

**LA REFORMA DE LA COMUNIDAD EUROPEA.  
PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS**

**por FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA**



## SUMARIO

- I. CONSIDERACIONES GENERALES
  1. **Introducción.**
  2. **El coste de la «no Europa».**
  3. **El enfoque politológico.**
  4. **La Comunidad Europea como forma de organización política «sui generis».**
  5. **Explicación y estructura del curso.**
  6. **Dificultades que se plantean.**
  7. **«In Memoria a A. Spinelli».**
  
- II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA IDEA DEL PROYECTO DE LA UNIDAD EUROPEA
  1. **La idea de Europa hasta la II Guerra Mundial.**
  2. **El Congreso de La Haya.**
  3. **La Declaración de Schuman y la creación de la CECA.**
  4. **El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa.**
  5. **La CEE y la CEEA (Euratom).**
  6. **Los planes Fouchet, Davignon y Werner.**
  7. **El informe Tindemans y otros planes de reforma.**
  8. **Conclusión.**
  
- III. EL DESENCADENANTE DE LA REFORMA: LA INICIATIVA PARLAMENTARIA Y EL PROYECTO DE TRATADO SOBRE LA UNION EUROPEA
  1. **Introducción.**
  2. **Génesis del Proyecto.**
  3. **Su objetivo y características fundamentales.**
  4. **Los «métodos de acción» de la Unión.**
  5. **La delimitación de competencias entre los Estados y la Unión.**
  6. **Las instituciones de la Unión.**
  7. **El art. 82 del Proyecto de Tratado.**

#### IV. LA RESPUESTA INTERGUBERNAMENTAL: GENESIS Y CONTENIDO DEL ACTA UNICA EUROPEA

1. Génesis del Acta Unica.
2. Los Consejos Europeos de Milán y Luxemburgo.
3. Las diversas propuestas y manifestaciones.
4. Estructura del Acta Unica.

#### V. LAS REFORMAS DEL AMBITO DE COMPETENCIAS

1. El Título I y la institucionalización del Consejo Europeo.
2. Los aspectos fundamentales de la reforma institucional.
3. El Parlamento.
4. La Comisión.
5. El Consejo.
6. El Tribunal de Justicia.

#### VI. LA AMPLIACIÓN DEL AMBITO DE COMPETENCIAS

1. Introducción y valoración global.
2. El mercado interior.
3. Capacidad monetaria.
4. Política social.
5. Cohesión económica y social.
6. Investigación y desarrollo tecnológico.
7. Medio ambiente.
8. Conclusión.

#### VII. EL SISTEMA DE COOPERACION POLITICA EUROPEA

1. Génesis del sistema de cooperación política.
2. Las insuficiencias y la necesidad de reforma.
3. El Acta Unica y las novedades que contiene.
4. La Decisión adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores con ocasión de la firma del Acta: alcance y contenido.
5. Conclusión.

#### VIII. LAS INSUFICIENCIAS DEL ACTA UNICA EUROPEAS Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS PLANTEADAS

1. Introducción.
2. Sus deficiencias y omisiones.
3. La controversia suscitada por el Acta Unica.
4. La Decisión adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores con ocasión de la firma del Acta: alcance y contenido.
5. Las nuevas estrategias planteadas y sus resultados.

## **IX. VALORACION GLOBAL Y PERSPECTIVAS**

- 1. La dificultad de establecer un balance.**
- 2. La necesidad de una profundización.**
- 3. El consenso sobre una valoración positiva del Acta Unica.**
- 4. El debate sobre la necesidad de la reforma y el efecto demostración del Acta Unica Europea.**



## I. CONSIDERACIONES GENERALES

### 1. Introducción.

A punto de cumplirse treinta años desde la firma de los tratados de Roma, y en un momento en el que coincide la tercera ampliación de la Comunidad con un período de parálisis de la misma que dura ya cerca de tres lustros, se acaba de firmar un tratado entre los doce Estados miembros que significa la primera reforma de consideración de la Comunidad Europea. Esta reforma es fruto de diversas iniciativas y su génesis no está exenta de un profundo debate político; debate que no puede darse por terminado, sino que se prolonga, como a continuación veremos, en relación con el alcance y significado que dicha reforma puede tener en el proceso de profundización comunitaria (\*).

Desde la crisis económica mundial de mediados de la década de los setenta, existe una conciencia generalizada de la parálisis comunitaria; parálisis que implica una falta de eficacia y, lo que es aún más peligroso, que ha llevado, o puede llevar, a una falta de credibilidad.

---

(\*) Hasta este momento se habían realizado numerosas reformas —unas quince— de los tratados constitutivos, pero con un alcance mínimo. Cifrándonos sólo a las modificaciones más importantes podemos citar las siguientes:

- El Convenio relativo a ciertas instituciones comunes, de 25 de julio de 1957 (se firmó y entró en vigor al mismo tiempo que los tratados de Roma).
- Tratado que instituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades (llamado de fusión de los ejecutivos), firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965.
- Los «tratados presupuestarios» (que incrementan los poderes financieros del Parlamento Europeo) de Luxemburgo, de 22 de abril de 1970 y de 22 de julio de 1975.
- Tratado de 25 de julio de 1975, que modifica los Estatutos del Banco Europeo de Inversiones.
- La decisión del 21 de abril de 1970, relativa al reemplazo de las contribuciones financieras por recursos propios de las Comunidades.
- La decisión del 20 de septiembre de 1976, sobre la elección de los representantes del Parlamento por sufragio universal directo.
- El Acta relativa a la adhesión de Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, de 22 de enero de 1972.
- El Acta relativa a la adhesión de la República Helénica, de 24 de mayo de 1979.
- El Acta relativa a la adhesión de España y Portugal, de 12 de junio de 1985.

## 2. El coste de la «no Europa».

Los efectos de esta situación han sido evaluados, desde un punto de vista económico, en diversos documentos y en el seno de distintos foros internacionales, siendo de especial importancia el informe de M. Albert y R.J. Ball a este respecto (1). Tomando en consideración fundamentalmente este informe, el Parlamento Europeo ha instado a la Comisión a que encargue un estudio exhaustivo sobre los costes de la «no Europa».

El Parlamento ha estimado recientemente en unos 40.000 millones de Ecus los gastos ocasionados por el carácter no comunitario de las convocatorias de contratos públicos (Informe Albert), y en unos 12.000 millones de Ecus los gastos que suponen la totalidad de los obstáculos que impiden la libre circulación de mercancías en las fronteras interiores de la Comunidad. Asimismo, se estima el importe total que ocasionan los obstáculos administrativos al libre intercambio de mercancías intracomunitario en un 5-10 % del valor de las mismas, en 10.000 millones de Ecus los costes de las formalidades aduaneras intracomunitarias, en unos 2.400 millones de Ecus los costes originados por la conversión de divisas en el intercambio comunitario de mercancías y servicios, y en 10.000 millones de Ecus, sólo para 1983, el déficit de crecimiento económico atribuible a un deficiente tamaño del mercado en comparación con los Estados Unidos (2).

Sin embargo, el coste de la «no Europa» no es sólo económico, sino también social, cultural,... y político; como político es el origen de todos los problemas que han llevado a esta situación de impasse en el proceso de construcción comunitaria: debajo de la defensa de intereses vitales por parte de los Estados se esconde, en realidad, una cuestión de soberanía. Problemas como la cuestión libia y la tensión en el Mediterráneo han puesto de relieve de forma candente los aspectos políticos de esta realidad (3).

## 3. El enfoque politológico.

La naturaleza e identidad de la Comunidad Europea ha constituido un debate permanente durante sus más de treinta y cinco años de exis-

---

(1) M.M. ALBERT y R.J. BALL, *Vers le redressement de l'économie européenne dans les années 80*, Documento del Parlamento Europeo de 31 de agosto de 1983, pág. 87.

(2) Estas estimaciones vienen recogidas, respectivamente, en los siguientes documentos: M.M. ALBERT y R.J. BALL, *op. cit.*; *Resolución del Parlamento Europeo sobre la necesidad de concluir el mercado interior*, Doc. 1-32/84; COM(83) def.; *Stat. Grz.*, Luxemburgo 1983; Doc. 1-32/84; y *Esprit*; *Task Force-tecnologías para información y telecomunicaciones*. Oficina de publicaciones de la CE, pág. 6

(3) *Vid.* las tres Resoluciones del Parlamento Europeo, en su sesión del 17 de abril de 1986, sobre *Conflicto entre Libia y los EE.UU. y Terrorismo*: a) (B2-101/86), b) (B2-133/2) y c) (Doc. B2-142/1); recogidas en el Acta de dicha sesión, pp. 20-24.

tencia. En nuestro país generalmente se aborda esta cuestión desde una perspectiva fundamentalmente económica, cuando no jurídica. Sin embargo, aunque ésta tiene implicaciones en ambas dimensiones, sólo un análisis politológico nos puede llevar a una comprensión del conjunto, a pesar de que no puede aportarse una respuesta definitiva, desde el momento en que la Comunidad Europea se encuentra en un proceso de cambio permanente.

#### 4. La Comunidad Europea como forma de organización política «sui generis».

La Comunidad es una forma de organización política que surge ante la crisis del Estado moderno, crisis que tiene unas características propias en Europa occidental. No obstante, se trata de una organización política «sui generis», con unos rasgos característicos que la diferencian de otras y que corroboran que, como señalaba W. Hallstein, la «Europa integrada no es todavía una federación ni un Estado. Sin embargo, posee ya una síntesis autónoma de elementos soberanos inherentes a los Estado confederados» (4). Es decir, no llega a ser un Estado federal pero es algo más que una confederación ya que, aunque no constituye un Estado, asume un poder público y lo ejerce sobre el ciudadano. Los Estados comunitarios renuncian a una parte de su soberanía o, mejor dicho, y como sostiene Truylol, la ponen en común (5).

Entre los rasgos característicos que perfilan a la Comunidad Europea como una organización política «sui generis», cabe citar, entre otros, la existencia de una «Constitución» comunitaria y un ordenamiento jurídico propio; un sistema institucional cuatripartito, pues en la Comunidad Europea no existe una distribución de poderes clásica entre legislativo, ejecutivo y judicial, como estableció Montesquieu y se conserva en los Estados nacionales —estas funciones se ejercen a través de un sistema institucional cuatripartito y, en líneas generales, puede decirse que el Parlamento no tiene el poder legislativo y que la Comisión tiene sólo parte del poder ejecutivo, existiendo, en la actualidad, una acumulación de poder en el Consejo, que es la institución con un más marcado carácter intergubernamental—; la utilización de un método de trabajo económico para llevar a cabo la construcción política; el objetivo ambicioso de tomar disposiciones que conciernan directamente a los ciudadanos comunitarios y que les aporten ventajas tangibles en su vida cotidiana —éste es, precisamente, el objetivo de los estudios del Comité ad hoc «Europa de los ciudadanos», creado en Fontainebleau en 1984—; la existencia de políticas comunes; la

(4) WALTER HALLSTEIN, *La Europa inacabada*, Barcelona, Plaza y Janés, 1971.

(5) Vid. ANTONIO TRUYOL SERRA, *La integración europea. Idea y realidad*, Madrid, Tecnos, 1972, pág. 66.

personalidad jurídica internacional de la Comunidad; sus recursos propios y —tal vez el rasgo más característico— el proceso de profunda reforma en que la Comunidad se haya inmersa.

### **5. Explicación y estructura del curso.**

El objeto general de este curso es verificar esta hipótesis general de que la Comunidad Europea es una realidad política «sui generis» y que el proceso de reforma va a profundizar precisamente en este sentido.

En la actualidad se ponen de manifiesto cada vez más los aspectos políticos de la Comunidad Europea, tanto desde el punto de vista institucional —ya que las instituciones europeas existen, aunque no gocen de competencias equivalentes a las de los órganos de los Estados nacionales—, como desde el punto de vista de la ampliación de competencias comunitarias, las relaciones exteriores —a través del sistema de cooperación política europea—, etc.

A lo largo del curso iremos estudiando el proceso de profundización política en la actual Comunidad Europea. Para ello, comenzamos haciendo estas consideraciones generales sobre los aspectos políticos de la reforma y, a continuación, estudiaremos, hoy también, los antecedentes históricos de la idea y del proyecto de la unidad europea y la iniciativa parlamentaria como desencadenante de la reforma (capítulos II y III respectivamente).

El segundo día pasaremos revista a la respuesta intergubernamental, es decir, el Acta Unica Europea, tanto en su génesis como en su alcance y contenido (capítulo IV) y, especialmente, las reformas de carácter institucional (capítulo V) y la ampliación del ámbito de competencias (capítulo VI) que el Acta Unica establece.

Finalmente, dedicaremos el último día a analizar el sistema de cooperación política, tal y como queda en el Acta Unica (capítulo VII), así como las insuficiencias de la misma y las nuevas estrategias planteadas (capítulo VII) para terminar con una valoración global y un análisis de las perspectivas (capítulo IX).

