

ALGUNOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LOS ACTUALES ESTADOS EUROPEOS

Alberto PÉREZ CALVO

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Objetivos de la integración europea*. III. *El impacto de la integración europea sobre los Estados*. IV. *El ámbito competencial de la Unión Europea*. V. *Las nuevas funciones del Estado comunitario*. VI. *Una nueva dimensión del Estado: su carácter comunitario*. VII. *El futuro del Estado en la Unión Europea*.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos años estamos viviendo en Europa cambios espectaculares en la organización política europea en general y de los Estados en particular. Hay una transformación profunda que viene produciéndose desde los años 50 del siglo pasado, que es la integración europea. Y, después en los últimos treinta años, hay otro proceso, en parte anudado al anterior, que se traduce en la progresiva descentralización interna de esos mismos Estados.

Realmente, la descentralización de los Estados que se ha manifestado en el cumplimiento de las previsiones de la Constitución italiana y en la consiguiente regionalización del país en la década de los sesenta del siglo XX, en la parcial regionalización de Portugal, en la construcción del Estado autonómico en España, en la constitución del Estado federal belga, en los procesos de *devolution* en el Reino Unido y en otras tendencias descentralizadoras de menor porte que se observan en países como Francia. En parte, como ya se ha observado, la propia construcción europea ha estimulado esta descentralización interna del Estado.

Pero ahora quiero ocuparme con más detalle de los cambios que se producen en los Estados que son miembros de la Unión Europea precisamente por su pertenencia a esta organización internacional, o sea, por su carácter comunitario.

II. OBJETIVOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Tras la Segunda Guerra Mundial se vive en el mundo un fuerte impulso de la cooperación entre los Estados con la idea central de la búsqueda de la paz y de la salvaguardia de los derechos fundamentales. Surgen así una multitud de organizaciones internacionales de las cuales la fundamental es la ONU y la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.

Estos impulsos hacia la cooperación internacional adquieren en Europa occidental unos matices muy singulares, que responden a las preocupaciones concretas de la sociedad europea. En realidad, en Europa quizás como en ningún otro sitio, la cooperación internacional nace de las necesidades que experimenta el Estado ante sus propias limitaciones y fracasos, especialmente en materia del respeto a los derechos fundamentales y de la paz. El fracaso de los Estados europeos se puso de relieve especialmente con el ascenso del fascismo y del nacionalsocialismo, que encerraba un desprecio hacia los derechos fundamentales y el derecho internacional.

En estas circunstancias, la paz y la salvaguardia de los derechos fundamentales se convierten en los objetivos centrales de la acción política internacional junto con el progreso económico ante la situación de penuria tras la guerra.

Para lograr esos fines se van a tomar dos direcciones hasta cierto punto paralelas.

La primera, se manifiesta en la creación del Consejo de Europa en 1949, organización internacional que tiene como finalidad la cooperación política de los Estados firmantes en materias diversas, como la economía, la cultura y la ciencia. En 1950 el Consejo de Europa propone a los Estados miembros la firma del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos o Convenio de Roma, por haberse firmado en esta ciudad el 4 de noviembre de 1950. En su preámbulo, el Convenio destaca que los derechos humanos y las libertades fundamentales “constituyen las bases mismas de la justicia y de la paz en el mundo”.

La otra vía está constituida por las Comunidades Europeas, tal como se denominaron en los años 50 y siguientes y que hoy, después del Tratado de Maastricht, de 1992, recibe el nombre de Unión Europea. Sin desdeñar en absoluto la importancia política y significado jurídico fundamental del Consejo de Europa y del Convenio de Roma, lo cierto es que la Unión Europea ha sido el instrumento central de las transforma-

ciones estructurales de la organización política europea y de la de los Estados en particular.

En general, puede decirse que la misma idea de integración europea a partir de las Comunidades nace con la finalidad de servir a los objetivos de la paz y de la prosperidad en Europa. Al menos, tales eran las ideas básicas de los tres tratados fundadores de las Comunidades Europeas. Así se desprende de la declaración de R. Schuman, del 9 de mayo de 1950, cuyas ideas pasaron después al Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA) de 1951, como se comprueba al leer sus dos primeros considerandos. Después del éxito de este primer paso, el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) y especialmente el de la Comunidad Económica Europea (CEE), ambos de 1957, persiguen, además del objetivo primordial de la paz, constituir un espacio económico amplio, un derecho común a ese espacio económico, junto con la mejora de las condiciones de vida de los pueblos europeos y un desarrollo económico estable, como se ve al examinar los objetivos que figuran en el inicio del Tratado CEE. Y los posteriores tratados del Acta Única Europea (1987), de la Unión Europea (1992), de Amsterdam (1997) y de Niza (2000), que modifican a los anteriores tratados fundadores, siguen insistiendo en los valores del progreso social y económico de los pueblos y de la paz.

Además de esos fines expresamente señalados en los tratados, creo que puede afirmarse también que actualmente la integración europea pretende ser una respuesta de los Estados europeos a los nuevos desafíos que se manifiestan en la globalización de la producción, del comercio y de las finanzas y en las distintas realidades transnacionales frente a las cuales, la acción aislada de un Estado resultaría, por lo general, ineficaz.

Es decir, cuando los Estados comprueban su incapacidad para asegurar la paz y la salvaguardia de los derechos fundamentales en Europa o para hacer frente a sus fines sociales y económicos, crean los instrumentos que consideran adecuados para que dichos fines y objetivos puedan ser cumplidos satisfactoriamente.

III. EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA SOBRE LOS ESTADOS

Las transformaciones que afectan a los Estados por el hecho de participar en los procesos de integración europea se muestran en todos los

órdenes de la vida. En este sentido, las manifestaciones más espectaculares aparecen en la desaparición de las fronteras en relación con múltiples actividades humanas y, por poner un ejemplo todavía candente, en la moneda única y su soporte institucional, el Banco Central Europeo. Pero, conviene que centremos el análisis en las manifestaciones jurídicas de estos cambios.

