 comisarios en 2014; el reconocimiento de valor jurídico a la Carta de Derechos Fundamentales, así como la introducción de una iniciativa popular semejante a un derecho de iniciativa.

La Comunidad, a través de sus instituciones, y en particular de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo, cuenta como instrumentos principales la posibilidad de elaborar normas supranacionales, vinculantes en muchos casos. Estas normas se aprueban en el ámbito de las competencias comunitarias. Las simplificaciones en los procesos decisorios que el Tratado de Reforma introducirá, las reforzará. Sin embargo, el mecanismo de control de la subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales podrá suponer un importante freno en las iniciativas legislativas.

Se ha dicho que la Unión Europea es un producto del derecho, y el Tratado de la Unión Europea de Maastricht incluyó entre sus postulados el de la primacía del derecho comunitario, el cual, de conformidad con el mandato a la CIG del Consejo Europeo de junio de 2007 no se reproducirá en el TUE,⁴⁸ si bien se reconoce como prin-

⁴⁸ En su lugar acordará una declaración, para que: “con arreglo a la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia de la UE, los tratados y la legislación adoptada por la Unión, sobre la base de los Tratados, primarán sobre el derecho de los Estados miembros, con arreglo a las condiciones establecidas por la citada jurisprudencia”. Extracto de la nota, núm. 1 al pie de página de Consejo de la UE, *op. cit.*, nota 19.

cipio interpretativo de la jurisprudencia comunitaria que lo había formulado explícitamente.

A. *Actos normativos*

Tanto en el marco del Tratado de la Comunidad Europea, como en la Unión Europea que derivará del Tratado de Reforma, reglamentos, directivas y decisiones, siendo vinculantes, abarcan tanto normas jurídicas y directrices generales y abstractas, como medidas concretas e individuales.⁴⁹ En el caso de los reglamentos, la norma nacional es sustituida por la comunitaria, puesto que imponen el mismo derecho en todos los Estados, sin tener en cuenta las fronteras. Son válidos de manera uniforme y los Estados miembros ni pueden oponerse a su aplicación ni aplicarlos parcialmente. Establecen un derecho idéntico, sin necesidad de una normativa especial de aplicación de carácter nacional del Estado. Confieren o imponen a los ciudadanos comunitarios derechos y obligaciones igualmente directos. Las instituciones, organismos e incluso los tribunales nacionales, así como todas las personas incluidas en el ámbito de aplicación del Reglamento, están directamente obligados y deben respetarlo como si se tratara del derecho nacional.

Las directivas inciden sólo indirectamente en los ordenamientos de los Estados miembros. Son instrumentos normativos que combinan la unidad del derecho comunitario con el mantenimiento de variedad de peculiaridades nacionales. Así tratan de eliminar las contradicciones entre disposiciones legislativas y administrativas de los Estados miembros o suprimir las diferencias. Su objetivo principal no es la unificación del derecho, como en el caso anterior, sino la aproximación de disposiciones legislativas. Constituyen un instrumento importante para la consecución del mercado interior, e imponen obligaciones a los Esta-

⁴⁹ En la reforma (Tratado sobre el Funcionamiento de la UE) al actual artículo 249 TCE (definición de actos de la UE: reglamento, directiva y decisión), se añadirán tres artículos relativos, respectivamente, a los actos adoptados de conformidad con un procedimiento legislativo, los actos delegados y los actos de ejecución. El artículo sobre los actos legislativos establecerá que serán actos legislativos todos aquellos actos (reglamentos, directivas o decisiones) adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo (sea ordinario o especial). Véase documento del Consejo de la UE, *op. cit.*, nota 19.

dos miembros respecto de los objetivos que se proponen, dejando a su elección la forma y los medios para alcanzarlos, de manera que los Estados pueden tener en cuenta las peculiaridades nacionales al realizar los objetivos del derecho comunitario. Las disposiciones de la Directiva no sustituyen al derecho nacional sino que obligan a los Estados a adecuar su normativa. El procedimiento normativo se compone de dos fases: la primera es la fase jurídico comunitaria, por medio de la cual se establecen los objetivos para sus destinatarios (que pueden ser varios o todos los Estados miembros); así como el plazo en el que se debe materializar. La segunda es la fase nacional; por medio de la cual se ejecuta el objetivo prescrito por el derecho comunitario.