### **6. Dificultades que se plantean.**

Antes de empezar con los antecedentes históricos, hay que hacer dos observaciones previas:

1) La dificultad que plantea el explicar a un grupo de alumnos tan heterogéneo, que conocen con tan diferente intensidad y diversas perspectivas estos temas, una cuestión como la que nos ocupa.

Así, mientras que a los alumnos de Ciencias Políticas estos plantea

mientos les resultarán familiares, quizás a los alumnos de Derecho, Ciencias Económicas y Ciencias de la Información les resulten más lejanos y al resto, ni les suenan.

En todo caso, y a pesar de nuestro esfuerzo por hacer una exposición lo más clara posible, para poder seguirla sin dificultad son necesarios unos conocimientos mínimos, como, por ejemplo, conocer la diferencia entre Consejo Europeo y Consejo de Europa, o entre cooperación política europea y cooperación interinstitucional.

2) Existe además una dificultad adicional, que radica en el hecho de que, hasta la fecha, es muy poco lo que se ha publicado en Europa sobre el tema del presente curso, y menos aún dentro de nuestras fronteras (6).

## 7. «In memoria a A. Spinelli».

No quiero terminar con estas consideraciones previas sin hacer una especial referencia al hombre que ha sido uno de los promotores básicos de todo este proceso, luchando por la unidad de Europa desde el año 1942, al menos, y que, desgraciadamente, ha fallecido recientemente. Este hombre no es otro que el diputado europeo Altiero Spinelli, al que haremos referencia obligada a lo largo de estos días, dado que su biografía ha estado íntimamente vinculada con el proceso de construcción de la Comunidad Europea y de su reforma hacia la Unión Política.

Sea así, el presente curso, un homenaje y un sincero reconocimiento a su labor, en sus múltiples y diversas facetas y etapas: como luchador en la resistencia antifascista, como federalista militante y creador de diversos movimientos europeístas, como profesor universitario, como asesor en el Ministerio de Asuntos Exteriores de la República italiana, como Comisario —durante seis años— de la Comunidad Europea y, por último —etapa que más se le ha conocido—, como Presidente de la Comisión Institucional del Parlamento Europeo y padre del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea.

---

(6) Entre la bibliografía extranjera sobre el Acta Unica Europea cabe mencionar el trabajo publicado por el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas, *L'Acte Unique Européen*, Jornada de estudios, Bruselas, 1 de marzo de 1986. Entre nosotros cabe citar: Luis Planas, «España y la Unión Europea», *Movimiento Europeo*, n.º 13, primavera 1986, pp. 48-53, donde se hace referencia al Acta Unica y su proceso de formación; José María de Areilza, *La Europa que queremos*, Madrid, Espasa Calpe, 1986, que recoge el texto del Acta; y el prólogo de Efrén Borrajo Dacruz a la obra de Tomás Sala Franco y J. Manuel Ramírez Martínez, *Introducción al derecho social comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1986, pp. 11-26.

## II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA IDEA Y DEL PROYECTO DE LA UNIDAD EUROPEA

### 1. La idea de Europa hasta la II Guerra Mundial.

La idea de Europa como fenómeno de carácter cultural y político es algo que surgirá en el Renacimiento, ya que hasta entonces dicho concepto tenía, exclusivamente, un contenido geográfico. Así, como recuerda Truylol, «Si es cierto que las raíces de Europa llegan hasta la Antigüedad grecorromana, pasando por la Edad Media Cristiana, no lo es menos que Europa, en tanto que entidad histórico-cultural y política, pertenece a la Modernidad» (7).

En esta misma línea, Sergio Pistone recordará cómo la historia de los proyectos de una Unión Europea tiene su punto de partida en la *Monarquía*, de Dante Alighieri, subrayando, asimismo, el hecho de que los proyectos anteriores a la Revolución Francesa no concebían una unión entre pueblos considerados como sujetos políticos, sino que planteaban una unión de príncipes, bien fuera de forma imperial o de sumisión a un soberano superior (8).

Fue Kant quien formuló por primera vez el proyecto de una federación de pueblos (9). A partir de entonces, y hasta la Primera Guerra Mundial, el discurso sobre la unidad europea no alcanzará grandes progresos, ya que ésta es la época de la formación de los modernos Estados nacionales europeos y de la extensión del dominio de Europa a todo el mundo.

La situación será muy distinta a partir de la Primera Guerra, ya que la idea de la Unión Europea se presentará entonces, por primera vez, como respuesta a un problema muy concreto: asegurar la supervivencia y el desarrollo de Europa en un contexto en el cual el viejo sistema europeo de Estados se mostraba inadecuado para conseguir dichos objetivos (10).

Son, así, los proyectos elaborados en el período de entreguerras, el antecedente inmediato y directo de los que surgirán a partir de 1945, anticipando muchos de sus contenidos esenciales. Entre ellos, gozan de una especial importancia el proyecto *Paneuropa*, de Coudenhove-Kalergi (11)

(7) A. TRUYOL, *op. cit.*, p. 13. Para la idea europea en la España del siglo XIX, vid.: Celestino del ARENAL, «Un proyecto de constitución europea en el XIX español», *Revista de los Estudios Internacionales*, vol. 2 (1981), pp. 45-79.

(8) Vid. Sergio PISTONE, *Il progetto di costituzione per una Unione europea nel secondo dopoguerra*, Pavia, Ed. Libera Associazione «Il Federalista», 1982, p. 4.

(9) I. KANT, *La paz perpetua*, Madrid, Espasa-Calpe, 1972.

(10) Vid. S. PISTONE, *op. cit.*, pp. 4-5.

(11) COUDENHOVE-KALERGI, *Paneuropa*, 1923.

y el de Aristides Briand (12), así como el manifiesto de Ventotene por una Europa libre y unida (13). Será precisamente con este último cuando, como afirma Dastoli, la utopía de una federación de Estados europeos se convierte en el objetivo concreto de una acción política (14).

Será a partir de la segunda postguerra mundial cuando, como recuerda Truyol, se aprecia un renovado afán de integración europea (15). Sergio Pistone establece una relación de 19 proyectos, elaborados entre 1948 y 1975, que propugnan una verdadera Unión Europea, con indicaciones precisas sobre las instituciones y competencias de la misma (16).

Una gran mayoría de estos proyectos fueron promovidos, cuando no elaborados, por movimientos federalistas; movimientos que jugaron un papel fundamental en el impulso de la construcción europea, manifestándose de forma rotunda en el Congreso de La Haya.

## 2. El Congreso de La Haya.

Lo que se denominó «el Congreso de Europa» se reunió en La Haya del 7 al 10 de mayo de 1948, convocado por un comité de coordinación de los movimientos para la unidad europea. Participaron en él unos

---

(12) Aristides BRIAND, «Discurso en la Sociedad de Naciones y memorandum sobre una Unión Federal Europea, en A. Truyol, *op. cit.*, pp. 84-86.

(13) Sobre el Manifiesto de Ventotene *vid.*: Pier Virgilio DASTOLI y Andrea PIERUCCI, *Verso una Costituzione democratica per l'Europa*, Casale Monferrato, Marietti, 1984, pp. 27-28; y Altiero SPINELLI, *La mia battaglia per un'Europa diversa*, Manduria, Lacaita Editore, 1979, pp. 25-29.

(14) *Vid.* DASTOLI y PIERUCCI, *op. cit.*, p. 27.

(15) A. TRUYOL, *op. cit.*, p. 30.

(16) Estos proyectos son: 1) Plan de Interlaken (1948); 2) Proyecto de Constitución europea de M. Mouskhély y G. Stefani (1948); 3) Proyecto preliminar de Constitución federal para una Europa unida, elaborado por Alexandre Marc (1948); 4) Esbozo de una Constitución federal, de V. Marre Atalant (1948); 5) Proyecto de R.W.G. Mackay (1949); 6) Investigación relativa a la elaboración de un Pacto federal (1949); 7) Proyecto de pacto para una Unión de los Estados europeos, de M. Debré (1950); 8) Proyecto de Constitución federal del Comité constitucional para los Estados Unidos de Europa (1951); 9) elementos de una Constitución, de M. Becker (1952); 10) Informe introductorio del Comité de juristas del Consejo de Europa sobre el problema de una Comunidad política europea (1952); 11) Resoluciones del Comité de Estudios para la Constitución Europea (1952); 12) Proyecto de tratado relativo al Estatuto de la Comunidad Europea, elaborado por la asamblea ad hoc (1953); 13) Proyecto de Pacto para una Unión de los Estados europeos, de M. Debré (1953); 14) Proyecto de Constitución federal de G. Heraud (1961); 15) Proyecto de Constitución de una Comunidad Europea, de Max Imboden (1963); 16) Principios fundamentales de una Constitución federal europea, de C. Sasse (1972); 17) Modelo para un sistema institucional de la Comunidad Europea de Hans von der Groeben (1972); 18) Proyecto del Consejo italiano del Movimiento Europeo (1975); y 19) Propuesta sobre las instituciones y el gobierno de la Comunidad Económica Europea, de D. Chapman (1975). Proyectos recogidos en S. PISTONE, *op. cit.*, pp. 6-8.

750 delegados y observadores, de los cuales 200 eran diputados pertenecientes a todos los partidos políticos democráticos, fundamentalmente demócrata-cristianos, socialistas y liberales (17).

Hay que poner de relieve que el Congreso de La Haya fue impulsado por grupos no gubernamentales, muchos de los cuales habían participado en la resistencia, y, por tanto, el común denominador de su proyecto político era el de una democracia para Europa. Esta conferencia constituyó la raíz de los movimientos a favor de la Unión Europea y de ella surgiría el Movimiento Europeo.

En su comunidad final se reconoce que «... es un deber importante de las naciones de Europa crear una unión económica y política para garantizar la seguridad y el progreso social» (18), y se proclama que «... la creación de la Europa unida constituye un elemento esencial para la creación de un mundo unido» (19).

El resultado más evidente de este Congreso será la firma en Londres, el 5 de mayo de 1949, del Estatuto del Consejo de Europa. Al mismo tiempo surgirían diversas tendencias que, en su forma más pragmática, llevaron a la Declaración de Schuman, de 9 de mayo de 1950, y, en definitiva, a la firma de los Tratados de París y Roma, cuyo último objetivo sería la Unión Europea.

### 3. La Declaración Schuman y la creación de la CECA.

La importancia de la Declaración de Schuman, inspirada por Monnet, radica, como señala Emile Noel, en que por un lado, proponía la puesta en común de los recursos del carbón y del acero de Francia y Alemania en el marco de una organización abierta a todos los países europeos, y, por otro, enunciaba objetivos y métodos nuevos, base de toda la construcción europea posterior. Estos objetivos eran, principalmente, el crear las bases para una paz estable en Europa y preparar la creación de una federación europea (20).

La relevancia histórica de la CECA, fruto principal de esta Declaración, reside, como señala Lucio Levi, en sus dos características innovado-

(17) Es necesario tener presente que al Congreso de La Haya también asistieron españoles, entre ellos Salvador de Madariaga, Indalecio Prieto y José Antonio Aguirre, representantes de diversas tendencias.

(18) *Vid. Resolución de la Comisión política del Congreso de Europa*, La Haya, 1948, en A. Truyol, *op. cit.*, pp. 99-101.

(19) *Id.*

(20) Emile NOEL, *Les rouages de l'Europe*, 1973, p. 93.

ras: la formación de la plataforma de seis Estados que podría convertirse en la sede de un rápido progreso en la vía de una unión más estrecha, y la creación de un modelo institucional que llevaría a reforzar la unidad de Europa y a acrecentar su influencia internacional (21).

Sin embargo, hay que señalar también sus límites: el carácter sectorial de la integración que la CECA implica, y la concepción institucional que la inspiraba, que si bien era supranacional, originó una práctica decisional con importantes límites.

#### 4. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa.

En todo caso, la alternativa francesa aspiraba a someter a una autoridad europea, no sólo el sector del carbón y del acero, sino también el otro gran pilar de la potencia alemana: el ejército. Y si lo primero se plasmó en la Declaración de Schuman, lo segundo se recogió en el plan de Pleven de creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED) (22).

La principal limitación del proyecto de la CED radicaba, como señala Levi, en que era ilusorio pensar en la posibilidad de formar un ejército europeo sin que existiera un gobierno europeo (23). Esta contradicción abrió camino a una iniciativa constitucional, de la cual fue ya protagonista Altiero Spinelli, que, yendo más allá del método funcionalista, sectorial, tenía como objetivo encargar a una asamblea constituyente la elaboración de la Constitución de la Comunidad Política Europea. El Consejo de Ministros de la CECA decidió, en septiembre de 1952, no esperar a que fuera ratificado el Tratado de CED (como así exigía el art. 38 del mismo) y encargar a la Asamblea ampliada de la CECA la elaboración —y no sólo el estudio— de un proyecto de tratado institutivo de una Comunidad Política Europea.

El proyecto elaborado por esta asamblea ad hoc, que tenía la potencialidad de lanzar a la Europa de los Seis hacia el Estado federal, fue aprobado por unanimidad, con sólo cinco abstenciones. Sin embargo, el fracaso de la CED, al no ratificar Francia su tratado constitutivo (agosto de 1954), llevó a que se perdiera también la batalla por instituir una Comunidad Política (24).