En primer lugar qué ocurre en lo que concierne al Consejo de Europa y, más concretamente, con el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Realmente, el Convenio de Roma es muy distinto de las tradicionales Declaraciones de Derechos que se mantienen justamente en el nivel de la mera Declaración. El Convenio de Roma crea dos órganos, la Comisión Europea de Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos que, mediante un trabajo articulado entre ambos, protegen efectivamente el cumplimiento del convenio. El Convenio de Roma y los mecanismos de garantía que contiene obligan a los Estados miembros del Consejo de Europa una vez que lo han ratificado y han reconocido la jurisdicción obligatoria de la Comisión y del Tribunal. De esta manera, los ciudadanos de los Estados obligados por el Convenio, una vez agotada la vía jurisdiccional nacional, pueden acudir a esta instancia en demanda de la protección de los derechos reconocidos por el Convenio. Como es bien sabido, una eventual sentencia condenatoria del Estado obliga a éste a ejecutarla aunque sea a costa de la remoción de otra sentencia del órgano superior de su propio sistema judicial. A partir de esta nueva jurisdicción internacional reservada a los miembros del Consejo de Europa que han cumplido con los requisitos exigidos por el Convenio, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha producido una abundante jurisprudencia que, como es lógico, es seguida por las jurisdicciones nacionales, incluidos los tribunales constitucionales. Esto supone, sin duda, una ruptura de la tradicional estancidad y autosuficiencia jurídica tradicionales del Estado, al menos hasta hace unos años.

Pero esta ruptura inicial del carácter jurídicamente estanco del Estado va a adquirir una amplitud desbordante en el caso de la Unión Europea, hasta el punto de que hoy, el Estado comunitario se puede definir, en parte, por su carácter permeable desde el punto de vista jurídico frente al carácter estanco del Estado precomunitario.

Aunque pudiera parecer lo contrario, la transformación que experimenta el Estado por su pertenencia a la Unión Europea, es decir, por

ser comunitario, es menor desde el punto de vista de su estructura administrativa en la medida en que la Unión carece de una administración directa y se sirve de las administraciones de los Estados miembros para la ejecución de su derecho. Ello implica que el Estado que ha ingresado en la Unión Europea sigue conservando su estructura administrativa anterior. No obstante, como veremos después, la condición de Estado comunitario exige también algunas novedades organizativas.

Ahora bien, la convulsión se produce de modo espectacular en el campo competencial y en sus consecuencias normativas que constituyen el derecho comunitario. Este derecho, como se sabe, goza de primacía sobre el derecho interno de los Estados y, por lo general, es aplicable directamente en el seno de los Estados miembros (Reglamentos). Y cuando algunas normas de este derecho no resultan aplicables directamente (Directivas), sino que se deja a los Estados que las incorporen a su ordenamiento mediante un acto normativo concreto, el transcurso de plazos determinados sin que el Estado produzca la norma exigida, las convierte en directamente aplicables. Primacía y aplicabilidad directa, por tanto, son los dos caracteres fundamentales del derecho comunitario y dan una idea de la intensidad jurídica que ha adquirido la integración europea a través de la Unión. Evidentemente, como se comprende fácilmente, estos caracteres son imprescindibles políticamente para que la integración comunitaria tenga una eficacia real.

La Unión Europea, como es bien sabido, dispone de órganos propios para producir su derecho a partir de las habilitaciones competenciales contenidas en los tratados que sirven de base a la Unión. Los tratados (derecho originario) y el derecho producido por las instituciones de la Unión (derecho derivado) constituyen el ordenamiento jurídico comunitario. Y la Unión también dispone de un Tribunal de Justicia para hacer respetar ese ordenamiento jurídico frente a posibles normas propias de derecho derivado que no respetan el derecho originario, jerárquicamente superior, o frente a normas de los Estados miembros.

IV. EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1. *Los tratados fundacionales*

Las Comunidades Europeas (CECA, CEE y CEEA), que hoy constituyen lo que denominamos Unión Europea, perseguían en un primer mo-

mento el logro de un mercado común. Bajo este nombre genérico se encerraban una serie de actuaciones que tendían a la consecución de diversos objetivos inmediatos:

- La puesta en marcha de una Unión Aduanera entre los Estados miembros, es decir, la supresión de todo tipo de barreras aduaneras en los intercambios comerciales.
- Establecer la libre circulación en el seno de las Comunidades de mercancías, capitales, personas y servicios.
- Llevar una política de aproximación de legislaciones nacionales en todo lo que fuera necesario para la consecución del mercado común.
- El desarrollo de políticas favorecedoras de la integración económica de los Estados miembros. En este apartado cabe situar las llamadas “políticas comunes” que habilitan a las Comunidades para regular sectores de actividades, fundamentalmente, la agricultura, la pesca, la política comercial y los transportes. También cabe recordar aquí ciertas habilitaciones que permiten a las Comunidades acciones menos intensas en otros sectores como la política fiscal o social o, también, con el fin de complementar la acción de los Estados, en sectores como la investigación o la política regional.
- Finalmente, cabe destacar que un principio básico que rige las acciones de las Comunidades y las de los Estados miembros, así como las de los operadores privados es el de la libre competencia. Las Comunidades, a través de sus órganos competentes, vigilan estrictamente el cumplimiento de este principio en todo el territorio de la Unión.

2. *El Acta Única Europea de 1987*

Este plantel básico de materias sobre las que se proyecta el proceso de integración se ha visto incrementado posteriormente en 1987 con el tratado denominado Acta Única Europea. Se añadieron así las políticas de medio ambiente, de investigación y desarrollo tecnológico. Al mismo tiempo se incrementó una política de solidaridad bajo las denominaciones de principios de cohesión económica y social mediante la utilización de diversos fondos llamados estructurales. Junto a estos nuevos objetivos el Acta Única Europea trata de realizar un verdadero espacio económico común sin fronteras interiores.