Los Estados tienen libertad para elegir la forma y los medios de transposición, pero la evaluación sobre la corrección en la transposición se realiza conforme al derecho comunitario: la transposición deberá crear una situación jurídica que permita reconocer de forma clara y precisa los derechos y obligaciones que emanan de las disposiciones de la Directiva. Es necesaria la aprobación de un acto jurídico general nacional o que se modifiquen disposiciones legales y administrativas vigentes, no basta con un simple acto administrativo, que puede ser modificado por la propia administración y no recibe publicidad suficiente.

Normalmente, las directivas no crean derechos ni obligaciones de forma directa para los ciudadanos, sino que estos adquieren derechos a través de los actos de ejecución dictados por las autoridades competentes de los Estados miembros. Ahora bien, el ciudadano puede resultar perjudicado si el objetivo de la Directiva le es favorable y no se producen actos nacionales de ejecución, o si la transposición es deficiente. Para evitar estos inconvenientes, el Tribunal ha reiterado que los ciudadanos comunitarios pueden invocar las disposiciones de la Directiva, reclamar los derechos previstos y acudir a los tribunales nacionales. Las condiciones para que se produzca el efecto directo son que las disposiciones de la Directiva determinen los derechos de los ciudadanos de la Unión o de las empresas de forma clara y precisa. Que el ejercicio del derecho no esté vinculado a ninguna condición u obligación (de forma que el legislador nacional no tenga margen de apreciación al fijar el contenido del derecho), y que haya expirado el plazo para la transposición de la directiva o recomendación.

La lógica del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su jurisprudencia sobre el efecto directo, se basa en la idea de que un Estado miembro actúa de forma contradictoria e ilegal si aplica su legislación sin adaptarla con arreglo a las disposiciones de la Directiva. Este ejercicio abusivo del derecho se contrarresta con el reconocimiento del efecto directo, que evita que el Estado se beneficie del incumplimiento. Así, el efecto directo adquiere un efecto sancionador, por lo que hasta ahora el Tribunal lo ha reconocido frente al Estado únicamente en tanto que el derecho comunitario prevé una norma más favorable para los ciudadanos, es decir, ha admitido el “efecto vertical”. En cambio, el efecto horizontal (en la relación entre particulares) ha sido rechazado. Por otra parte, una vez transcurrido el plazo de transposición, los órganos estatales están obligados a interpretar y aplicar el derecho nacional conforme a lo dispuesto en ellas: es la llamada interpretación conforme.⁵⁰

Otro instrumento de derecho secundario vinculante son las decisiones. Están dirigidas a un destinatario determinado o identificable. Equivalen casi exactamente a disposiciones normativas nacionales en las que las administraciones nacionales establecen de forma vinculante las consecuencias que se derivan en casos concretos de la aplicación de la ley mediante actos administrativos. Son actos jurídicos vinculantes mediante los que las instituciones comunitarias regulan con carácter obligatorio los casos particulares. Pueden exigir a un Estado miembro o a algún ciudadano que realice o se abstenga de realizar una acción, otorgarle derechos o imponer obligaciones.

El derecho internacional, los tratados internacionales y las normas de derecho internacional son la tercera fuente del derecho y se vinculan al papel de Europa en el plano mundial.⁵¹

B. *Actos no normativos*

Otras normas jurídicas de las instituciones comunitarias europeas no son vinculantes. Entre ellas destacan las recomendaciones y los

⁵⁰ De especial interés, al respecto, véase Bello Martín-Crespo, M. P., *Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional*, Madrid, 1999.