---

(21) Lucio LEVI, *I progetti di riforma delle istituzioni comunitarie*, Pavia, Ed. Libera Associazione «Il federalista», 1982, p. 7.

(22) *Vid.* la declaración de Pleven en A. Truyol, *op. cit.*, pp. 108-110.

(23) L. LEVI, *op. cit.*, p. 8.

(24) Hay que recordar que dicho tratado ya había sido ratificado por la RFA y los tres países del BENELUX.

## 5. La CEE y la CEEA (Euratom).

Si en el Tratado de París, constitutivo de la CECA, se hacía una referencia implícita al objetivo de Unión Europea, el preámbulo del Tratado constitutivo de la CEE, firmado en Roma el 25 de marzo de 1957, era mucho más explícito, al manifestar sus signatarios estar «dispuestos a crear las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos...» (25).

Indudablemente, la creación de la CEE y de la CEEA o Euratom viene condicionada por el deseo de hacer prosperar la unificación europea. Pero, dadas las resistencias nacionales existentes, el único modo de eludir el problema de la cesión de soberanía en favor de un centro de poder supranacional era el de limitar la unificación al aspecto económico (26).

## 6. Los planes Fouchet, Davignon y Werner.

El éxito de la consecución de los objetivos del Mercado Común y el consiguiente reforzamiento de Europa plantearon la posibilidad de extender la colaboración al ámbito de la política exterior y la defensa. Surge así otra vez la cuestión de la Unión Europea, apremiada en este caso por los éxitos económicos. En 1961, Fouchet presidiría una comisión intergubernamental para la creación de la Unión Europea, en la que se propugnaba una política exterior común en el seno de la Comunidad (27). Sin embargo, una vez más los intereses nacionales —relacionados fundamentalmente con la cuestión del ingreso del Reino Unido— impidieron el éxito de la Unión Europea. En todo caso, en la medida en que la propuesta no carecía de un sólido fundamento político, el proceso tuvo algunos resultados positivos en el camino de la institucionalización de la Unión Europea.

La cumbre de La Haya, en diciembre de 1969, decidiría la creación de una comisión, presidida por Davignon. Sobre la base del informe que lleva su mismo nombre (28), la cumbre de octubre de 1970 constituiría el sistema de cooperación política europea. En la declaración de principios

(25) Vid. Manuel MEDINA ORTEGA (director), *Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas*, Madrid, C.S.I.C., 1976, pp. 101 y ss. y 309 y ss.

(26) Vid., L. LEVI, *op. cit.*, pp. 12-13; y Comisión de las Comunidades Europeas, *Treinta años de Derecho Comunitario*, Luxemburgo, 1981, pp. 1-3.

(27) Vid. Francisco ALDECOA, «El Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea. Algo más que un proyecto, algo más que un tratado», *Revista de Ciencia Política y Sociología*, junio, 1985.

(28) Vid. Informe de los Ministros de Asuntos Exteriores a los jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros de la Comunidad Europea, *Bol. CE*, 11/1970, pp. 9 y ss.; y Rapport Davignon. Coopération politique européenne. Actes, *Documentation Française*, París, 1979, pp. 355 y ss.

del citado informe se indicaba que, de acuerdo con el espíritu de los tratados de París y Roma, convendría dar forma a la voluntad de conseguir una unión política.

Hay que señalar, sin embargo, que, como pone de manifiesto Truylol, desde el punto de vista político tuvo más importancia el informe Werner (29), del mismo día que el anterior, aunque tuviera como objetivo formal la realización gradual de la Unión Económica y Monetaria (30).

## 7. El informe Tindemans y otros planes de reforma.

La cumbre de París de 1974, momento más grave de la crisis comunitaria, aborda directamente el problema de la unificación política. El plan presentado en este sentido por Giscard D'Estaing fue acogido por dicha cumbre, la cual decidió la creación del Consejo Europeo y encargar a Tindemans la tarea de elaborar un informe de síntesis sobre la unidad europea (31).

Aunque dicho informe había despertado grandes expectativas, no colmó las aspiraciones que sobre él se tenían, y Spinelli lo descalificó de forma rotunda considerándolo como «Una enésima manifestación de la arrogancia de los Jefes de Gobierno nacionales, que se creen habilitados para formular y decidir las políticas comunes y el régimen constitucional europeo, aunque demuestren cotidianamente ser impotentes, por la misma fuerza de las cosas, para hacer lo uno o lo otro» (32).

Por último hay que hacer referencia al plan Genscher-Colombo (33), el cual, al igual que el informe de los tres sabios (B. Biesheuvel, E. Deel y R. Marjolin) (34), da la medida de la toma de conciencia, incluso por parte de los Gobiernos, de la necesidad de afrontar la cuestión de la modificación de las instituciones comunitarias para progresar en el camino hacia la Unión Europea. Es importante destacar, como hace Emilio Wille, el hecho de que el citado proyecto, elaborado por dos Gobiernos —el ale-

---

(29) Sobre el Informe Werner *vid.* L. Levi, *op. cit.*, p. 20.

(30) A. TRUYOL, *op. cit.*, pp. 49-52.

(31) *Vid.* L. LEVI, *op. cit.*, pp. 33-34.

(32) A. SPINELLI, *op. cit.*, p. 80.

(33) *Vid.*, «Iniziativa Italo-Tedesca di Alto europeo», *Uni-Europa*, XI, 31-diciembre-1981, n.º 24, pp. 3-5. Son también interesantes las tres resoluciones del Parlamento Europeo sobre este proyecto en JOCE C 292 de 8-noviembre-1982, pp. 107 y ss.; JOCE C 128, de 16-mayo-1983, pp. 28 y ss.; y JOCE C 184, de 11-julio-1983, p. 92.

(34) *Vid. Rapport sur les Institutions européennes, présenté au Conseil Européen par le Comité des Trois*, Bruselas, octubre, 1979.

mán y el italiano— fuera presentado al Parlamento Europeo, en noviembre de 1981, para que éste lo aceptara y apoyara (35).

## 8. Conclusión.

Todos estos proyectos citados, si bien fracasan en su conjunto, alumbrarán otros planteamientos, como los que a continuación veremos.

De todo lo expuesto se desprende que la Comunidad Europea nace, desde su génesis, como proyecto político, y a lo largo de su desarrollo se intentará, a través de diversos medios, profundizar en este sentido.

## III. EL DESENCADENANTE DE LA REFORMA: LA INICIATIVA PARLAMENTARIA Y EL PROYECTO DE TRATADO SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

### 1. Introducción.

Después de los diversos fracasos de los proyectos de reforma de la Comunidad Europea, y tras varios años de paralización en el proceso de construcción comunitaria, surge un nuevo impulso renovador a partir de la primera elección por sufragio universal directo de los miembros del Parlamento Europeo —en junio de 1979—, que hasta entonces habían sido designados por los Parlamentos nacionales entre sus propios miembros.

Este hecho, ya previsto en los propios tratados constitutivos de las Comunidades, tuvo una gran repercusión, ya que a partir de entonces el Parlamento Europeo adquirirá un peso político mucho mayor del que hasta entonces tenía.

### 2. Génesis del Proyecto.

Una de las realizaciones más importantes del nuevo Parlamento será la elaboración y aprobación del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea (36), proyecto global de alternativa política a la Comunidad Europea existente, y que es fruto de un largo proceso cuyo origen inmediato se en-

(35) Emilio WILLE, *L'Unione Europea*, Nápoles, Edizioni Scientifiche Italiane, 1984, pp. 9-10.

(36) *Vid.* el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea en Francisco ALDECOA, *La Unión Europea y la Reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1985, pp. 154-168.

cuentra en la reunión que varios parlamentarios europeos tuvieron, en julio de 1980, y bajo la iniciativa de Spinelli, en el restaurante «Cocodrilo» de Estrasburgo (37).

El primer fruto de los esfuerzos de estos parlamentarios fue la Resolución adoptada por el Parlamento Europeo, en julio de 1981, en la que decide asumir plenamente la tarea de dar un nuevo impulso a la puesta en práctica de la Unión Europea, y proceder a la creación de una comisión institucional permanente encargada de estudiar una modificación de los tratados existentes (38). Esta comisión presentó diversos informes al Parlamento, informes que éste aprobó y sobre los cuales elaboró el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, adoptado por mayoría absoluta —237 a favor, 31 en contra y 43 abstenciones— el 14 de febrero de 1984 (39). Tras esta votación, el citado proyecto adquirió una verdadera legitimidad democrática, representando las aspiraciones del pueblo europeo a través de sus representantes legítimamente elegidos.

### 3. Su objetivo y características fundamentales.

El Proyecto de Tratado del Parlamento tiene por objetivo instituir la Unión Europea. En realidad, lo que pretende es transformar la actual Comunidad en una Unión, aunque no descarta la posibilidad de que no todos los países comunitarios fuesen miembros de la misma.

Jean-Paul Jacqué señala como características fundamentales de la Unión preconizada por el Proyecto de Tratado las siguientes: 1) el respeto al acervo comunitario; 2) la naturaleza democrática de la Unión; 3) la afirmación de que la Unión no reemplaza a los Estados miembros; y 4) que se establece que la Unión se hará realidad gradualmente, pues el Proyecto tenía como objetivo global el conseguir su impacto total sólo tras un largo período transitorio (40).

---

(37) Estos parlamentarios constituyeron un grupo informal, denominado «club del Cocodrilo», para acometer la tarea de emprender la reforma institucional de la Comunidad. El grupo tuvo sucesivas reuniones y se fueron adhiriendo a él nuevos parlamentarios, hasta que, en noviembre de 1980, presentó al Parlamento un primer proyecto de resolución. Sobre el «club del Cocodrilo» *vid.* «Some information about the Club», *Cocodrile*, n.º 2, diciembre, 1984.

(38) *Vid.* esta Resolución en *Bol. CE*, 7/8-1981, puntos 2.3.2. y ss; o en *JOCE* L 234 del 14-noviembre-1981, p. 84.

(39) *Vid.* Discussioni del Parlamento Europeo —Sessione 1984/85— Resconto integrale delle sedute dal 13 al 17 febbraio, n. 1-309, pp. 28 y ss.

(40) Jean-Paul JACQUE, «The Draft Treaty establishing the European Union» *Common Market Law Review*, 22, pp. 19-42.

#### 4. Los «métodos de acción» de la Unión.

Dos cuestiones básicas y originales del Proyecto son las referentes a los métodos de acción y a la delimitación de competencias entre los Estados y la Unión.

El artículo 10.1 del proyecto de Tratado establece que «Para alcanzar sus fines la Unión obrará de acuerdo con los métodos de acción común o de cooperación entre los países miembros». Así, se entiende por métodos de acción los procesos por los cuales la Unión toma decisiones a través de sus instituciones. Por acción común se entenderá —según el artículo 10.2— el conjunto de los actos normativos, administrativos, financieros y judiciales, así como los programas y recomendaciones propias de la Unión que emanen de sus instituciones y se dirijan bien a éstas, bien a los Estados, bien a los individuos. Por cooperación se entenderá —art. 10.3— los compromisos que concierten los Estados miembros en el marco del Consejo Europeo.

La inserción de la cooperación dentro del Tratado responde, como señala Jean-Victor Louis, a uno de los objetivos básicos de los autores de la iniciativa del Parlamento (41). Este objetivo consiste en «recoger dentro de un cuadro institucional único y claro las diferentes formas de cooperación que se han desarrollado durante los últimos 30 años (Comunidades Europeas, Cooperación Política Europea, Sistema Monetario Europeo, etc...)» (42). Se trata, en definitiva, de establecer un «lazo orgánico» entre estas diferentes formas de cooperación (43). Las ventajas que puede tener esa inserción son, siguiendo al mismo autor, múltiples, pues se confiere una base jurídica a la cooperación, y más precisamente a la cooperación política, que hasta el momento había reposado únicamente sobre los acuerdos políticos. Además, también se regulan las relaciones entre las instituciones comunes y los órganos de la Cooperación Política y, lo que es aún más importante, se regulan las modalidades de extensión del ámbito destinado a la cooperación y se establece el paso de ésta a la acción común (44).

#### 5. La delimitación de competencias entre los Estados y la Unión.

Otra de las originalidades del Proyecto radica, como ya hemos señala-

(41) Jean-Victor LOUIS, «Principes de base et modalités de l'action de l'Union Européenne», ponencia presentada en el Coloquio sobre la Unión Europea celebrado en Bruselas el 31 de mayo de 1985, *Cahiers de Droit Européen*, n.º 5-6, 1986, p. 10.

(42) Doc. 1.575/83/B, p. 5, punto 7.

(43) Doc. 1.1200/83/B, p. 5, punto 10.

(44) J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 11.

do, en el sistema de competencias que establece, tanto en cuanto que éstas se amplían a diversos sectores absolutamente nuevos, como en cuanto a las clases de competencias y a la forma de establecer su delimitación.