Asimismo, el Acta recoge de modo sistemático actuaciones de cooperación política entre los Estados miembros que ya se venían realizando pero que ahora van a adquirir por primera vez un tratamiento conjunto y expreso y que van a constituir un esbozo de una política exterior comunitaria: la Cooperación Política Europea. De todas formas esta acción se mantiene en el ámbito de la simple cooperación intergubernamental y, por tanto, fuera de los mecanismos de decisión propios de la Comunidad Europea.

3. *El Tratado de la Unión Europea de 1992*

Más tarde, en 1992, el Tratado de la Unión Europea abre más el campo de la integración y genera nuevas formas de actuación coordinada entre los Estados miembros de la Unión.

Es muy significativo que de una manera precisa y clara, el Tratado manifiesta que la Unión respeta los derechos fundamentales tal y como quedan recogidos y garantizados en el Convenio de Roma, del Consejo de Europa, que antes se ha citado. También hay que destacar aquí la creación de una ciudadanía europea que lleva consigo varios signos de identidad democrática, fundamentalmente la posibilidad de participación de los ciudadanos de un Estado miembro en las elecciones locales de otro Estado miembro, como elector y elegible.

Hay que señalar también importantes modificaciones en el funcionamiento institucional, tendentes a “democratizar” o, mejor, a salvar el llamado “déficit democrático” de que se imputaba a la adopción de decisiones en la Unión. De esta cuestión me ocuparé después.

En cuanto a otras políticas, se amplían o refuerzan algunas de las ya existentes, como las de medio ambiente, investigación y desarrollo, la formación profesional, y la política social. Y se emprenden nuevas políticas comunitarias en materia de visados, de educación, cultura, salud pública, protección de los consumidores, redes transeuropeas, industria y cooperación al desarrollo.

Se incrementan también los esfuerzos de solidaridad mediante la creación de un Fondo de Cohesión y la aprobación de un Protocolo de Cohesión Económica y Social.

Al lado de estas acciones comunitarias, se abren nuevos espacios para la colaboración más o menos intensa de los Estados en otras áreas. Se habla así de los tres “pilares” en que se apoya la Unión Europea.

Un primer “pilar”, el comunitario, integrado por las materias sobre las que la Comunidad Europea era ya competente a partir de los Tratados iniciales y del posterior llamado Acta Única Europea, al que se incorpora una nueva materia que recibe el nombre de Unión Económica y Monetaria. En el cumplimiento de este nuevo objetivo se ha conseguido, entre otras realizaciones, la creación del Banco Central Europeo y de la moneda única, el euro.

El segundo “pilar” está referido a las cuestiones denominadas de Política Exterior y Seguridad Común (PESC) que trata de recoger lo que antes se había llamado la Cooperación Política Europea. En él se incluyen además asuntos de defensa. Este ámbito sobre el que antes se operaba mediante la simple cooperación intergubernamental (decisiones entre los gobiernos y por unanimidad), se comienza a tratar ahora con ciertas técnicas comunitarias (además de los gobiernos participan órganos comunitarios y las decisiones no siempre se adoptan por unanimidad).

Finalmente, el tercer “pilar” se refiere al ámbito de justicia e interior. En este pilar se recogen actuaciones en política de asilo, referentes a la entrada en el territorio de la Unión de personas procedentes de Estados terceros, cooperación judicial en materia civil y penal, cooperación aduanera, prevención y lucha contra el terrorismo, tráfico de drogas y delincuencia internacional.

4. Los derechos fundamentales

Ya se ha visto antes cómo la preocupación por la defensa de los derechos fundamentales fue prioritaria entre las democracias europeas tras la Segunda Guerra Mundial. Y cómo esa preocupación fue asumida por el Consejo de Europa y se plasmó en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos o Convenio de Roma.

Las Comunidades Europeas de la primera época no estaban llamadas a entrar en ese ámbito, aunque todos sus miembros eran también miembros del Consejo de Europa y se adhirieron al Convenio de Roma. Incluso, en algunas ocasiones, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se apoyó en los principios definidos por el Convenio de Roma en asuntos comunitarios en los que quedaban afectados derechos fundamentales.

Más tarde, el tratado denominado Acta Única Europea contemplaba la obligación de la Unión Europea de respetar los derechos declarados

por el Convenio de Roma. El Tratado de Amsterdam, de 1997, da un paso adelante muy significativo, al menos en el terreno de los principios. Este tratado mantiene, por supuesto la aportación ya señalada de respeto necesario de los derechos declarados por el Convenio de Roma o. Pero, además, añade expresamente que “la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de derecho, principio —añade— que son comunes a los Estados miembros” (artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, según la nueva numeración dada por el Tratado de Amsterdam). Y saca una lógica conclusión de esta afirmación: la posibilidad de que el Consejo suspenda determinados derechos derivados del Tratado en cuestión (el de Amsterdam) al Estado miembro del que se constate una violación grave y persistente de los principios en los que se basa la Unión y a los que se acaba de aludir.

Pero hasta ahora, el paso más importante para incorporar a los derechos fundamentales al acervo comunitario lo ha dado el reciente Tratado de Niza, de 2000.