⁵¹ En el Tratado de Reforma se introducirá la mención de que el acuerdo de adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos será celebrado por el Consejo, por unanimidad, y con la ratificación de los Estados miembros.

dictámenes. Son actos previstos explícitamente en los tratados que permiten a las instituciones expresarse ante los ciudadanos de la Unión sin imponer obligaciones a sus destinatarios. Ambos tienen un valor más moral que jurídico, basado en la autoridad de las instituciones comunitarias, y pese a su carácter, pueden adquirir indirectamente efectos jurídicos cuando crean las condiciones para actos jurídicos vinculantes posteriores o cuando la institución que las adopta asume algún compromiso estableciendo un elemento de confianza legítima. Las resoluciones del Consejo Europeo, del Consejo de la Unión Europea o del Parlamento Europeo expresan opiniones e intenciones comunes relativas al desarrollo general de la integración, así como a sus misiones concretas dentro y fuera de la Comunidad. Su importancia política radica en que orientan los futuros trabajos del Consejo y facilitan el consenso en el seno del Consejo

C. *Combinación de normas*

Es cada vez es más frecuente encontrar en el ordenamiento comunitario la combinación de normas para la configuración de las políticas comunitarias, lo que da lugar a un sistema híbrido, basado en una regulación compuesta por una superposición de disposiciones de derecho positivo vinculante y otro tipo de mecanismos jurídicos no vinculantes.⁵² Precisamente esta situación se está haciendo más característica en los aspectos más centralmente relacionados con los grandes retos abiertos en estos momentos.

⁵² Esta diferencia podría relacionarse con la moderna terminología que distingue entre *Hard law* (derecho imperativo, vinculante) y *Soft law* (normas o recomendaciones que abarcan un amplio conjunto de mecanismos). Sobre estas distinciones se recomienda la lectura de Trubek, D. M. *et al.*, “‘Soft Law’, ‘Hard Law’, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity”, *Jean Monnet Working Paper 02/05*; así como Trubek, D. y Trubek, L., “Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, núm. 11, 2005; y Scott, J. y Trubek, D., “Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union”, *European Law Journal*, núm. 8, 2002, pp. 1-18. El *soft law* se ha asociado tradicionalmente al derecho privado supraestatal, si bien los autores mencionados incluyen entre sus disposiciones a las recomendaciones y planes de acción de las instituciones comunitarias, que por carecer de carácter vinculante propiamente dicho, alcanzan resultados en el plano de la armonización y aproximación tanto legislativa como de prácticas jurídicas en los Estados miembros de la UE.

Si veíamos que la evolución social de Europa está planteando interrogantes de cara al futuro, en el plano de la política social y de empleo se verifica la aplicación de sistemas híbridos de normativa. El motivo subyacente es la imposibilidad de alcanzar otro grado más intenso de consenso entre los Estados miembros de la UE, tanto en relación con la atribución de competencias plenas a las instituciones comunitarias, como respecto del abandono de la regla de la unanimidad. Esta situación es particularmente constatable a partir de la configuración de la Estrategia Europea por el Empleo, que configura un conjunto de directrices no vinculantes que sirven de orientación para la reforma de las leyes e instituciones; y que incluye un complejo sistema de informaciones periódicas, indicadores, supervisión y vigilancia multilateral, así como mecanismos de medición, revisión e intercambio de mejores prácticas. Como forma clásica de gobernanza, la Estrategia Europea por el Empleo ha servido de modelo para el llamado *Open method of coordination*: constituido por un conjunto de normas “blandas” o recomendaciones y orientaciones sobre las que se superponen elementos imperativos, de forma que unos y otros interaccionan entre sí.

En el ámbito económico, también encontramos mecanismos regulatorios híbridos, en particular las *Broad Economic Policy Guidelines* que establecen estándares no vinculantes de prudencia fiscal y un sistema de vigilancia multilateral, que conducen a la definición de políticas económicas para evitar endeudamientos excesivos. Además, incluyen un conjunto de reglas de derecho que definen lo que constituye déficit excesivo, y fijan sanciones por incumplimiento.⁵³ Las *Broad Economic Guidelines* garantizan la flexibilidad para alcanzar una sostenibilidad que permite a los Estados encontrar las soluciones fiscales más acordes con sus ordenamientos jurídicos fiscales y necesidades. Al mismo tiempo, las sanciones por incumplimiento derivadas de sus aspectos imperativos completan el sistema.