Del Proyecto de Tratado se desprende que existen tres tipos de competencias: aquéllas que son exclusivas de la Unión (art. 12.1), aquéllas que son concurrentes entre la Unión y los Estados y aquéllas que se reservan a éstos últimos.

Por lo que se refiere a las competencias concurrentes, el artículo 12.2. establece que la acción de los Estados miembros se ejercerá allí donde no haya intervenido la Unión. Asimismo, se establece un sistema residual según el cual serían competencias exclusivas de los Estados aquéllas que no estuvieran reconocidas en el Tratado como exclusivas de la Unión o concurrentes (45).

En opinión de J.V. Louis, «la regla de la atribución de competencias aparece como fundamental en el reparto de competencias entre los Estados miembros de la Unión Europea» (46), siendo una manifestación del principio de subsidiaridad, principio que dicho autor valora, en su conjunto, como el resultado de la voluntad de realismo que condujo a los autores del Tratado a evitar lo que podría parecer una transferencia a las instituciones de un poder legislativo indeterminado en cuanto a su objeto (47).

## 6. Las instituciones de la Unión.

Por lo que se refiere a las instituciones y su funcionamiento en el Proyecto de Tratado, éste mantiene las instituciones de la Comunidad entonces existente —Comisión, Consejo de la Unión, Parlamento y Tribunal—

(45) Del texto del proyecto se desprende que serían competencias exclusivas de la Unión: una parte importante de la política económica (concretamente mercado interior y libre circulación) (art. 47.1), política de competencia (art. 48), política comercial (art. 64.2) y la política de ayuda al desarrollo (art. 64.3). Competencias concurrentes serían: el resto de la política económica, concretamente la política coyuntural (art. 50), la política de crédito (art. 51), la Unión monetaria (art. 52.2) y las políticas sectoriales (art. 53); así como las políticas de sociedad, es decir, la política social y de salud (art. 56), la política de consumidores (art. 57), la política regional (art. 58), la política de medio ambiente (art. 59), la política de educación e investigación (art. 60), la política cultural (art. 61) y la política de información (art. 62).

(46) J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 15.

(47) J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 16. Hay que poner de relieve que el principio de subsidiaridad se encuentra asociado a la regla de la atribución de competencias desde la Resolución de 1982, JOCE L 238, de 13-octubre-1983, p. 25. En relación con el principio de subsidiaridad *vid.* también Dietmar Nickel, «Le projet de traité instituant l'union européenne élaboré par le parlement Européen», *Cahiers de Droit Européen*, n.º 5-6, 1985, p. 521, en donde matiza cómo las competencias concurrentes no son competencias paralelas ni complementarias.

si bien ampliando sus competencias y funciones. Además, por mandato del artículo 31, el Consejo Europeo se convertiría en la quinta institución.

Como señala Jacqué, aunque el cambio a primera vista no parece apreciable, se realizó un importante esfuerzo para hacer al aparato institucional más democrático y eficiente (48). Así, el Parlamento adquiriría un auténtico poder legislativo y presupuestario, a la vez que se preveía que una ley orgánica estableciera un procedimiento uniforme para la elección de sus miembros. Por lo que se refiere a la Comisión, ésta se convertiría en un auténtico ejecutivo político, y sobre el que existiría un control más real por parte del Parlamento. Por su parte, el Consejo de Ministros convertido en Consejo de la Unión, mantendría sus competencias legislativas, aunque limitadas, convirtiéndose en algo parecido a una segunda cámara y con un cierto carácter de permanencia.

En resumen, podemos decir que en el Proyecto de Tratado se establecía una nueva relación entre el poder legislativo y el ejecutivo, con vistas a aumentar la coherencia del sistema decisional de la Unión Europea.

## 7. El artículo 82 del Proyecto de Tratado.

Por último, es necesario hacer una breve referencia al artículo 82 de Proyecto, uno de los más debatidos dada su originalidad y presumibles consecuencias. En él se exigía, para la entrada en vigor del tratado, su ratificación por parte de una mayoría de Estados (49), que se reunirían para decidir la fecha de entrada en vigor de la política a seguir con los Estados que no lo hubieran ratificado. Del enunciado de este artículo se desprende, como pone de manifiesto J.V. Louis, que el Parlamento había concebido deliberadamente su proyecto, no como una revisión de los tratados comunitarios, sino como un nuevo tratado, cuya elaboración pudiera realizarse al margen de los procedimientos previstos para la revisión en el artículo 236 del Tratado CEE y sus equivalentes (50). No obstante, como veremos posteriormente, sería este procedimiento del artículo 236 el que decidiría poner en práctica el Consejo Europeo reunido en Milán en junio de 1985.

---

(48) J.P. JACQUE, *op. cit.*, p. 34.

(49) Concretamente «por una mayoría de Estados miembros de las Comunidades cuya población represente los 2/3 de la población global de las Comunidades».

(50) J.V. LOUIS, *op. cit.*, p. 23. El citado artículo 236 CEE establece que cualquier propuesta de revisión de los tratados debe ser presentada al Consejo que, a su vez, convocará si quiere una conferencia intergubernamental para llegar a un acuerdo sobre el texto de las reformas a introducir, las cuales entrarán en vigor tras la ratificación de *todos* los Estados miembros. A pesar de los esfuerzos del Parlamento por evitarlo, éste fue el método escogido por la Presidencia en el Consejo de Milán para poner en marcha la reforma cristalizada en el Acta Unica Europea.

## 8. Conclusión.

En todo caso, podemos hacer nuestras las afirmaciones de J.P. Jacqué, cuando señalaba que cualquiera que fuera el resultado del trabajo emprendido, el Parlamento Europeo había hecho una contribución concreta al presentar una forma posible de Unión Europea, mientras que hasta entonces, aun haciéndose referencias a ella, se había tenido buen cuidado de no definirla claramente (51).

## IV. LA RESPUESTA INTERGUBERNAMENTAL: GENESIS Y CONTENIDO DEL ACTA UNICA EUROPEA

### 1. Génesis del Acta Unica.

Como consecuencia, fundamentalmente, del Proyecto de Tratado elaborado por el Parlamento Europeo, los Gobiernos adoptaron iniciativas bastante más avanzadas que las analizadas al comienzo del presente curso. La fecha clave posiblemente sea junio de 1984, en la que el Consejo Europeo de Fontainebleau consolida los resultados del de Stuttgart, del año anterior y, en la medida en que desbloquea los problemas que paralizaban el funcionamiento de la Comunidad, va a permitir analizar las cuestiones de fondo pendientes, entre ellas la de la unidad europea. En este sentido, se decidió crear un comité ad hoc, encargado de hacer progresar las instituciones comunitarias (52). Este comité, denominado Comité Dooge —éste era el nombre de su Presidente—, y también Comité Spaak II —recordando al que hace 30 años llevó a cabo los trabajos que desembocaron en la firma de los tratados de Roma—, elaboró dos informes que fueron presentados respectivamente, a los Consejos Europeos de Dublín, en diciembre de 1984 (53) y de Bruselas, en marzo de 1985 (54). En ellos se recogían, en gran medida, los más importantes aspectos del proyecto parlamentario.

---

(51) J.P. JACQUE, *op. cit.*, p. 42.

(52) *Vid.* Conclusiones de la Presidencia sobre los trabajos del Consejo Europeo de Fontainebleau, *Bol. CE*, 6/1984, puntos 1.1.9., 1.1.10. y 2.4.1.

(53) Informe provisional del comité ad hoc para los asuntos institucionales, en *Bol. CE*, 11/1984, pp. 104-109; y también recogido en F. Aldecoa, *op. cit.*, pp. 171-176.

(54) Informe del comité ad hoc para las cuestiones institucionales, en *Bol. Ce*, 3/1985, pp. 109-118; y también recogido en F. Aldecoa, *op. cit.*, pp. 176-184. Para un análisis detallado de los informes del comité ad hoc, *vid.*: ARENAL, Celestino del «La reforma institucional de la Comunidad Europea: análisis e implicaciones de los informes Dooge», en Luis Aguiar de Luque (coord.), *Implicaciones constitucionales y políticas del ingreso de España en la CEE y su incidencia en las Comunidades Autónomas*, Oñati, 1986, pp. 405-419.

De esta forma, el Acta Unica Europea aparece como fruto de dos procesos que se condicionan mutuamente: por un lado, la iniciativa del primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo, que se concretó en la aprobación del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea; por otro, la iniciativa intergubernamental, concretada en la constitución del citado comité ad hoc y en los dos informes por éste elaborados.

En el Consejo Europeo de Bruselas, de marzo de 1985 —al que le fue presentado el informe definitivo del Comité Dooge—, se convino, tras un cambio de impresiones sobre el citado informe, en proseguir la profundización de las propuestas del mismo a través de contactos bilaterales, de forma que se pudiera llegar a conclusiones definitivas con motivo de la reunión de Milán.

En todo caso, y a pesar de que la obra de este comité —formado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros— no carece de importancia, en la medida en que se separa de las tímidas iniciativas intergubernamentales anteriores a 1984, no debe pasarse por alto el hecho de que, mientras el Parlamento Europeo aprobó su proyecto de tratado por una gran mayoría, en los informes del Comité ad hoc se podían observar numerosas reservas, por parte, fundamentalmente, de los representantes de los Gobiernos del Reino Unido, Dinamarca y Grecia (55).

## 2. Los Consejos Europeos de Milán y Luxemburgo.

A pesar de las dificultades planteadas por los países citados, el Consejo Europeo de Milán, celebrado los días 28 y 29 de junio de 1985, decidirá la convocatoria de una conferencia intergubernamental con el objetivo de progresar en el camino hacia la Unión Europea y de elaborar un tratado sobre política exterior y de seguridad a partir de los proyectos franco-alemán y británico. El Presidente, Bettino Craxi, constató que existía la mayoría necesaria según el artículo 236 del Tratado CEE para convocar dicha conferencia, a la que fueron invitados los Gobiernos español y portugués. Todos los Gobiernos, a excepción de los de Reino Unido, Dinamarca y Grecia se pronunciaron a favor de la celebración de dicha conferencia (56).

El 9 de septiembre de 1985 se celebró en Luxemburgo la primera reunión de la conferencia intergubernamental, con la participación de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Diez, así como los de España y

---

(55) El objeto de estas reservas era, principalmente, la cuestión del voto mayoritario, el nombramiento de la comisión, la atribución de un poder legislativo al Parlamento y la convocatoria de una conferencia intergubernamental.

(56) *Vid. Bol. CE*, 6/1985, punto 2.

Portugal, bajo la presidencia del Ministro de Asuntos Exteriores del Gran Ducado de Luxemburgo, y con una representación de la Comisión a cargo de su Presidente, Jacques Delors, y de Carlo Ripa di Meana, responsable de cuestiones institucionales (57).

### 3. Las diversas propuestas y manifestaciones.

Delors propuso una serie de primeras medidas sobre el mercado interior, el control tecnológico, la cohesión económica y social, el medio ambiente, la promoción de los valores culturales, los poderes del Parlamento y los poderes de gestión y ejecución de la Comisión; cuestiones que serán, prácticamente, las que recogen los diversos capítulos del Acta Unica.

Asimismo, la Comisión propuso que se integraran en un instrumento jurídico único, tanto la modificación de los tratados como la Cooperación Política Europea, tal y como finalmente se hizo. La Comisión consideró que ese marco único era necesario por un doble motivo: porque establecería las condiciones realistas de ósmosis entre lo económico, lo monetario y lo social por una parte, y la política exterior por otra; y porque simbolizaría la voluntad política de ir hacia la Unión Europea, proyectada hacia los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad y hacia los países terceros.

La propuesta de la Comisión se discutió en el marco de la conferencia intergubernamental en cinco reuniones, desarrolladas entre el 9 de septiembre y el 26 de noviembre de 1985, y las conclusiones fueron presentadas al Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 2 y 3 de diciembre, y, de forma definitiva, al Consejo de Ministros de 16 y 17 del mismo mes. Desde esta fecha hasta la puesta a punto del texto del Acta Unica, el 27 de enero de 1986, se realizaron diversos retoques en las distintas disposiciones del Acta.

Hay que poner de relieve, como hace J.V. Louis, que en Luxemburgo, el elemento temporal actuó como una incitación a finalizar pronto. La perspectiva de las elecciones en Francia, en la primavera de 1986, hacía ilusoria la posibilidad de llegar a un acuerdo mejor a comienzos del año, fecha en la que aparecía como necesario incluir los trabajos (58).

Las manifestaciones de los principales impulsores del Acta Unica sobre sus resultados fueron matizadamente negativas. Así, J. Delors señala-

---

(57) Sobre el proceso de elaboración de los trabajos *vid.* Pedro Luis Gomis, «Hacia los Estados Unidos de Europa», *Movimiento Europeo*, n.º 11-12, otoño 1985, pp. 47-65.