Como se ha señalado (G. Gori en la más reciente publicación dirigida por los profesores V. Constantinesco, Y. Gautier y D. Simon: *Le Traité de Nice. Premières analyses*), este Tratado retoma el procedimiento que se acaba de señalar contra un Estado del que se constate una violación contra los principios en que se asienta la Unión y lo modifica facilitando su real puesta en práctica. El procedimiento modificado queda de la manera siguiente: 1) Se agiliza el procedimiento de iniciativa ya que partir de ahora, quien constata los hechos es el Consejo de Ministros de la Unión y no, como sucedía antes, el Consejo reunido en su composición de jefes de Estado o de gobierno. 2) El Parlamento europeo, muy sensible en todo lo que afecta a los derechos fundamentales, queda asociado al procedimiento de alerta sobre la situación, o sea, de iniciativa para comenzar el procedimiento. Anteriormente, en la versión del Tratado de Amsterdam, los únicos que tenían esta capacidad eran la Comisión y un tercio de los Estados miembros. 3) En esta misma versión anterior, el Consejo constataba la situación por unanimidad, con el riesgo de que el Estado afectado pudiera oponer su veto a esta decisión. La nueva versión exige una mayoría reforzada de cuatro quintos. 4) La antigua versión exigía, para poder tomar medidas, la constatación de la existencia de una “violación grave y persistente” de los principios fundamentales de la Unión.

La del Tratado de Niza exige la constatación de que existe un riesgo claro de violación grave de los principios por parte de un Estado miembro. 5) El nuevo Tratado permite al Consejo pedir a personalidades independientes la presentación en un plazo razonable de un informe sobre la situación en el Estado miembro afectado.

Parece que estas modificaciones, que sin duda hacen más creíble el procedimiento, se hicieron a partir de la “experiencia austriaca”.

Además de éstas y otras modificaciones que también afectan a la mejor defensa en el seno de la Unión de los Derechos Fundamentales, la aprobación central del Tratado de Niza a esta causa es la aprobación de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales.

5. Carta Europea de los Derechos Fundamentales

Desde 1998, año del cincuenta aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se comenzó a reflexionar en los medios comunitarios sobre la conveniencia de adoptar un documento propio en esta materia con la función de servir como criterio para valorar desde este punto de vista el derecho producido por la Unión. En 1999, el Consejo Europeo celebrado en Colonia se inclinó hacia esta solución y se adoptaron los criterios para la redacción de la Carta de Derechos: habrían de tenerse en cuenta los principios generales presentes en el Convenio de Roma, los que resultan de las tradiciones comunes de los Estados miembros, los derechos fundamentales reservados a los ciudadanos de la Unión, así como los derechos económicos y sociales tal como resultan declarados por la Carta Social Europea y por la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Este mismo Consejo de Colonia decidió crear un órgano, denominado Convención, encargado de presentar un texto antes de diciembre de 2000. La Convención, presentó el documento en octubre de 2000 y ese mismo año, el Consejo Europeo de Niza celebrado en diciembre, proclamó solemnemente la Carta.

La Carta, siguiendo los criterios de redacción que se habían establecido, se presenta como una síntesis relativamente satisfactoria de los derechos fundamentales vigentes en la Europa comunitaria. Se ha hablado de algunas mejoras conceptuales y técnicas que la Carta aporta, así como de una recepción escasa de los derechos sociales. Pero, evidentemente, no es este el lugar para entrar en detalle en el contenido

de la Carta. Tampoco lo es para analizar la relación que puede plantearse entre esta Carta y las Constituciones de los Estados miembros así como con el Convenio de Roma.

En este último sentido, cabe señalar en primer lugar que, al menos de modo aparente, la Carta carece de valor jurídico en la medida en que se trata de una mera declaración política de los Estados miembros reunidos en el marco del Consejo europeo y que no forma parte del Tratado de Niza. Aunque probablemente esta afirmación deberá ser matizada en la medida en que una declaración como la presente crea principios que en su momento pueden, y quizás deben, inspirar a los tribunales. Por otro lado, también es conveniente recordar aquí el ámbito de aplicación que la misma Carta establece para sí misma: “Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el derecho de la Unión...” (artículo 51). Y también merece la pena traer aquí el contenido de otro precepto de la Carta, en lo que concierne a la relación entre este nuevo instrumento y el convenio europeo o las Constituciones nacionales:

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el derecho de la Unión, el derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión, la Comunidad o los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, así como por las Constituciones de los Estados miembros.

V. LAS NUEVAS FUNCIONES DEL ESTADO COMUNITARIO

Desde un punto de vista jurídico y a partir de lo visto hasta ahora podría sacarse la conclusión de que la pertenencia a la Unión, supone para los Estados únicamente limitaciones en la medida en que gran parte de las decisiones jurídicas que antes adoptaba el Estado como único agente en su propio territorio y respecto de sus propios ciudadanos, ahora son llevadas a cabo por la Unión Europea. Pero esa visión sería engañosa. El Estado participa intensamente, como vamos a ver en las decisiones comunitarias. En la medida en que, como se acaba de decir, el Estado

participa intensamente en las decisiones y actuaciones comunitarias, la integración en la Unión Europea supone para los Estados la aparición de nuevas funciones que conllevan en algunos casos transformaciones más o menos intensas en la organización estatal. Se trata de las transformaciones orgánicas que se originan con mayor intensidad en las instancias centrales del Estado (ministerios específicos o secretarías de Estado dentro de los ministerios, comisiones parlamentarias *ad hoc*...) pero que afectan igualmente a los órganos regionales o locales en la medida en que asumen nuevas funciones derivadas del carácter comunitario del propio Estado.

Entre estas funciones cabe hablar en primer lugar de una que los Estados ejercen sólo en las ocasiones solemnes, y que consiste en conducir el proceso de integración europea mediante actuaciones tales como la ampliación de la Unión a nuevos Estados, el avance en la integración, el perfeccionamiento o la adecuación a nuevas circunstancias de los procesos de decisión, etcétera... que requieren la intervención de los Estados mediante el instrumento del Tratado. En este mismo capítulo cabe hablar de las orientaciones políticas generales de la Unión Europea que los Estados establecen en el seno del Consejo Europeo.

Los Estados miembros conforman asimismo las instituciones de la Unión. Es el caso del Consejo Europeo, integrado por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados miembros, el Consejo de Ministros, formado por los ministros de los gobiernos de esos mismos Estados o el Parlamento europeo, elegido por los ciudadanos de los Estados. Incluso la Comisión y el Tribunal de Justicia están constituidos por comisarios o jueces nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros.