El medioambiente constituía otro de los aspectos relevantes, de cara al futuro de la integración europea, según hemos expuesto. La Comunidad tiene competencia para aprobar reglamentos comunitarios

⁵³ En la actualidad está vigente la Guía 2005-08. Véase Directorate-General for Economic and Financial Affairs-European Commission, “The Broad economic policy guidelines (for the 2005-08 period)”, *European Economy*, núm. 4, 2005.

de aplicación directa en todos los Estados miembros que pueden contener mandatos a las instituciones comunitarias y, en particular, a la Comisión para que adopte disposiciones específicas cuya aplicación garantice. Por tanto, compete fundamentalmente a los Estados la función de ejecución del derecho ambiental comunitario, en tanto a las instituciones comunitarias les corresponde una función de vigilancia y control de la ejecución del derecho comunitario por parte de los Estados miembros, tarea encomendada principalmente a la Comisión.

La actual estrategia europea de desarrollo sostenible pasa por implicar en la protección ambiental al conjunto de todos los agentes sociales;⁵⁴ así como por introducir nuevos instrumentos. Junto a las medidas tradicionales de carácter puramente prohibitivo o limitativo se aplican nuevas técnicas basadas en fórmulas de incentivo y de apoyo por parte de los poderes públicos, a través de las cuales las empresas deben corresponsabilizarse voluntariamente de la protección ambiental, dado el interés fundamental que para las mismas constituye la preservación de los recursos naturales. Entre los instrumentos de que se han valido los poderes públicos para lograr la incorporación por las empresas de la variable ambiental, destacan los importados del propio mundo empresarial, como los sistemas tradicionalmente utilizados para el fomento de la calidad y de la seguridad industrial. Este es el caso de los sistemas de normalización y certificación industriales,⁵⁵ y del sistema de la auditoría, cuyo origen se encuentra en el control contable de las empresas, y que hoy se ha revelado como uno de los principales instrumentos para el autocontrol y la mejora de los

⁵⁴ El Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente hace especial hincapié en las medidas de fomento que incluyen un programa de asistencia para el cumplimiento de la legislación, con una ayuda específica a las pequeñas y medianas empresas. Decisión 1600/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, por la que se establece el Sexto Programa de Acción Comunitario en Materia de Medio Ambiente, DOL 242, 2002.

⁵⁵ Mediante la normalización se determinan las especificaciones técnicas que ha de reunir un determinado producto, y la certificación permite verificar la aplicación de dicha normalización por los sectores industriales, al consistir en la acreditación de que un determinado producto cumple con los requisitos definidos por una especificación técnica. La adopción de normas industriales no es, por lo general, obligatoria para las empresas, aunque en ocasiones pueda serlo cuando los poderes públicos establecen reglamentaciones técnicas vinculantes u otorgan tal carácter a las emanadas de las organizaciones privadas.

procesos industriales en el ámbito ambiental. La auditoría ambiental es un procedimiento a través del cual se evalúa el comportamiento ambiental de una empresa con la finalidad de conocer y mejorar los efectos de su actividad sobre el ambiente.⁵⁶ Constituye, en principio, un instrumento de sometimiento voluntario que adopta la empresa como forma de autocontrol, incentivada por alguno o varios de los motivos anteriormente alegados. Sin embargo, en los últimos años está siendo objeto de regulación legal como un instrumento de evaluación de la gestión ambiental por parte de la empresa que recibe una certificación pública.⁵⁷

En el campo del fomento de la protección ambiental tienen especial relevancia las distinciones o certificaciones otorgadas por una administración pública a aquellas empresas que reúnen determinadas características de calidad ambiental. En cuanto a los productos, existen procedimientos creados específicamente para distinguir a aquellos que cumplen determinados requerimientos ambientales; se trata de los procedimientos de etiquetado ecológico, o instrumento de incentivo económico para la protección del ambiente, que consiste en la concesión, por parte de un organismo neutral, de un sello o logotipo de aprobación a aquellos productos que, tras un proceso voluntario

⁵⁶ Las auditorías ecológicas comenzaron a utilizarse en la década de los setenta por las grandes empresas estadounidenses, extendiéndose desde entonces a otros países, en respuesta a la tendencia, cada vez más acusada, de incorporar la variable ambiental como uno de los elementos a considerar en la gestión empresarial; así como el mayor rigor en las exigencias normativas ambientales.