(58) J.V. LOUIS, «Introducción» a *L'acte unique européen*, Jornada de Estudios en Bruselas, el 1 de marzo de 1986, Instituto de Estudios Europeos, Universidad Libre de Bruselas, 1986, p. 7.

ba que «la Comisión da su acuerdo razonado sin ilusiones sobre los resultados de la conferencia», aunque estima que se trata de un paso adelante que no puede ser apreciado más que si se consideran en su justa medida las dificultades que conlleva hacer una Comunidad de doce (59).

#### 4. Estructura del Acta Unica.

El Acta Unica Europea, firmada en febrero del presente año (60), consta de un preámbulo, cuatro títulos y un acta final de la conferencia intergubernamental. En el preámbulo, las Altas Partes Contratantes expresan su «voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración Solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983» (61), y su resolución a «construir dicha Unión Europea basándose, por una parte, en unas Comunidades que funcionan con arreglo a unas normas propias y, por otra, en la cooperación europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión de los medios de acción necesarios» (62).

El título I recoge unas disposiciones comunes; el título II está formado por un conjunto de disposiciones por las que se modifican los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, fundamentalmente el de la CEE; el título III trata de la cooperación europea en materia de política exterior; y el título IV recoge unas disposiciones generales y finales.

Por último, el acta final reúne veinte declaraciones, en parte comunes y en parte unilaterales, cuyo objeto es completar las disposiciones del Acta, interpretarlas o, incluso, derogarlas. J.V. Louis se pregunta sobre el alcance jurídico de las declaraciones individuales de los Estados que se refieren no solamente al Acta Unica, sino también al Tratado de Roma, concluyendo que, en tanto que se trata de interpretaciones unilaterales, no se les puede reconocer valor jurídico (63). Pero P. Pescatore, al reflexionar sobre estas declaraciones, que al estar formuladas fuera del Acta Unica propiamente dicha no están sujetas a ratificación, señala cómo se pueden

(59) Declaraciones de Jacques Delors en el debate del Parlamento Europeo sobre el programa de la presidencia holandesa, tomado de *Le Point de la Session. Parlement Européen*, 13-17 de enero de 1986.

(60) *Vid.* el texto en *Bol. CE*, Supl. 2/1986. Todos los Estados miembros —incluidos España y Portugal— la firmaron el día 17 de febrero, excepto Italia, Dinamarca y Grecia, que lo hicieron el día 28 de dicho mes.

(61) *Bol. CE*, Supl. 2/86, p. 5.

(62) *Ibid.*

(63) *Vid.*, J.V. LOUIS, «Introducción...», *op. cit.*, p. 10.

imaginar fácilmente «... los problemas jurídicos que van a surgir el día en que las disposiciones firmadas el 17 de febrero de 1986 sean puestas en práctica» (64).

## V. LAS REFORMAS DE CARACTER INSTITUCIONAL EN EL ACTA UNICA

### 1. El Título I y la institucionalización del Consejo Europeo.

Las diversas reformas institucionales que contiene el Acta Unica aparecen recogidas en los dos primeros títulos de la misma. El título I consta de tres artículos, con una serie de disposiciones comunes para el conjunto. En el primero de ellos se abren importantes expectativas al establecer la vinculación del Acta Unica, a pesar de sus limitaciones, con el objetivo de la consecución de la Unión. En él se afirma expresamente que «las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea» (65). En el artículo segundo aparece institucionalizado por primera vez el Consejo Europeo que, como es sabido, no figuraba, hasta la fecha, en el Derecho comunitario originario. En dicho artículo se establece que el Consejo Europeo estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como por el Presidente de la Comisión, asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. Asimismo, se regula la periodicidad de sus reuniones, que tendrán lugar al menos dos veces al año. Sin embargo, no se hace mención expresa de cuáles serán sus funciones ni tampoco del proceso de toma de decisiones que deberá utilizar, cuestiones ambas que sí estaban reguladas en el Proyecto de Tratado del Parlamento Europeo. La falta de precisión sobre este tema constituye una laguna del Acta Unica que tal vez pueda resolverse mediante la reforma del correspondiente reglamento de régimen interno.

El título II se divide en cuatro capítulos, tres referidos respectivamente a cada uno de los tratados comunitarios, y un cuarto que contiene disposiciones generales. El capítulo segundo, referido a las modificaciones del Tratado CEE, se divide a su vez en dos secciones: la segunda hace referencia a los fundamentos y a la política de la Comunidad, en definitiva, a la ampliación de competencias, y la primera (arts. 6 a 12) a la reforma institucional.

---

(64) Pierre PESCATORE, «Observations critiques sur l'Acte unique Européen», en Institut d'études européennes, *L'acte unique...*, op. cit., p. 54.

(65) *Bol. CE*, Supl. 2/1986, p. 7

## 2. Los aspectos fundamentales de la reforma institucional.

Las disposiciones institucionales contenidas en el Acta Unica Europea se refieren fundamentalmente a las reformas introducidas a través del procedimiento de cooperación y el procedimiento de votación, reformas que afectan a las distintas instituciones comunitarias (66). Como señala Pescatore «El acta europea apunta hacia una mejora del proceso decisorio gracias a dos medidas combinadas: la extensión del catálogo de medidas a tomar por mayoría cualificada y la introducción de un nuevo procedimiento de 'cooperación' destinado a asociar más estrechamente al Parlamento Europeo a la toma de decisión por el Consejo» (67). El citado autor añadirá, irónicamente, que esto es «... todo lo que queda del ambicioso proyecto de unión europea lanzado por el Parlamento» (68).

## 3. El Parlamento.

El Acta Unica reforma las cuatro instituciones, si bien con distinto alcance: el tribunal y la Comisión ligeramente, y el Consejo y Parlamento en más profundidad, sobre todo en relación con el proceso de toma de decisiones.

Posiblemente la reforma más profunda sea la relativa al papel del Parlamento. El artículo 6 del Acta, reformando el artículo 149 del Tratado CEE, establece un procedimiento de cooperación, que se aplicará a los actos normativos basados en los artículos 7, 54.2, 56.2, 57.2, 100 A, 100 B, 118 A, 130 E y el apartado 2 del artículo 130 Q del tratado de Roma. Este procedimiento de concertación se aplica dentro del triángulo Comisión-Consejo-Parlamento, en el marco de un dispositivo considerablemente complicado.

La reforma se basa fundamentalmente en el actual procedimiento de concertación institucional de 4 de marzo de 1975 (69), y de 16 de diciembre de 1981 (70). Se materializa en la citada modificación del artículo 149, por la cual, cuando el Parlamento hubiera rechazado la posición común del Consejo éste sólo podrá pronunciarse en segunda lectura, en contra del Parlamento, por unanimidad. Esta modificación puede tener bastante alcance ya que, en la práctica, será difícil conseguir la unanimidad entre todos los gobiernos para contradecir al Parlamento.

(66) *Vid.* Institut d'études européennes, *op. cit.* pp. 16-29.

(67) P. PESCATORE, *op. cit.*, p. 50.

(68) *Ibid.*

(69) JOCE C/84, de 22 de marzo de 1975.

(70) *Vid. Bol. CE*, 3/1982.

En todo caso, su alcance dependerá, en gran medida, de los propios reglamentos internos de estas instituciones. En este sentido, hay que poner de relieve que en el Parlamento ya se está trabajando sobre este tema, y existe un detallado documento sobre la puesta en práctica del Acta Unica, en relación con el procedimiento de cooperación, así como en lo que se refiere a los artículos 237 y 238 del Tratado CEE (relativos a la ampliación y a los Acuerdos de asociación con terceros países respectivamente) (71). En dicho documento se establece cómo debería actuar el Parlamento a lo largo del proceso de cooperación, y, en sus consideraciones generales, se afirma que «El nuevo procedimiento de cooperación introducido por el Acta Unica (art. 149 rev.), no constituye en sí mismo un cambio real del equilibrio de poderes entre las instituciones de la Comunidad. El Acta Unica contiene, sin embargo, una serie de elementos nuevos que pueden ser explotados para reforzar la posición y los poderes del Parlamento Europeo» (72).

En la línea de estas declaraciones, hay que señalar que el Acta deja sin resolver con claridad el tema de la competencia legislativa del Parlamento y, por ende, no resuelve el problema del déficit democrático, cuestión sobre la que dicha institución ha hecho oír su voz en reiteradas ocasiones (73).

#### 4. La Comisión.

Por lo que se refiere a la Comisión, se discute el verdadero alcance de la modificación que supone el artículo 10 del Acta, ya que, si bien parece que se le atribuyen poderes de ejecución y gestión, éstos ya los tenía. Además, al atribuirselos se acepta expresamente la posibilidad de que el Consejo establezca determinadas condiciones al ejercicio de estas compe-

---

(71) *Vid. Document de Travail des Secrétaires Generaux des groupes politiques sur la mise en oeuvre de l'Acte Unique Européen, concernant la procedure de coopération et les articles 237-238 du Traité*, Bruselas, 6 de mayo de 1986 (traducción no oficial).

(72) *Op. cit.*, p. 1.

(73) Así, en su Resolución del 16 de enero, recogida en *Bol. CE*, 1/1986, punto 1.2.2., el Parlamento Europeo considera «... como no democrático que una reforma institucional de la Comunidad y de la cooperación política, que afecta directamente a todos los ciudadanos de la Comunidad como tales, haya sido elaborada sin debate público, y marginando a la Asamblea que legítimamente lo representa a nivel europeo». Asimismo, en su Resolución sobre la Unión Europea y el Acta Unica, recogida en el acta de su sesión del 17 de abril de 1986 (*PE 105.318; B 2- 102/2*), el Parlamento señala la necesidad de solicitar a los Parlamentos nacionales que hagan figurar junto al acta de ratificación del Acta Unica, «... una declaración en la cual constaten que el Acta Unica, a pesar de contener algunas mejoras, no constituye la Unión Europea, y que los esfuerzos para colmar el déficit democrático de la construcción comunitaria deben realizarse en estrecha asociación con el depositario de la legitimidad a nivel europeo, que es el Parlamento Europeo».

tencias. En todo caso, se establece que las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiera establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento (74).

En líneas generales, puede decirse, siguiendo a Pescatore, que sí existe una laguna o un límite excesivo en lo referente a los poderes de ejecución y de gestión, avanzándose muy poco en relación con la situación hasta ahora vigente (75).

## 5. El Consejo.

Una de las modificaciones más importantes que contempla el Acta Unica Europea es la reforma del sistema de toma de decisiones en el seno del Consejo, dado que se pasa, en un número importante de casos, de la unanimidad a la mayoría cualificada. Sin embargo, a pesar de la aparente importancia de este cambio —que puede ayudar a resolver el principal motivo de parálisis en el proceso de toma de decisión comunitario, evitando la posibilidad del ejercicio del derecho de veto por parte de alguno de los Estados miembros—, deja sin resolver esta importante cuestión en otro número considerable de materias.

Así, Pescatore lamenta que las principales cláusulas de unanimidad inscritas en el tratado permanezcan intactas (seguridad social, armonización fiscal, política de coyuntura, sistema monetario). Además, las decisiones básicas en los nuevos ámbitos de acción deberán ser tomadas también por unanimidad, y la mayoría simple, prevista en el artículo 49 del Tratado CEE, ha sido remplazada por una mayoría cualificada. (76).

---

(74) Como señala Guy ISAAC en su libro *Manual de Derecho comunitario general*, Barcelona, Ariel, 1985, p. 67, «Por su composición, su permanencia, la capacidad logística y técnica de sus servicios, la Comisión es la más capacitada para hacer frente a las tareas de ejecución y de gestión». Los tratados, sobre todo CEEA y Euratom, le dan directamente poderes de ejecución extensos, a la vez que le reconocen una vocación (art. 155 CEE) para recibir delegación del Consejo. Estos poderes conferidos por el Consejo para las políticas comunes son los que han ampliado considerablemente las responsabilidades de la Comisión (*Ibidem*) pero, como señala el citado autor, aunque en virtud del artículo 155 CEE el Consejo tenía la posibilidad de conferir de manera generosa, si no general, la ejecución de las reglas que establece, de hecho, y salvo en los ámbitos agrícolas, de la unión aduanera y de eliminación de trabas técnicas, se ha mostrado cada vez más celoso de su papel normativo, el cual consideraba que no debía compartir. Y ello, a pesar de la reafirmación constante de la necesidad de delegar cada vez más en la Comisión. Además, cuando el Consejo decidía delegar, el poder de ejecución de la Comisión se insertaba en un marco intergubernamental en el seno de lo que se ha llamado el «procedimiento de los Comités» (*op. cit.*, p. 68).

(75) P. PESCATORE, *op. cit.*, p. 52.

(76) *Op. cit.*, p. 50.

Las materias en las que la unanimidad ha sido sustituida por la mayoría cualificada son especialmente las siguientes: arancel exterior (art. 28), el reconocimiento de ciertos diplomas (art. 57.2), las prestaciones de servicios (art. 59.2), las transferencias de capitales en las relaciones con terceros Estados (art. 70), la navegación marítima y aérea, con la reserva importante de un reenvío al artículo 75.3 (art. 84), disposiciones fiscales (art. 99) y la aproximación de legislaciones (art. 100).