Otra función fundamental que el Estado está llamado a desempeñar, en relación con su propio pluralismo interno, es la de hacer la síntesis del interés nacional y la consiguiente elaboración de las proposiciones políticas que ha de trasladar a las instituciones de la Unión Europea. En este sentido, el Estado se convierte en un escalón necesario entre las múltiples demandas que tienen lugar en su seno y las instituciones de la Unión.

Esta función adquiere relieves muy singulares en el caso de los Estados miembros de estructura territorial compuesta ya que entre esas demandas están las de las comunidades autónomas, Estados federados o regiones que las hacen valer ante sus respectivos Estados para que

puedan ser trasladadas al *locus* europeo de la decisión. El Estado adquiere de esta manera el papel de articulador en torno a sí de su compleja organización territorial interna. La República Federal de Alemania ha organizado un completo sistema de participación de los *Länder* en las decisiones europeas del Estado alemán a través del *Bundesrat*. España ha seguido en parte este modelo aunque mediante la creación de órganos interadministrativos al margen de las Cortes Generales.

También en relación con su organización territorial interna, el Estado, o mejor, el gobierno nacional, ejerce la función del mantenimiento de relaciones con la Unión Europea. De acuerdo con esta función, el Estado es el único interlocutor válido y el que asume todo tipo de responsabilidades ante la Unión Europea, con independencia de que los actos de los que puede derivarse tal responsabilidad o que exigen un determinado tipo de relación, procedan de entidades territoriales de carácter regional o local. Se trata de una consecuencia del llamado “principio de indiferencia” del ordenamiento comunitario europeo respecto de la estructura interna de los Estados miembros, establecido por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en las conocidas sentencias del 5 de mayo de 1970, *Commission c. Belgique*, del 15 de diciembre de 1971, *International Fruit Company*, de 1971, cuyos principios se aplican después en otros asuntos posteriores.

El Estado comunitario, por último, está obligado a la ejecución del derecho comunitario europeo, cuando ello sea preciso, y a su aplicación ordinaria a través de sus órganos judiciales.

Al realizar la síntesis del interés nacional respectivo y mediante su traslado a las instituciones europeas que ellos mismos conforman, los Estados, que han atribuido a la Comunidad un conjunto de competencias, o sea, de posibilidades de decisión sobre diversas materias, recuperan esas capacidades de decisión mediante su presencia en el seno de las instituciones comunitarias. Esas competencias ya no serán ejercidas por el Estado aisladamente, como en épocas anteriores, sino en cooperación con los demás Estados miembros. De esta manera, parafraseando a Hobbes, el Estado, al entrar en la Comunidad, pierde parte de su libertad pero gana en eficacia ya que, aisladamente, como se ha visto anteriormente, sería incapaz de conseguir de modo satisfactorio los objetivos de paz y progreso económico y social que se le asignan. Más aún, puede decirse que ya que la capacidad de decisión de un Estado aislado sobre ciertas cuestiones se ha convertido en algo puramente teórico, al menos

para los pequeños y medianos Estados de la Unión, su presencia en los órganos de decisión comunitarios les abre un horizonte de participación en decisiones fundamentales, muy superior al que tendrían aisladamente.

VI. UNA NUEVA DIMENSIÓN DEL ESTADO: SU CARÁCTER COMUNITARIO

Llegados a este punto, podemos intentar delinear primero una conclusión que contemple el hecho de que nuestros Estados europeos, nacidos algunos de ellos hace más de quinientos años, y que a lo largo de su historia han podido ser calificados con los adjetivos de absoluto, liberal, democrático, social y algunos de ellos con el apelativo de federal o autonómico, están sometidos, una vez más, a una honda transformación.

Los calificativos que he enumerado, y que indican las sucesivas transformaciones del Estado, hacen referencia al mismo como categoría autónoma encarnada en Estados soberanos, considerados aisladamente, aunque con posibilidad de relaciones, pacíficas o bélicas, entre ellos. Es decir, esos calificativos aluden a aspectos decisivos e internos de los Estados: el calificativo de absoluto indicaba la ubicación de la soberanía en el monarca; el liberal suponía la ruptura del modelo anterior con el consiguiente traslado de la soberanía a la nación y el sometimiento del poder político al derecho; el democrático implica el ensanchamiento de la base social titular de la soberanía de manera que el sujeto de la misma pasa a ser el pueblo entero; con el adjetivo social, unido al liberal y democrático, se hace referencia a una nueva concepción de las funciones del Estado, que actúa en el seno de la sociedad y en todos los órdenes sociales, y a las consecuencias estructurales que conlleva; finalmente, el adjetivo autonómico o federal indica una determinada distribución territorial del poder político que responde a su modo de nacimiento o a necesidades específicas y propias de algunos Estados.

El carácter al que me refiero ahora, el de ser un Estado comunitario trata de dar cuenta de una nueva dimensión que adquiere el Estado incorporado a la Unión Europea y que tiene unas consecuencias funcionales y estructurales de envergadura similar a los caracteres que se acaba de señalar y que pueden considerarse clásicos.

Para mí, el carácter comunitario de los Estados miembros de la Unión Europea significa ante todo que estos Estados han dejado de trabajar

aisladamente en una serie de materias y lo hacen de modo mancomunado o comunitariamente. Para ello crean un instrumento, la Unión Europea, al que encomiendan unas competencias sobre diversas materias. A partir de ese momento, las competencias que se han encomendado a la Unión escapan a la decisión autónoma del Estado y pasan a ser ejercidas por las instituciones comunitarias. El Estado, entonces y respecto de esas competencias, deja de ser la instancia decisoria suprema, que pasa a residir en la Unión. Es decir, el Estado crea un nuevo marco para la acción política. Desde el punto de vista jurídico, este marco supone una limitación para el propio Estado en la medida en que, en relación con decisiones respecto de las que anteriormente era dueño absoluto, ahora se limita a una participación en las mismas. Sin embargo, de hecho, probablemente ésta es la única forma que tiene el Estado actual de responder con la mayor eficacia a los retos presentes. Además, como ya se ha indicado antes, para muchos pequeños y medianos Estados la presencia en las instituciones comunitarias les amplía su horizonte de decisión a ámbitos a los que no tendría acceso si actuaran aisladamente.