⁵⁷ En España, la introducción de este instrumento se debe al derecho comunitario que lo estableció por primera vez mediante el Reglamento 1836/93 de sistema voluntario de gestión y auditorías ambientales. El Reglamento 761/2001 por el que se permite que las organizaciones se adhieran voluntariamente a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales, que sustituye al anterior, establece un sistema comunitario que incentiva a las empresas del sector industrial para que lleven a cabo tal adhesión a ese procedimiento comunitario, conocido con el nombre de EMAS. El objetivo de este sistema es, de conformidad con el artículo 1o. del Reglamento, promover mejoras continuas de los resultados ambientales de la empresa, mediante el establecimiento y aplicación, por parte de las organizaciones, de sistemas de gestión medioambiental, la evaluación sistemática, objetiva y periódica del funcionamiento de tales sistemas mediante la realización de auditorías, la difusión de información sobre el comportamiento medioambiental de la organización, y el diálogo abierto con el público y otras partes interesadas, así como mediante la implicación activa del personal en la organización, una formación profesional y permanente adecuada que permita la participación eficaz en la implantación del sistema.

de evaluación, basado en criterios concretos, demuestran un impacto ambiental más reducido que productos similares.⁵⁸

Junto con la introducción de sistemas híbridos (imperativo-voluntario), ciertas fórmulas de control del derecho comunitario en materia medioambiental, que se basan en la cooperación entre las autoridades nacionales y la Comisión, son un claro reflejo de los nuevos mecanismos jurídicos que van penetrando el sistema comunitario. Nos estamos refiriendo a Impel (*Implementation and Enforcement of Environmental Law*), que existe a modo de red informal desde 1992, pero que adquirió plena eficacia jurídica con la Decisión 1600/2002, que aprobaba el V Programa Marco en Materia Medioambiental,⁵⁹ y que se ha extendido a los países de la adhesión desde finales de los años noventa, y más allá de las fronteras europeas en la actualidad.⁶⁰

IV. REFLEXIONES FINALES

Europa no puede ser autocomplaciente ni mantenerse en una situación de sempiterna reforma de sus instituciones y tratados. Si bien es cierto que las ampliaciones obligan a simplificar los mecanismos de adopción de decisiones, no lo es menos que tanto los países de la “vieja Europa” como los “nuevos Estados” deben saber adaptar sus individualismos y tradiciones a instrumentos comunes, perfectibles, pero que se han probado eficaces a lo largo de décadas, y en situaciones complejas como fue una post guerra, o las crisis energéticas y económicas de los años cincuenta y setenta —por mencionar algunas—.

⁵⁸ Los objetivos que persigue el etiquetado ecológico son fundamentalmente dos; por un lado, incentivar las actividades productivas respetuosas con el medio ambiente mediante la recompensa que supone el otorgamiento de un logotipo ecológico que mejora la imagen de la empresa y del producto, y que se traduce en un efecto positivo en las ventas, en un contexto cada vez más sensibilizado por las cuestiones ambientales en el mercado; y por otro lado, ofrecer a los consumidores una información exacta y verídica sobre las repercusiones ecológicas de los productos.

⁵⁹ DÓL 242, 2002. También sobre la red Impel, véase Services de la Commission, Document de Travail: Quatrième étude sur la mise de l'application du droit communautaire de l'environnement, 2002.

⁶⁰ Más informaciones sobre Impel, incluidos sus informes de actividades, en <http://europa.eu/comm/environment/impel>.