## **6. El Tribunal de Justicia.**

Por último, por lo que se refiere al Tribunal de Justicia, a través del artículo 4 del Acta Unica, que modifica el artículo 32 del Tratado CECA, y del artículo 11, que modifica el artículo 168 A del Tratado CEE, se prevé la posibilidad de añadir una jurisdicción ordinaria encargada de los recursos de personas físicas y jurídicas. Con esto nace una posibilidad de reforma importante, pero que queda, a su vez, condicionada por ciertos requisitos: instancia del tribunal, consulta al Parlamento y decisión por unanimidad del Consejo. Indudablemente, este condicionamiento limita el alcance real de la reforma que dichos preceptos contemplan.

## **VI. LA AMPLIACION DEL AMBITO DE COMPETENCIAS**

### **1. Introducción y valoración global.**

Uno de los elementos positivos del Acta Unica Europea, que conviene valorar al máximo, es la apertura de la Comunidad a nuevos campos de acción. Efectivamente, el Acta refleja un intento de ampliar el ámbito de competencias comunitarias a materias que hasta entonces no estaban contempladas en los tratados constitutivos. Estas materias son: el medio ambiente, la política social, la capacidad monetaria, la investigación y el desarrollo tecnológico, etc.

Esta ampliación de competencias aparece recogida en la sección segunda del título II del Acta, pero, como veremos más adelante, se discute cuál es el verdadero alcance de esta ampliación ya que las declaraciones recogidas al final del Acta (arts. 13 a 19), la limitan de forma considerable.

Además, existe una serie de materias sobre las cuales habían venido discutiendo las distintas instituciones comunitarias con la intención de incluirlas en el marco de la Comunidad y que no aparecen en el Acta Unica, por lo que siguen quedando fuera de dicho marco. Estas materias son, por ejemplo, la cultura, la educación, la sanidad, la cuestión de la Europa

de los ciudadanos y, en general, las que se conocen como políticas de sociedad en el proyecto de Tratado sobre la Unión Europea del Parlamento (77).

Hay que señalar también, como una importante omisión, el hecho de que el Acta Unica presenta un silencio absoluto por lo que respecta a la financiación de la Comunidad.

Por otra parte, debe recordarse que, hasta ahora, el Tribunal de Justicia venía aplicando la doctrina de las competencias implícitas, mediante la cual se ha llegado a desarrollos competenciales más amplios que los que recoge el Acta Unica, de tal forma que ésta puede llegar incluso a ser un texto regresivo respecto de la práctica jurisprudencial que ha venido estableciendo dicho Tribunal (78).

En todo caso, lo que sí es una limitación significativa es el hecho de que la ampliación de competencias a nuevos sectores, no venga aparejada de una mayor intervención del Parlamento Europeo en la función legislativa, tal y como éste ha venido reclamando reiteradamente. Este hecho viene a aumentar el déficit democrático de la Comunidad. En este sentido, la ampliación competencial a nuevos sectores debe utilizarse para corregir este problema estructural del sistema institucional comunitario, y a la luz de estas consideraciones deberán desarrollarse los reglamentos internos de las instituciones, de forma que puedan superar de algún modo esta laguna. Si esto no se hace así; si se amplía el ámbito de competencias a nuevos sectores sin realizar un cambio cualitativo en la participación de las instituciones, se agudizará aún más la cuestión vital de la carencia de legitimidad democrática del conjunto del sistema institucional y de la Comunidad misma.

---

(77) El citado proyecto del Parlamento establece que «La Unión tiene competencias concurrentes en materia de política social sanitaria, de política de protección de los consumidores, de política regional, de política de medio ambiente, de política de la educación y de la investigación, de política cultural y de política de la información» (art. 55).

(78) En efecto, además de las competencias específicas y de las subsidiarias, las instituciones comunitarias disponen de competencias no escritas, en virtud de la teoría de los poderes implícitos. Esta teoría había sido establecida por la jurisprudencia internacional, al admitir la atribución de nuevas competencias y funciones a una organización internacional en la medida en que éstas fueran necesarias para la realización de objetivos fijados por el acta constitutiva. El Tribunal de Justicia de la Comunidad ha reconocido expresamente la validez de esta teoría en el orden comunitario y la ha aplicado repetidamente, sobre todo en materia de competencias exteriores. Además, fue sobre la base de la teoría de los poderes implícitos como el tribunal dio validez a la creación de Comités de gestión o de reglamentación, e incluso a la adopción de actos no previstos en el artículo 189 CEE (G. ISAAC, *op. cit.*, pp. 47 y 48).

## 2. El mercado interior.

Por lo que se refiere al *mercado interior*, el Acta Única promete la consecución de un mercado interior «sin fronteras» para el 31 de diciembre de 1992. Sin embargo esta cuestión queda bastante poco concretada, pues los objetivos a alcanzar no aparecen claramente definidos. El artículo 8 A del Acta da una definición bastante amplia y termina señalando que no se ha admitido ninguna ampliación en relación con los objetivos recogidos en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, es decir, que el mercado interior no va más allá de lo que constituye el mercado común contemplado en dicho tratado. Además, aunque se establezca una fecha determinada para su consecución, ello no tiene efecto jurídico automático, con lo que nos encontramos con un período transitorio, ilimitado, para la realización de este objetivo.

## 3. Capacidad monetaria.

Por lo que se refiere a la *capacidad monetaria*, la alusión que recoge el preámbulo a la unidad Unión económica y monetaria, así como el capítulo que menciona el Sistema Monetario Europeo y el Ecu, no carecen de importancia, pero con la simple mención se deja sin resolver el tema fundamental de la incorporación del SME al sistema institucional, y lo mismo puede decirse de la unidad de cuenta europea. Además, hay que poner de relieve que el párrafo 2 del artículo 102 A —único que compone el capítulo dedicado a la «unión económica europea»— establece que en la medida en que el desarrollo ulterior en el plano de la política económica y monetaria exija modificaciones institucionales, se aplicarán las disposiciones del artículo 236 del Tratado CEE, es decir, las relativas a la revisión del mismo. Esta disposición, como señala Pescatore, «... lejos por tanto de favorecer la cooperación monetaria, parece tener como objetivo primordial el bloquear todo desarrollo significativo del sistema. Hasta el punto de que la 'presidencia' y la Comisión han creído necesario insertar una contra-declaración en el acta final» (79).

## 4. Política social.

Por lo que respecta a la *política social*, resulta a todas luces insuficiente la ampliación de competencias que recoge el artículo 118 A, a pesar de que, en determinados aspectos, el párrafo 2 del mismo puede permitir un cierto avance en la materia a través de directivas que habrán de aplicarse progresivamente.

---

(79) P. PESCATORE, *op. cit.*, pp. 47 y 48.

## 5. Cohesión económica y social.

Por lo que respecta a la *cohesión económica y social*, el artículo 130 A señala que la Comunidad se empeñará en conseguir disminuir las diferencias entre las regiones y reducir el atraso de las menos favorecidas. Al mismo tiempo, a través del artículo 130 C se institucionaliza el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado precisamente a eliminar estos desequilibrios regionales. Sin embargo, se deja el desarrollo de los fondos estructurales existentes a una posterior propuesta global que la Comisión presentará al Consejo. La dificultad fundamental estriba en que dicha propuesta, que es la que en definitiva establecerá el funcionamiento y la eficacia de estos fondos, tendrá que ser aprobada por unanimidad en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. De esta forma, la concreción de la cohesión económica y social queda supeditada a una decisión unánime del Consejo, con lo cual se limitan en gran medida sus posibles avances. Hay que señalar, sin embargo, que en relación con las modificaciones que sean necesarias para la consecución de los objetivos que establece este apartado para el FEDER, el Consejo adoptará sus decisiones por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento.

## 6. Investigación y desarrollo tecnológico.

En relación con la cuestión de *la investigación y el desarrollo tecnológico*, era evidente la urgencia de dar una dimensión comunitaria a los problemas derivados de la misma, y a este objetivo responde la modificación del artículo 130 del Tratado CEE, desarrollando un original sistema de geometría variable por el que los Estados pueden participar en los programas tecnológicos de una manera muy flexible.

El funcionamiento de este sistema podrá servir de banco de pruebas para comprobar hasta qué punto los sistemas geometría variable son posibles en la Comunidad Europea. En todo caso, será necesaria la unanimidad para establecer los programas marco plurianuales y para crear empresas comunes o cualquier otra estructura para la ejecución de dichos proyectos, lo que dificulta, sin duda, la realización de los objetivos establecidos.

## 7. Medio ambiente.

Por último, hay que poner de relieve que el Acta Unica considera como una nueva política de la Comunidad la *protección del medio ambiente* (este fue uno de los puntos principales de la oposición de los socialdemócratas daneses a dicho texto, ya que Dinamarca goza de una legislación

muy ambiciosa sobre esta materia). Sin embargo, de nuevo en este punto el Acta es vaga y muy general y, aunque se enuncian los principios básicos de actuación, no se establecen medidas concretas a adoptar. El Acta admite en este terreno lo que se denomina la opción de la diferenciación, que consiste en que las medidas adoptadas por la Comunidad y aquéllas (de mayor magnitud) que quieran adoptar los Estados miembros, no son incompatibles o excluyentes entre sí.

La inclusión de la política de protección del medio ambiente en el Acta Unica dota a esta actividad a realizar por la Comunidad de una cierta base jurídica de la que hasta ahora carecía, pero es necesario concretar los objetivos y articular los instrumentos y mecanismos necesarios para llevar a cabo dicha política.

De lo hasta aquí expuesto podemos concluir, siguiendo a Pescatore, que, si intentamos hacer una síntesis de todas estas nuevas disposiciones, se constata que sólo las relativas a la investigación y a la tecnología presentan una originalidad real, y que todos los otros capítulos son, en realidad, variaciones sobre temas ya bien conocidos en la práctica comunitaria (80).

## VII. EL SISTEMA DE COOPERACION POLITICA EUROPEA

### 1. Génesis del sistema de cooperación política.

El sistema de cooperación política europea viene funcionando desde hace quince años como un sistema paralelo al comunitario y con él se intenta resolver el problema que planteaba la existencia de unos ciertos niveles de unificación económica entre los Estados miembros de la Comunidad, por un lado, y de una absoluta disparidad en las relaciones exteriores de cada uno de ellos, por otro (81).

(80) *Op. cit.*, p. 49.

(81) Sobre el sistema de cooperación política europea *vid.*: ALDECOA, F., «La participación de España en la Cooperación Política Europea», Ponencia presentada al *Seminario sobre España y la Cooperación Política Europea*, Barcelona, 12-13 de abril de 1985; ALLEN, David; RUMMEL, Reinhardt y WESSELS, Wolfgang, *European Political Cooperation*, Londres, Butterworth Scientific, 1982; BENAVIDES Y SALAS, Pablo de, «La cooperación política europea», *Documentación Administrativa*, n.º 185, 1980, pp. 233-255; BONVICINI, Gianni, «Achievements and perspectives of European Political Cooperation», Ponencia presentada al *Seminario sobre España y la Cooperación...*; BRUCKNER, P., «La cooperación politique européenne», *Revue du Marché Commun*, n.º 254, febrero 1982; GAJA, Giorgio, «European Parliament and Foreign Affairs: (1) Political Cooperation among the Nine», en A. CASSESE (ed.), *Parliamentary control over Foreign Policy*, Germantown, Sijthoff, 1980, pp. 191-205; GOMIS, Pedro Luis, «España ante la Cooperación Política Europea», *Movimiento Europeo*, n.º 6, mayo-junio 1983, pp. 31 y ss.; GONZALEZ SANCHEZ, Enrique, «La cooperación política europea», *Boletín Movimiento*

Así, la cooperación política surge ante la necesidad de una toma de postura común en los asuntos internacionales, y, en la medida en que no era posible hacerlo a través de una reforma institucional se planteó como un instrumento estrictamente intergubernamental, aunque vinculado cada vez más a las instituciones comunitarias.

El sistema fue concebido en la Cumbre de La Haya, de diciembre de 1969, en la que se encargó a los Ministros de Asuntos Exteriores el estudio sobre cómo conseguir progresar en la cuestión de la unificación política dentro del contexto de la ampliación (82). Fruto de estos estudios fue el Informe de Luxemburgo de 1970 (83), en el que se recogían los siguientes objetivos para la cooperación política europea: «Asegurar mediante una información y consultas regulares una mejor comprensión mutua sobre los grandes problemas de la política internacional» y «reforzar su solidaridad favoreciendo una armonización de los puntos de vista, la concertación de las afinidades y, cuando aparezca como posible y deseable, de las acciones comunes» (84).