El contenido del carácter comunitario ha evolucionado desde el comienzo de la integración europea hasta hoy y evolucionará en el futuro. Esta evolución se manifestará normalmente en el sentido de una integración más acusada, que permita un mayor protagonismo en el seno de la Unión a los órganos específicamente comunitarios, como el Parlamento europeo o la Comisión y que, al mismo tiempo, suponga una progresiva pérdida de poder de los Estados como tales. Incluso, como se proponía en el proyecto A. Spinelli de Constitución europea, podría llegarse un día a la codecisión completa entre Parlamento y Consejo, como Cámara de los Estados, para las decisiones ordinarias de la Unión. Pero, en definitiva, la idea central de este nuevo carácter está en el modo cooperativo, mancomunado, que el Estado actual utiliza en Europa para realizar unas funciones históricas, que hasta hace poco tiempo trataba de llevar a cabo aisladamente y, por lo general, en competición con los demás Estados, y otras funciones nuevas exigidas por las actuales circunstancias.

Esta nueva realidad debe de tener forzosamente consecuencias directas sobre el modo de concebir al Estado, sobre su teoría. El Estado ya no podrá ser visto como una burbuja idealmente aislada en su marco histórico nacional. Al contrario, es un Estado permeable, como se ha dicho antes, cuyos perfiles jurídicos van haciéndose más difusos y en el que

sus elementos tradicionales, el pueblo y el territorio, son compartidos por la estructura superior de la Unión Europea que él mismo ha creado y en el que incluso su poder soberano se autolimita en favor de la nueva estructura.

De todas formas, el Estado sigue ahí y el carácter comunitario que adopta hoy en una gran parte de Europa no es una cualidad aislada de las demás clásicas que ha ido adquiriendo a lo largo de la historia. Al contrario, se enlaza con todos esos caracteres clásicos que hoy ostenta, de modo que supone un paso más en el perfeccionamiento de la propia organización política humana, tanto de la estatal, como de la europea. Ello es posible porque el Estado hoy es democrático y su futuro depende de la voluntad de los ciudadanos. Ya no estamos ante el Estado de un príncipe ni de una minoría social privilegiada que hacen del mismo un instrumento en función de su gloria personal o de sus intereses de clase. En la medida en que el Estado es democrático, es un instrumento de los ciudadanos y éstos exigen la realización de unos valores determinados. Por eso, el Estado también es social y persigue con sus actuaciones el objetivo de la igualdad real y efectiva y de la solidaridad. El carácter social ha legitimado al Estado ante la inmensa mayoría de la población que ve en él, como en el siglo pasado veían los llamados socialistas utópicos, un instrumento útil para alcanzar objetivos sociales deseables. La necesidad de la paz, en un primer momento, y del mantenimiento y perfeccionamiento de los fines sociales del Estado, después, han exigido abrirlo a la cooperación y a la integración con otros Estados, así como remodelar sus estructuras y procesos de decisión. Todo ello es lógico porque lo fundamental es la consecución de los fines perseguidos y no el Estado tal como se ha recibido del pasado que, al fin y al cabo, es un instrumento para alcanzar esos fines.

VII. EL FUTURO DEL ESTADO EN LA UNIÓN EUROPEA

Ya se ha visto cómo han sido los Estados los que han ido construyendo la Unión Europea para hacer frente con posibilidades de eficacia a sus funciones clásicas y a los nuevos retos. Ahora podemos tratar de ver cuál puede ser el futuro del Estado en el seno de la Unión Europea.

En torno al modo de construir la Unión Europea se manifiestan hoy dos tensiones.

La primera tensión, cronológicamente hablando, es la que tiene lugar entre la concepción federalista de Europa, de una parte, y la que se muestra reticente a cualquier avance en la integración que suponga una merma del poder de los Estados, también llamada de los “euroescépticos”, de la otra.

La segunda tensión, más reciente en el tiempo, es la que propone la construcción de la “Europa de las Regiones” frente a la “Europa de los Estados”. De acuerdo con el planteamiento de esta segunda tensión, si Europa fuera a construirse a partir de las regiones, ello significaría la desaparición de los actuales Estados. Pero una pretensión de este tipo parece un sueño irreal por varias razones. Este tipo de planteamientos, cuando existe en algunos países europeos, es muy minoritario. Y aunque hoy asistimos a un nacimiento o renacimiento de las regiones en Europa, de ahí no cabe deducir que se ponga en cuestión de modo generalizado el modelo de Europa que se está construyendo. Por otra parte, hay que considerar las dificultades políticas que exigiría una operación que pretendiera rehacer una Unión Europea a partir de las regiones. Los equilibrios históricos que tan laboriosamente han generado los Estados entre sí se romperían y puede ser que todo acabara en una gran catástrofe. Queda una tercera dificultad que no es menor: ¿Cómo podría funcionar una Unión Europea con más de 150 unidades soberanas en los órganos de decisión? La respuesta es complicada si se tienen en cuenta las dificultades que siempre ha encerrado la adopción de decisiones en una Comunidad de seis, nueve, diez, doce o quince miembros. En definitiva, no parece que sea ésta una alternativa real a la Unión Europea que hoy conocemos.

Por todo lo anterior, cabe concluir que la tensión fundamental es la que se ha expuesto en primer lugar y que, ésta sí, permite preguntarse cómo puede ser el futuro del Estado en el seno de la Unión.