La Europa de la postguerra mundial, que perdió influencia en el escenario internacional para dar paso a dos nuevos Estados: EUA y la antigua Unión Soviética; supo no obstante reaccionar para crear un espacio económico y cívico, único y eficaz para el desarrollo solidario y pacífico. La Unión Europea del siglo XXI está enfrentada a nuevos retos. Debe mantenerse alerta, ambiciosa, capaz de competir en el mundo globalizado en el que se encuentra. Está obligada a adoptar respuestas globales a los desafíos que se le plantean. Se hace preciso encontrar el equilibrio entre progreso, innovación, seguridad y mantenimiento del Estado de derecho. La simplificación y reforma de sus tratados, siendo importante, no debiera consumir todos sus esfuerzos.

La incorporación a un mundo globalizado con retos nuevos y acuciantes impone fuertes presiones sobre las estructura de integración europea en varias direcciones:

a) Por un lado, exige incorporar soluciones imaginativas y novedosas para articular la producción de normas jurídicas vinculantes, por parte de una organización con 27 miembros, todos ellos con poder decisorio. Las dificultades encontradas a lo largo de los años noventa, y sobre todo en el nuevo siglo, para simplificar los procesos tradicionales de adopción de decisiones, alcanzan su grado más paradigmático con el fracaso de la aprobación del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

b) Por otro lado, demanda responder a las exigencias de una ciudadanía con larga tradición democrática, que ha nacido y se ha educado en unos prósperos Estados de bienestar, cuyas bases están cambiando con la dinámica propia de la globalización.

Resulta positivo, a nuestro juicio, que en lugar de profundizar en el intento de llegar a aprobar un tratado constitucional, al menos por el momento, se haya llegado a una posición de consenso respecto de una reforma menor que la prevista, pero que sin embargo afectará de lleno a la solución de los grandes desafíos actuales. Parecen, sin embargo, preocupantes otras cuestiones:

a) Que ni se haya podido continuar avanzando sobre la base de un Tratado, el de Niza, que pese a sus defectos había sido redactado ex profeso para gestionar las grandes ampliaciones al Este; ni tampoco haya sido posible desbloquear por completo el intento de “Proyec-

to de Constitución” en el que tantos esfuerzos y recursos se invirtió. Es decir, que ninguna de las posturas encontradas haya cedido.

b) Que principios que se habían hecho clásicos en el derecho comunitario, como son el de la primacía del derecho comunitario o el compromiso de los Estados de actuar consensuadamente en los foros internacionales en los que participan, hayan sido objeto de matizaciones explícitas que no tienden a clarificarlos sino quizás a rebajar su contenido.

El futuro es, por definición, incierto. El “Tratado de Reforma” ideado como solución de compromiso, posiblemente logre simplificar las estructuras legislativas y administrativas de la Unión Europea. Pero eso constituye sólo un paso —importante— para colocar a la Unión en una situación de eficacia, solidaridad y efectividad tanto en el plano interno como en el exterior. Los fracasos en algunos de los *referendum* que periódicamente se convocan; el recelo de Reino Unido frente a la profundización en la política exterior de la Unión como instrumento de acción supranacional; la negativa de polacos y checos a que los tratados incluyan entre sus disposiciones las relativas a los símbolos de la Unión (bandera e himno) que hubieran estado incluidos de haber sido aprobado el texto elaborado por la CIG de 2004, dan muestras evidentes de las dificultades para alcanzar consensos. Ahora bien, el hecho de que se haya convocado una CIG en 2007, y que sus trabajos partan de la base de aquellos elaborados en 2004 (considerados como representativos de posturas de máxima europeización), matizados por el acuerdo político de junio de 2007 (de consenso) dan muestras de que una vez más Europa sigue avanzando. Lentamente —tal vez como corresponde a un continente con larga historia de luchas fratricidas y tradiciones nacionales dispares— pero avanza. Así debe ser, pues los ciudadanos de Europa están demandando de sus líderes soluciones sensatas y pragmáticas, en relación con cuestiones muy concretas y graves: empleo, medio ambiente, economía, innovación o seguridad son algunas de ellas.