Posteriormente, en la Cumbre de París de octubre de 1972, se encargó a los Ministros de Asuntos Exteriores la preparación de un segundo informe sobre los métodos y procedimientos para mejorar la cooperación política (85). El resultado fue el Informe de Copenhague, aprobado en julio de 1973, y en el que se establece que «los Gobiernos de los Estados miembros se consultarán sobre las cuestiones importantes de política exterior

---

*Europeo*, n.º 3, marzo 1982; Id., «Participación de España en las instituciones comunitarias, en el proceso de decisión comunitaria y en los mecanismos de la cooperación política», *Documentación Administrativa*, n.º 201, 1984, pp. 15-51; LIÑAN NOGUERAS, Diego, «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, n.º 2, 1980, pp. 607 y ss.; MARIÑO, F., «El sistema de cooperación política en Europa», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 5, n.º 2; MENENDEZ DEL VALLE, Emilio, «España y la cooperación política europea», *El País*, 22 y 23 de marzo de 1985; PARAMIO, Ludolfo, «Entre la guerra y la cooperación económica: una alternativa para Europa», *Zona Abierta*, n.º 27, 1983; SCHOUTHEETE, Philippe de, *La coopération politique européenne*, Bruselas, Labor, 1980; WESSELS, W., «European Political Cooperation (EPC) and the European Union: Brake or Engine for Future Integration?», Ponencia presentada al *Seminario sobre España y la Cooperación...*; LOUIS, Jean-Victor y BRUCKNER, Peter, «La coopération politique européenne», en AA.VV., *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 12 (relations extérieures), Bruselas, Universidad Libre de Bruselas, 1981, pp. 197-242.

(82) *Vid. Comunicado de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad Europea*, artículo 15.

(83) *Vid. Rapport des Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres sur les problèmes de l'unification politique*, *Bull. CE*, 11/1970, p. 9.

(84) *Ibidem*.

(85) *Vid. la Declaración de la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad Europea*, de 21 de octubre de 1972, *Bull. CE*, 10-1972.

y establecerán prioridades dentro del respeto a determinados principios» (86). Estos principios serán, entre otros: la búsqueda de líneas comunes en cada caso concreto; el que los temas deben concernir a los intereses de Europa: que éstos serán ámbitos en los que una postura común se hace necesaria o deseable; y que cada Estado se compromete a no fijar definitivamente su postura sin haber consultado previamente, dentro del marco de la cooperación política, al resto de los países.

## 2. Las insuficiencias y la necesidad de reforma.

El sistema de cooperación política europea, subproducto del fracaso de los diversos intentos de transformar la Comunidad Europea en una Unión Política, se define como un «sistema integubernamental de coordinación de voluntades y actividades» y, como pone Mariño de manifiesto, su funcionamiento «... no encuentra su fundamento en un instrumento jurídico internacional determinado, sino en una serie de complejos compromisos políticos y éticos entre los Estados participantes» (87).

Como pone de relieve W. Wessels, los federalistas más radicales apoyaron el sistema de cooperación política únicamente en tanto que intento de propulsar lo que consideraban como un obsoleto sistema de Estados-naciones en Europa (88). A pesar de sus limitaciones hay que recordar que, como señala el citado autor, el desarrollo de la maquinaria de cooperación política europea sirvió, en un período especialmente crítico, tanto a los intereses de aquellos que deseaban un rápido desarrollo de la Comunidad hacia una Unión Europea, como a los de aquéllos, como Reino Unido, que no se mostraban entusiastas de tal progreso. Para los partidarios de la unificación, la cooperación política resultó ser un área en la cual se podía conseguir al menos algún progreso, a pesar de la situación de parálisis en la que se encontraban las instituciones comunitarias. Para otros, la cooperación política, tal y como se desarrollaba, representaba un área de actividad europea que no dañaba sus firmes objeciones ante mayores extensiones del principio de supranacionalidad. Así, la cooperación política aparecía como algo sobre lo que todos los Estados, aunque por motivos muy diferentes, podían estar de acuerdo (89).

---

(86) *Vid.* Deuxième rapport sur la coopération européenne en matière de politique étrangère adopté par les Ministres des Affaires Etrangères et approuvé par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement, *Bull. CE*, 9/1973, p. 13.

(87) F. MARIÑO, *op. cit.*, p. 60.

(88) W. WESSELS, «European Political Cooperation: a new approach to European foreign policy», en D. Allen, R. Rummel y W. Wessels, *op. cit.*, p. 3.

(89) *Op. cit.*, p. 29.

La historia de la cooperación política europea ha corrido paralela a la de la Comunidad Europea, aunque, como señala G. Bonvicini, los factores que separan y diferencian estos dos enfoques han prevalecido siempre sobre aquéllos tendentes a su unificación. Sin embargo, como pone de relieve dicho autor, desde el nacimiento del sistema de cooperación política, se ha convertido en una necesidad el encontrar una solución al problema de la coordinación entre dicho sistema y la estructura institucional de la Comunidad. Y dos son los factores que favorecen esta coordinación: en primer lugar, el objetivo último de la cooperación política es el mismo que el de la Comunidad: la unificación política de Europa; en segundo lugar, los estrechos lazos entre política exterior y política económica han existido desde el primer momento, y resulta difícil considerar una de ellas sin tener en cuenta la otra (90).

Para Bovincini, la solución al problema de la coexistencia entre la cooperación política y la actividad comunitaria pasa por una reforma institucional, tanto de la primera como de la segunda; en una palabra, «un salto cualitativo hacia la Unión Política Europea» (91).

### 3. El Acta Unica y las novedades que contiene.

La regulación del sistema de cooperación política en el Acta Unica Europea tratará de resolver precisamente estas cuestiones. Por un lado, se vinculará, en el artículo 1 del título I, a las Comunidades Europeas, con el objetivo de «contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea». Por otro lado, el sistema de cooperación política va a encontrar en el Acta Unica su fundamento jurídico: «La cooperación política se regirá por el título III de la presente Acta. Las disposiciones de dicho título confirman y complementan los procedimientos convenidos en los informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973), y Londres (1981), así como en la Declaración Solemne sobre la Unión Europea (1983) y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros» (92).

La regulación específica de la cooperación política europea establecida en el título III, además de institucionalizar el sistema existente, contempla, entre otras, las siguientes novedades de consideración:

1. La asociación de la Comisión a los trabajos de la cooperación polí-

(90) G. BONVICINI, «The dual structure of EPC and Community activities: problems of coordination», en D. Allen, R. Rummel y W. Wessels, *op. cit.*, p. 33.

(91) *Op. cit.*, p. 43.

(92) *Vid.* artículo 1 del Acta.

tica europea (arts. 3.1 y 3.2), aunque la vinculación institucional más firme seguirá siendo con el Consejo y, especialmente, a través de su presidente (arts. 10.1 y 10.2). Asimismo, se asegura «la asociación estrecha del Parlamento Europeo a la cooperación política». A dicho fin, la Presidencia informará especialmente al Parlamento de los temas de política exterior examinados en el marco de los trabajos de la cooperación política y velará para que en dichos trabajos sean debidamente tomados en cuenta los puntos de vista del Parlamento (art. 4).

2. La ampliación explícita del contenido de la cooperación política europea a las cuestiones de seguridad, si bien básicamente a los aspectos políticos y económicos de la misma (art. 6). Esta ampliación «no obstará a la existencia de una cooperación más estrecha en el sector de la seguridad entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica» (art. 6.3).

3. El establecimiento de una Secretaría, en Bruselas, cuya misión será asistir a la Presidencia en la preparación y aplicación de las actividades de la cooperación política europea, así como en las cuestiones administrativas (art. 10.3). Además, los miembros de dicha Secretaría serán asimilados a los miembros de las misiones diplomáticas de las Altas Partes Contratantes (art. 11).

#### **4. La Decisión adoptada por los Ministros de Asuntos Exteriores con ocasión de la firma del Acta: alcance y contenido.**

Por lo que respecta a la formalización de la práctica existente, dándole, además, un mayor alcance y contenido, en una línea de profundización en la cooperación política, es de gran importancia la Decisión adoptada con ocasión de la firma del Acta Unica por los Ministros de Asuntos Exteriores reunidos en el seno de la Cooperación Política Europea (93), en la que adoptan una serie de medidas relativas a la aplicación práctica de algunos aspectos del título III del Acta. Esta Decisión consta de cinco partes: la primera dedicada a las relaciones entre la cooperación política europea y el Parlamento Europeo, la segunda, relativa a la cooperación de las misiones de los Estados miembros y de las delegaciones de la Comisión de terceros países y ante organizaciones internacionales; la tercera sobre las funciones y organización de la Secretaría de la cooperación política; y las partes cuarta y quinta, relativas a los lugares de reunión y a las lenguas de trabajo respectivamente.

En la parte I, se recoge de nuevo la decisión de asegurar una estrecha asociación entre el Parlamento Europeo y la cooperación política, estable-

---

(93) *Vid.*, el texto de dicha Decisión en *Bol. CE*, 2/1986, Punto 3.4.1.

ciéndose las diversas modalidades por las que se efectuarán los contactos con dicha institución: la Presidencia informará regularmente al Parlamento; se dirigirá a él al principio de su mandato, presentándole su programa, y al final del mismo, presentándole un informe sobre los avances realizados; le enviará, una vez al año, una comunicación escrita sobre dichos avances y participará, a nivel ministerial, en el debate general del Parlamento sobre la política exterior; se reunirá con los miembros de la Comisión Política del Parlamento cuatro veces al año en un coloquio de carácter informal; se podrán organizar, de común acuerdo, reuniones especiales de información sobre temas específicos; la Presidencia dará cuenta, lo antes posible, al Parlamento de las declaraciones adoptadas en el marco de la cooperación política; etc.

En la parte II se establece que las misiones de los Estados miembros y las delegaciones de la Comisión intensificarán su cooperación en terceros países y ante organizaciones internacionales, cooperación que será examinada periódicamente por el Comité Político, con el fin de reforzarla.

Por lo que se refiere a la Secretaría (parte III), que asiste a la Presidencia y de cuya autoridad depende, se establece su composición y sus funciones. Con relación al primer punto, se establece que la Secretaría estará compuesta por cinco funcionarios: la Presidencia en ejercicio de la cooperación política, así como las dos Presidencias precedentes y las dos siguientes, destacarán cada una un funcionario por un periodo que comprende cinco presidencias (dos años y medio). Es necesario destacar la importancia de este método de nombramiento, ya que, si bien no es el ideal —pues no son funcionarios comunitarios en el sentido en que puedan serlo los miembros de la Comisión, independientes de sus Gobiernos; y, además, están adscritos administrativamente a las misiones diplomáticas de sus respectivos Estados acreditadas en Bruselas—, sí es un paso adelante superando una estricta intergubernamentalidad, ya que la Secretaría no estará compuesta por un representante de cada uno de los Estados miembros.

## 5. Conclusión.

De lo hasta aquí dicho se desprende que el título del Acta Unica relativo a la cooperación política europea —al igual que las demás partes de dicho texto— presenta elementos positivos, a la vez que importantes lagunas e insuficiencias. La laguna fundamental que encontramos radica, como señala Pescatore, en el hecho de la consagración del sistema de cooperación en materia de política exterior bajo la forma de un tratado internacional no tiene por objeto crear ninguna obligación entre las Partes Contratantes, y no pasa, en ningún punto, el nivel de declaraciones de

intenciones (94). Los Estados miembros no están obligados más que en lo que respecta a los medios y a la buena voluntad y, además —cuestión importante— el Tribunal de Justicia no tiene competencias para sancionar posibles violaciones de las disposiciones relativas a la cooperación política (95).

En todo caso, y como señala J.V. Louis, el título III del Acta presenta algunas —aunque pocas— novedades y elementos positivos; fundamentalmente el dar una base jurídica a las declaraciones existentes sobre la materia; la creación de una Secretaría en Bruselas y el hacer una alusión, aunque discreta, a la cuestión de la seguridad (96).

Además, la formalización del sistema de cooperación política europea es un paso más en la concreción del sistema, posibilitando el fortalecimiento de un marco en el que las relaciones exteriores de la Comunidad Europea sean más homogéneas y en el que los intereses del conjunto primen sobre los de las partes.

## VIII. LAS INSUFICIENCIAS DEL ACTA UNICA EUROPEA Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS PLANTEADAS

### 1. Introducción.

De lo hasta aquí expuesto podemos concluir, con J.V. Louis, que el Acta Unica Europea está lejos de colmar las ambiciones que se habían forjado los promotores de la Unión Europea, y que junto a elementos positivos, presenta importantes lagunas, insuficiencias e incluso peligros (97). Aparece así como una revisión minimalista aceptada por la mayoría de los Estados con la esperanza de conseguir el acuerdo de los Estados que forman la minoría reticente ante sus reformas más ambiciosas (98).

### 2. Sus deficiencias y omisiones.

Uno de los rasgos que primero saltan a la vista es, como señala el citado autor, la redacción complicada, incluso confusa, de cada uno de los capítulos del Acta Unica. La desconfianza de las partes se refleja en los

(94) P. PESCATORE, *op. cit.*, p. 53.

(95) *Vid.*, J.V. LOUIS, «Introducción» a *L'acte unique européen*, Journée d'études, Instituto de Estudios Europeos, Universidad Libre de Bruselas, 1 de marzo de 1986, p. 11.

(96) *Ibidem.*

(97) J.V. LOUIS, «Avant-Propos» a «L'acte unique...», *op. cit.*, p. 3.