Antes he definido la primera tensión como aquella que tiene lugar entre la concepción federalista de la construcción europea y la que trata de impedir la erosión del poder de los Estados. Se trata de una tensión que ha estado siempre presente en la historia de las Comunidades Europeas casi desde su nacimiento. Una de sus primeras manifestaciones se produjo en 1965 y desembocó en los llamados “Acuerdos de Luxemburgo” que supusieron un serio paso hacia atrás al establecerse de hecho las votaciones por unanimidad en el Consejo con la consiguiente desvalorización del papel de la Comisión y del propio Parlamento europeo.

La tensión se produce por el encuentro de dos fuerzas contrapuestas: una, la de la necesidad histórica que obliga a los Estados a crear primero y mantener después una estructura comunitaria y otra, que tiende a retener en el seno de esos mismos Estados las decisiones políticas con toda la carga simbólica y de poder real que eso arrastra. La resultante suele ser al final un equilibrio determinado que, en general, se puede decir que ha ido favoreciendo progresivamente a la opción de un mayor grado de integración.

Volvamos a la pregunta inicial y tratemos de ver cuál puede ser el futuro del Estado en el seno de la Unión Europea.

Para intentar responder a la cuestión, habría que comenzar señalando que, como es usual en todos los órdenes de la vida, y lo ha puesto de relieve el funcionalismo, los Estados seguirán existiendo mientras tengan funciones que cumplir.

Y parece que los Estados miembros de la Unión van a seguir ejerciendo funciones esenciales por mucho tiempo. Ya he señalado anteriormente las funciones que el propio proceso de integración europea ha hecho emerger en favor del Estado.

Además, existen otras funciones que siempre van a encontrar en el Estado un marco más adecuado para su desarrollo que el de la Unión Europea, como es el caso de la defensa ordinaria de los derechos fundamentales. Junto a esta función de primer orden se sitúa otra no menos trascendental como es la realización del principio de solidaridad tanto interterritorial como interpersonal a través de diversos mecanismos como, especialmente en lo que atañe a la interpersonal, la seguridad social. No es imaginable hoy por hoy una seguridad social europea dadas las importantes diferencias de renta entre los diferentes Estados miembros sin contar con las mayores diferencias que se van a producir con el ingreso de los nuevos Estados. Incluso, como resulta obvio, los Estados, mejor que nadie, llevarán a cabo la defensa del patrimonio cultural propio de cada Estado a cuyo florecimiento se compromete la Unión Europea (artículo del Tratado CE).

Por último, el Estado seguirá desempeñando, como viene haciéndolo desde el inicio de la integración europea, la función básica de legitimación democrática de las instituciones europeas y de sus actuaciones. El marco fundamental de la participación política sigue siendo el nacional a través de los procesos electorales generales. Los Parlamentos nacionales son, por ello, los máximos exponentes de la legitimidad democrática.

tica. Y es posible que esta situación se prolongue en el tiempo, dado el arraigo social del marco nacional y de las modalidades políticas (partidos políticos, por ejemplo) y jurídicas (sistemas electorales y de gobierno) en que se concretan los procesos de representación política en cada país. Si además de lo anterior, se tiene en cuenta la todavía insuficiente cobertura que el Parlamento europeo presta a las decisiones comunitarias y el modo de elección no uniforme de esta institución, se puede concluir que la legitimación democrática de la actuación de las instituciones comunitarias tiene lugar fundamentalmente en virtud de su conexión con los Parlamentos de los Estados miembros. (Es ilustrativa a este respecto la sentencia del 12 de octubre de 1993 del Tribunal Constitucional Federal alemán, Principios rectores, núm. 3.a y C.I.2.b-2).

Es evidente que el Estado ha realizado hasta ahora estas funciones y, probablemente las seguirá realizando incluso en un escenario de alto grado de integración europea.

En este sentido, si proyectamos nuestra mirada hacia el futuro tratando de vislumbrar cómo podría articularse un sistema organizativo de la Unión Europea en un estadio más avanzado de integración, cabe recordar aquí algunas consideraciones doctrinales que se han hecho al respecto y que conducen a la instauración de un Parlamento bicameral, similar al que es habitual en los Estados federales, integrado por el actual Parlamento europeo, como cámara de representación de los ciudadanos, y por el actual Consejo, como cámara de representación de los Estados.

La primera manifestación en este sentido que conozco, hecha a partir de la realidad de las Comunidades Europeas, es la que planteó en 1964 el entonces administrador principal del Parlamento europeo, Claude Lasalle, en un curso de la Universidad Internacional de Ciencias Comparadas de Luxemburgo. Este autor, del que hay que reconocer una gran capacidad de anticipación sobre el posible desarrollo institucional de las Comunidades Europeas, decía textualmente que “si nos anticipamos sobre la evolución futura, puede verse en este órgano —el Consejo— el núcleo de una nueva cámara de tipo senatorial, creada de acuerdo con el principio de las nacionalidades. La estructura de las Comunidades evolucionaría hacia el bicameralismo y a continuación hacia el federalismo”.

En una línea similar se sitúa la propuesta que hace el profesor G. Vedel en un informe de 1974 y que tenía prácticamente los mismos elementos que el texto que acabamos de ver aunque precisaba algo más el reparto de poderes. La Comisión, considerada como un embrión de

gobierno, acabaría siendo algo parecido a un directorio; el Consejo de Ministros, germen de dieta confederal, evolucionaría hacia un Senado que representaría a los Estados miembros, aunque no tendría porqué estar integrado por sus respectivos gobiernos; finalmente el Parlamento europeo, que tendría la representación de los ciudadanos, formaría junto con el Senado el órgano legislativo europeo.

En un sentido básicamente acorde con las opiniones que se acaban de exponer se han expresado otras voces procedentes tanto de la vida política como académica. Y parece que la historia de los últimos años va dando la razón a estas opiniones.