Siglos de individualismos nacionales mantuvieron el continente dividido y en confrontación casi continua. En la Europa de la supranacionalidad y de la diversidad, gusta recordar que nos movemos (y siempre lo hemos hecho) entre las ampliaciones y la profundización. Después de años de sucesivas y positivas ampliaciones, quizás, lo que

corresponde ahora es profundizar en las políticas y estructuras que nos hemos dado. ¿Era preciso volver a modificar los tratados?: Quizás, pero lo es mucho más aprender a ponerlos en marcha eficazmente entre todos. En este esfuerzo común, en la manifestación de una voluntad política clara, y en la necesidad de ir superando las dificultades cotidianas, es donde Europa alcanzará renovados consensos, y donde reencontrará la solidaridad de hecho entre los pueblos de Europa que ya está inscrita en el Preámbulo del Tratado de Roma y que nos ha permitido avanzar juntos desde 1957.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ATIENZA BECERRIL, G., “El poder del derecho en el orden internacional. Estudio crítico de la aplicación de la norma democrática por el Consejo de Seguridad y la Unión Europea”, Documento de Trabajo, CEU, serie Unión Europea, núm. 28, 2007.
- European Environment Agency, *The European Environment, State and Outlook 2005*, Copenhagen, 2005.
- BELLO MARTÍN-CRESPO, M. P., *Las directivas como criterio de interpretación del derecho nacional*, Madrid, 1999.
- Consejo de la UE, *Mandato a CIG de 2007, documento 11218/07*, Bruselas, 26 de junio de 2007.
- Comisión Europea, Comunicación sobre el Artículo 7 del Tratado de la Unión Europea. Respeto y Promoción de los Valores en los que está Basada la Unión, COM (2003) 606 final.
- , Objetivos Estratégicos 2005-2009, Europa 2010. Una Asociación para la Renovación, Prosperidad, Solidaridad y Seguridad. Comunicación del Presidente, de Común Acuerdo con la Vicepresidenta, Señora Wallström, COM (2005) 12 final.
- , Comunicación: Innovación en una Economía del Conocimiento, COM (2006) 567 final.
- , Comunicación: Propuesta de Informe Conjunto sobre Protección e Inclusión Social 2007, COM (2007) 13 final.
- DÍAZ MORENO, F., *Manual de derecho de la Unión Europea*, Navarra, Aranzadi, 2005.

- Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades, Unidad A1 de la Comisión Europea, *Employment in Europe 2005, Recent trends and Prospects*, Luxemburgo, 2005.
- Directorate-General for Economic and Financial Affairs-European Commission, “The Broad Economic Policy Guidelines (for the 2005-08 period)”, *European Economy*, núm. 4, 2005.
- Eurobarómetro, *European Social Reality, Report February 2007*, Luxemburgo, 2007.
- JOERGES, C. y RÖDL, F., “‘Social Market Economy’ as Europe’s Social Model?”, *European University Institute Working Paper LAW 2004/8*.
- MANGAS, A., Tratado de la Unión Europea, Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y otros Actos Básicos del Derecho Comunitario, Madrid, 2005.
- MOLINA DEL POZO, C. F., *Manual de derecho de la Comunidad Europea*, Madrid, Dijusa, 2002.
- , *Manual de derecho comunitario*, Barcelona, 2004.
- SCOTT, J. y TRUBEK, D., “Mind the Gap: Law and New Approaches to Governance in the European Union”, *European Law Journal*, núm. 8, 2002.
- TRUBEK, D. y TRUBEK, L., “Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: the Role of the Open Method of Coordination”, *European Law Journal*, núm. 11, 2005.
- *et al.*, “‘Soft Law’, ‘Hard Law’, and European Integration: Toward a Theory of Hybridity”, *Jean Monnet Working Paper 02/05*.
- WAGNER, “The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy”, Occasional Paper, Institute for Security Studies, núm. 57, abril de 2005.