(98) J.V. LOUIS, «Introducción...», *op. cit.*, p. 7.

textos y declaraciones que acompañan el Acta, de forma que todo principio está sujeto a restricciones que limitan o atenúan su alcance (99).

Pero, aparte de estas deficiencias, el Acta es «particularmente decepcionante» (100) si se intenta poner de relieve sus omisiones: como ya hemos señalado, la cuestión de la financiación está completamente silenciada, el Informe Adonnino sobre la Europa de los Ciudadanos totalmente ignorado, y, si el Parlamento Europeo ha visto aumentados sus poderes en materia de relaciones exteriores, este progreso concierne únicamente a los acuerdos de asociación y adhesión.

### 3. La controversia suscitada por el Acta Unica.

Teniendo en cuenta estas características del Acta Unica Europea, es lógico que ésta haya sido motivo de una fuerte controversia, controversia que en nuestro país apenas ha tenido eco.

En el Parlamento Europeo ha suscitado discusión porque sus resultados aparecen como excesivamente tímidos, alejándose del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea elaborado y aprobado por dicha institución. En esta misma línea se manifestó Italia, supeditando la firma del Acta a que ésta fuera aprobada por el Parlamento Europeo y firmada por el resto de los países comunitarios.

Sin embargo a Dinamarca su contenido le pareció excesivamente ambicioso, lo que llevó a un enfrentamiento interno entre las fuerzas políticas y a la convocatoria de un referéndum en el que finalmente ganó la postura favorable a la firma del Acta.

Por último, Grecia tuvo también series dudas para firmar el nuevo tratado, y éstas son las razones que explican, en líneas generales, por qué unos Estados firmaron el Acta el 17 de febrero, mientras que otros —los tres citados— lo hicieron el día 28 de dicho mes.

### 4. El problema de la ratificación y entrada en vigor.

Como es sabido, en virtud del artículo 236 del Tratado CEE, para que entre en vigor la reforma del mismo, ha de ser ratificada por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los Ministros de Asuntos Exteriores han convenido a este respecto hacer todo lo posible, en sus respectivos países, para que el Acta Unica sea ratificada lo antes posible, y han señalado que ésta debería en-

---

(99) *Op. cit.*, p. 8.

(100) *Op. cit.*, p. 11.

trar en vigor, lo más tarde, el 1 de enero de 1987 (101). También han expresado —especialmente el holandés Van der Broek, Presidente del Consejo durante el primer semestre de 1986— la voluntad política de mantener el espíritu de la Conferencia sin esperar a la entrada en vigor del Acta (102).

En todo caso, esta modificación no producirá efectos jurídicos si no es ratificada por todos los Estados miembros. En el caso de que esta ratificación no se llevara a cabo se paralizaría el proceso de reforma y se abriría de nuevo el debate sobre la posibilidad de la Europa de las dos velocidades, en la que algunos de los Estados se registrarían por los Tratados antiguos y otros por los Tratados reformados. Es ésta una situación difícil, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el punto de vista político, pero que necesariamente deberá plantearse si alguno de los Estados no manifiesta su consentimiento en obligarse por el tratado reformador, salvo que dicho Estado decida abandonar definitivamente la Comunidad, solución no deseable y no prevista en los tratados, que plantea, a su vez, innumerables problemas ya que, como suele decirse en medios comunitarios, tan difícil como entrar en la Comunidad es salirse de ella.

## 5. Las nuevas estrategias planteadas y sus resultados.

Cuando los grupos más federalistas del Parlamento Europeo consideraran insuficiente el Acta Unica, surge una vez más la iniciativa de Altiero Spinelli, Presidente de la Comisión institucional, de presentar un documento de trabajo y debatirlo en dicha Comisión los días 4 y 5 de febrero (103). De dicho documento se extraen tres importantes conclusiones:

1. El intento de alcanzar un tratado que instituya la Unión Europea por medio de una conferencia intergubernamental ha fracasado. Es necesario escoger otros caminos.
2. La tarea de retomar la iniciativa, siguiendo un método diferente, sólo puede pertenecer al Parlamento,
3. La iniciativa citada debe conseguir esencialmente dar al Parlamento Europeo que será elegido en 1989 un mandato constituyente, para lo cual se considera conveniente la movilización de la opinión pública en colaboración con los Parlamentos y Gobiernos nacionales.

Las Comunidades y Regiones de Europa se han declarado a favor de que se otorgue dicho mandato constituyente al Parlamento, en su reunión

---

(101) *Vid. Europe*, n.º 4278, 12-marzo-1986, p. 3.

(102) *Id.*

(103) *Vid.* Document de travail, Spinelli, Comisión Institucional, 24-enero-1986, Parlamento Europeo, P.E. 103.514; y *Europe*, n.º 4253, 5-febrero-1986.

de los XV Estados Generales de abril y mayo de 1986 (104). A su vez, los federalistas italianos han denunciado, con motivo de la III Conferencia de «Forza Federalista», las carencias del Acta Unica, y han solicitado también que se otorgue dicho mandato constituyente al Parlamento con ocasión de las elecciones europeas de 1986 (105).

Por lo que respecta a la movilización de la opinión pública, es también significativa, y digna de ser puesta de relieve, la actitud de tres objetos de conciencia italianos que se niegan a llevar el uniforme de un Estado nacional, mientras que aceptarían un servicio militar europeo (106).

Después de diversas reuniones de su Comisión Institucional, y siguiendo sus iniciativas, el Parlamento Europeo, en su Resolución del mes de abril del presente año, acepta en parte la estrategia de Spinelli sobre la Unión Europea y el Acta Unica, al considerar que esta institución debe aprovechar al máximo las posibilidades ofrecidas por el Acta Unica y que, mediante sus comisiones competentes velará para que la Comisión y el Consejo apliquen escrupulosa y rápidamente todo lo que se ha decidido formal o implícitamente en la Conferencia de Luxemburgo, proponiendo a los Parlamentos nacionales que, en el momento de ratificar el Acta Unica, incluyan una declaración señalando que ésta, a pesar de contener ciertas mejoras, dista de realizar la Unión Europea, a cuyo logro se han comprometido solemnemente los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad (107).

De todo esto se desprende que, si bien al Parlamento Europeo le ha parecido insuficiente el Acta Unica, se está iniciando ya una nueva estrategia para sacar el máximo partido a la misma, estrategia que empieza a dar sus frutos, como lo demuestra la propuesta de resolución adoptada por el Comité encargado de las cuestiones europeas de la Cámara de Representantes de Bélgica; propuesta que recoge las directrices del Parlamento Europeo citadas anteriormente (108).

Por otra parte, como recuerda J.V. Louis, frente a la timidez y limitaciones del Acta, Bélgica había propuesto, durante la Conferencia, que se previera formalmente, en una declaración, la organización de una nueva conferencia en 1992. Esta idea fue rechazada por Reino Unido. Se encargó

(104) *Vid. Europe*, n.º 4315, p. 3.

(105) *Vid. Europe*, n.º 4316, 12/13-mayo-1986, p. 3.

(106) *Id.*

(107) *Vid.* Resolución del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea y el Acta Unica, adoptada en la sesión del 17 de abril de 1986, *PE 105.318 (B 2-102/2)*.

(108) *Vid.* proposition de Résolution adoptée par le Comité d'Avis chargé des questions européennes, 500-I(EUR) (1985-1986) N. 1, *Kamer van Volksvertegenwoordigers*, de 23 de abril de 1986.

a la Comisión que realizara un balance al finalizar 1987 y el presidente Delors propuso una discusión política en profundidad en el plazo de dos años, sobre lo que se quiere hacer entre los Doce y cómo hacerlo. La propia Acta prevé la realización de un informe antes de que termine 1988, y otro antes de que finalice 1990, sobre el estado de los trabajos relativos al mercado interior. Por su parte, el Parlamento Europeo ha solicitado a su Comisión institucional un informe, antes del 1 de enero de 1988, sobre los resultados obtenidos por la aplicación del Acta Unica y el Primer Ministro Lubbers señaló que se había entrado en un «proceso constitucional permanente» (109).

## IX. VALORACION GLOBAL Y PERSPECTIVAS

### 1. La dificultad de establecer un balance.

Es muy difícil hacer un balance sobre los resultados de la iniciativa intergubernamental para la reforma de la Comunidad y los efectos que puede tener su entrada en vigor, cuando no sabemos siquiera si llegará a estar vigente. Sin embargo, desde nuestra perspectiva entendemos que, si bien ha llegado a unos resultados modestos, éstos pueden ser útiles, y es posiblemente el tope al que puede llegar una reforma patrocinada por los Estados a través de sus Gobiernos.

### 2. La necesidad de una profundización.

Se trata de una reforma positiva, aunque insuficiente, alejada de la iniciativa del Parlamento, lo que lleva necesariamente a plantear la cuestión capital: la reforma sigue pendiente, pero no se verán progresos en esta dirección a través de métodos intergubernamentales, dada la propia naturaleza de las cosas.

Si se quiere profundizar realmente en el sentido de la Unión Europea, como señala el Acta Unica, el Parlamento Europeo tendrá que volver a tomar la iniciativa de la misma y arbitrar algún procedimiento similar al que se contemplaba en el artículo 82 de su Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, para no condicionar el éxito de la misma a la voluntad de todos los Estados miembros, pues si se deja exclusivamente a su voluntad, difícilmente se conseguirá la Unión Europea.

---

(109) Vid. J.V. LOUIS, «Introducción...», *op. cit.*, p. 12.

### 3. El consenso sobre una valoración positiva del Acta Unica.

Pescatore, desde una perspectiva profundamente crítica, y contraria a una revisión de los tratados (procedimiento, según él aleatorio), afirma que en el Acta Unica se refleja la imprudencia cometida por todos, Gobiernos y Parlamento Europeo, que se han lanzado a esta obra de reforma en un momento en el que manifiestamente, varios Estados miembros no tienen otro objetivo que cuestionar los compromisos contraídos por su adhesión a la Comunidad y establecer un freno frente a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, demasiado favorable, a los ojos de muchos, al progreso en el proceso de integración (110). Por esta causa, continua el citado autor, los trabajos de la Conferencia intergubernamental han llevado a un resultado en el que los elementos de progreso han fracasado frente a los elementos de regresión, concluyendo que el mal menor para Europa sería el fracaso del Acta Unica, en resumidas cuentas «retrógrada» (111).

No obstante, existe un cierto consenso alrededor de una valoración positiva del Acta Unica Europea, en el sentido de resaltar al máximo sus elementos positivos y las posibilidades y expectativas que abre, aunque, como señala J.V. Louis, «El Acta Unica no es, en ningún modo, el final de un proceso. La reflexión debe proseguir» (112). Para este autor, el Acta no puede ser considerada como un fin en sí misma por los partidarios de la Unión y las próximas elecciones al Parlamento Europeo, en 1989, deberían ser una incitación a retomar la reflexión (113).

### 4. El debate sobre la necesidad de la reforma y el efecto demostración del Acta Unica Europea.

Ha sido un tema recurrente durante los últimos años el debate, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista doctrinal, sobre la necesidad de la reforma. Para algunos autores no es necesaria la revisión de los tratados para profundizar en el proceso de construcción comunitaria. En este sentido se expresa Cerexhe al afirmar que «La revisión de los tratados no es (...) necesaria. La estructura institucional, con poco que se manipule con las suficientes precauciones, es a la vez frágil y resistente. Sin embargo, su fragilidad no puede ser el instrumento de su invalidación. El verdadero debate es el que trata sobre la explotación al máximo de esta estructura y su adaptación a las nuevas realidades, gracias a una gestión que debe apoyarse sobre unas realidades concretas. Esas rea-

---

(110) P. PESCATORE, *op. cit.*, p. 58.

(111) *Op. cit.*, pp. 58-59.

(112) J.V. LOUIS, «Avant-Propos...», *op. cit.*, p. 3.

(113) J.V. LOUIS, «Introducción...», *op. cit.*, p. 12.

lidades son, de una parte, los tratados y, de otra, la tensión creadora existente entre lo supranacional y lo intergubernamental» (114).

Para otros autores esta revisión era indispensable. Así, J.V. Louis, al referirse al Proyecto del Parlamento Europeo señala que «el gran mérito de la iniciativa parlamentaria es el forzar la reflexión sobre una revisión institucional destinada a establecer un poder europeo más legítimo y más eficaz (...). Sólo el Parlamento está en disposición de romper el inmovilismo institucional y el tabú de la revisión imposible» (115).

Y es precisamente desde esta perspectiva desde la que podemos poner de relieve uno de los elementos más positivos del Acta Unica Europea: dicha Acta, al margen de sus insuficiencias y limitaciones, produce un importante efecto demostración al romper el tabú al que hace referencia J.V. Louis y demostrar que los tratados comunitarios son reformables.

---

(114) ETIENNE CEREXHE, «Réflexions sur les institutions européennes», en AA.VV., *Pensamiento Jurídico y Sociedad Internacional*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 286.

(115) J.V. LOUIS, «Des institutions pour l'Europe», en AA.VV., *op. cit.*, vol. II, p. 707.