Ciertamente, el órgano legislador en el comienzo de las Comunidades Europeas era el Consejo. La Asamblea Común de la CECA y más tarde el Parlamento europeo que asume los poderes y competencias de aquélla, desempeñan una función meramente consultiva respecto de la legislación aprobada por el Consejo. Hoy el Consejo sigue siendo el órgano legislador por excelencia pero el Parlamento europeo ha ido avanzando su posición con pequeños pasos.

El primero se produce cuando se otorga al Parlamento europeo la posibilidad de proponer modificaciones al proyecto de presupuesto comunitario de modo que el Consejo puede rechazarlas sólo mediante una mayoría cualificada. Esta facultad se extiende durante el periodo que va de 1971 hasta 1974, de modo que a partir de 1975, en caso de divergencia sobre el proyecto de presupuesto entre el Consejo y el Parlamento, tras un intercambio de propuestas y contrapropuestas entre ambas instituciones, el Parlamento tiene la última palabra respecto de la parte del presupuesto relativa a los gastos que no resulten obligatoriamente de los Tratados o de los actos adoptados en virtud de éstos sobre los que sigue decidiendo en última instancia el Consejo (“Tratado por el que se modifican determinadas disposiciones presupuestarias de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y del Tratado por el que se constituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas”, Luxemburgo, 22 de abril de 1970.

Tras esta leve modificación de la posición meramente consultiva del Parlamento europeo habrá que esperar hasta febrero de 1984, fecha del Proyecto de tratado que instituye la Unión Europea conocido por el nombre de su redactor A. Spinelli. Este Proyecto trata de dar un paso decisivo en la modificación del procedimiento legislativo comunitario y, consiguientemente en la posición que en el mismo ocupan el Consejo

y el Parlamento. De esta manera, el mencionado Proyecto, después de declarar que “El Parlamento y el Consejo de la Unión ejercerán conjuntamente el Poder Legislativo” (artículo 36), establece que todas las leyes de la Unión serán decididas por el Parlamento y el Consejo mediante un procedimiento llamado de codecisión.

Tres años más tarde, en 1987, el Acta Única Europea, deja a un lado el proyecto de A. Spinelli y se limita a otorgar una mayor participación del Parlamento europeo en el proceso legislativo de modo que para los supuestos en que el Consejo decide por mayoría cualificada se establece el procedimiento llamado de “cooperación” entre el Parlamento y el Consejo que consiste básicamente en lo siguiente: producida la iniciativa de la Comisión, y fijada la posición del Consejo, el Parlamento europeo puede proponer enmiendas que, si son aceptadas por la Comisión, el Consejo sólo puede rechazarlas por unanimidad. Asimismo, en relación con los acuerdos o tratados internacionales celebrados por la Comunidad, tanto de adhesión, como de cooperación o de asociación, decide el Consejo previo dictamen favorable del Parlamento.

Aunque muy lejos del Proyecto Spinelli, el Tratado de la Unión Europea de 1992 sigue avanzando en el camino tendente a acercar el Parlamento europeo al Consejo en el procedimiento normativo de la Unión. Este Tratado, en primer lugar, amplía los supuestos en que se aplica el procedimiento de “cooperación” que había establecido el Acta Única Europea. Además, introduce para algunos supuestos un procedimiento de “codecisión”, inspirado en el propuesto por el Proyecto Spinelli, que consiste básicamente en un mecanismo de triple lectura en el que tanto el Consejo como el Parlamento se convierten en colegisladores, en caso de desacuerdo nombran un Comité de Conciliación y si se mantuviera el desacuerdo, pueden bloquear cualquier decisión. En definitiva, aunque a través de un procedimiento extraordinariamente complicado, se mantiene la tendencia de equiparar en el proceso normativo al Parlamento europeo respecto del Consejo.

Finalmente, los Tratados de Amsterdam y de Niza continúan en esta misma línea de acercamiento del Parlamento al Consejo en el proceso legislativo, de modo que amplían a nuevos supuestos el proceso de codecisión que, además resulta aligerado en su procedimiento.

Entre tanto, al Proyecto de A. Spinelli, le han seguido otros, como el de M. Oreja en 1993 o el de Herman en 1994, que contienen previsiones similares en este terreno al primero de ellos.

En definitiva, aunque todavía estemos lejos de la paridad en el terreno legislativo entre el Parlamento europeo y el Consejo, como Cámara de los Estados, hay suficientes indicios para afirmar que aquellas ideas iniciales de Claude Lassalle sobre la posible evolución del edificio institucional comunitario mostraron sin duda el camino que parece más correcto y que, independientemente de que se consiga o no y de cuándo haya de suceder eso, conduce idealmente a la codecisión generalizada en el plano normativo ordinario del Consejo y del Parlamento europeo.

En las decisiones extraordinarias, es decir, las que definen las orientaciones políticas generales de la Unión o, más allá todavía, las que han de modificar las reglas de juego, o sea, los Tratados, creo que por mucho tiempo quedarán probablemente en manos de los Estados, bien a través, en el primer caso, de su presencia en el Consejo Europeo, bien, en el caso de la ratificación de los nuevos tratados, mediante los procedimientos de decisión internos.

En este escenario avanzado de integración europea, tendríamos por tanto que las decisiones extraordinarias, especialmente las referidas a la modificación de los Tratados seguirían dependiendo de los Estados miembros, mientras que las decisiones ordinarias que se expresan mediante el derecho derivado, correrían a cargo del órgano legislativo bicameral. Y en este sentido, al menos, la legitimidad de las decisiones de la Unión Europea surgiría de una doble fuente, la de los Estados, presentes en el Consejo, y la de la propia Unión, a través del Parlamento europeo.

La integración europea y una de sus consecuencias, la transformación comunitaria del Estado, desplazan paulatinamente a éste del centro de la vida política en Europa y le sustituyen sin duda en diversos campos. Pero cuando los propios Estados han creado y dirigido todo esto, este proceso han conseguido probablemente la única vía posible de seguir siendo funcionales y, por ello, de mantener de este modo su vigencia.