





# **Cuadernos Europeos de Deusto**



# **Cuadernos Europeos de Deusto**

**Núm. 33/2005**

### **Dirección y Consejo de redacción:**

Director: Nicolás Mariscal

Directora adjunta: Beatriz Pérez de las Heras

Secretario: Francisco Rodríguez

Consejo de redacción: Francisco Aldecoa

Javier Bilbao

José Ramón Canedo

M.<sup>a</sup> Jesús Cava

Félix Echevarría

Fernando García de Cortazar

Carlos García Gallego

Laura Gómez Urquijo

Beatriz Iñarritu

José Martín y Pérez

de Nanclares

José Palacio

### **Administración y suscripciones:**

Instituto de Estudios Europeos

Universidad de Deusto - Apartado 1 - E48080 Bilbao

Tfno.: 944 139 000 Fax: 944 139 284 Email: bzubiaga@iee.deusto.es

### **Precios de Suscripción (2 números al año):**

Zona euro . . . . . 32 euros (IVA incluido)

Otras zonas . . . . . 43 dólares

### **Número suelto:**

Zona euro . . . . . 18 euros (IVA incluido)

Otras zonas . . . . . 26,50 dólares

*Cuadernos Europeos de Deusto agradece el patrocinio de la Dirección General de Patrimonio, Catastro y Asuntos relacionados con la Unión Europea, del Departamento de Hacienda y Finanzas de la Diputación Foral de Bizkaia, que ha hecho posible la publicación del presente número.*

### **NORMAS SOBRE ARTICULOS PARA LA REVISTA CUADERNOS EUROPEOS DE DEUSTO**

1. *Al publicarse en nuestra revista* los artículos deberán tener una *extensión* entre 15 páginas como mínimo (7.000 palabras) y 30 como máximo (14.000).
2. El autor o autores indicarán el *título académico* con el que desean aparecer.
3. Debe incluirse al comienzo del artículo un breve *sumario* de éste, referente a sus epígrafes.
4. Adjúntese al texto escrito, el correspondiente *diskette*.

Gracias.

Publicación impresa en papel ecológico

Impreso en España/Printed in Spain

ISSN: 1130-8354

Depósito legal: NA - 1.079-2004

Fotocomposición: IPAR, S.Coop. - Bilbao

Impresión: GraphyCems

# Cuadernos Europeos de Deusto

Núm. 33/2005

## Sumario

---

Presentación: la ampliación de la Unión Europea, A. BECERRO	9
Estudios	
M. BELLIDO BARRIONUEVO, <i>La complejidad y originalidad del sistema de fuentes del Derecho Comunitario: el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿una simplificación fallida?</i>	17
C. FLORES JUBERÍAS, <i>Antieuropeísmo y euroescepticismo: el estado de la cuestión después de la ampliación hacia el Este</i>	53
A. GARCÍA LUPIOLA, <i>Un Parlamento reforzado para la Unión ampliada</i>	79
D. GROS, <i>Economic aspects of Turkey's quest for EU membership</i>	107
E. HOCHLEITNER, <i>The Political Criteria of Copenhagen and their application to Turkey. An analysis and assessment</i>	125
O. PUNGARTNIK, <i>One year after the enlargement: what did the new EU members contribute to European Security—the Case of Slovenia?</i>	153
F. RODRÍGUEZ ORTIZ, <i>Unión Monetaria y ampliación: ajuste en el mercado de trabajo y estado del bienestar</i>	169
Jurisprudencia	
C. GIMENO VERDEJO y M. I. ROFES I PUJOL, <i>Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>	195
Crónica	
B. IÑARRITU, <i>Crónica comunitaria: la actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea</i>	229

---



## **Presentación: la ampliación de la Unión Europea**

Ana Becerro García

Profesora del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Deusto

Hace casi 12 años, en el Consejo Europeo de Copenhague, los Estados miembros de la Unión Europea decidieron embarcarse en un proyecto de ampliación de la Unión Europea que bien puede calificarse de inaudito tanto por sus dimensiones como por su complejidad y su trascendencia e implicaciones futuras. Y ello con un objetivo principal: el extender el área de estabilidad y prosperidad comunitaria a los países de Europa central y oriental que, hasta sólo unos pocos años antes, habían formado parte de lo que entonces se llamaba «bloque comunista». Esta decisión reflejaba no sólo la preocupación por evitar que la evolución y los cambios económicos, políticos y sociales que estaban teniendo lugar derivaran en una situación de inestabilidad generalizada y descontrolada en todo el continente europeo sino que también, tras este proyecto de ampliación, subyacía la más profunda convicción de que el proceso de integración europea estaría incompleto sin la participación en él de esta otra parte de Europa que, hasta entonces, había permanecido al margen.

Se puso entonces en marcha un proceso que, con las adhesiones de la República Checa, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia en mayo de 2004, sólo ha culminado en parte —pendientes como están todavía las adhesiones de Bulgaria, Croacia, Rumania y Turquía, por no mencionar más que los actuales países candidatos. Transcurrido pues algo más de un año desde la última ampliación, ¿en qué punto nos encontramos? En principio, y tomada en su conjunto, no parece que la situación en la UE sea más diáfana ahora que antes de la ampliación ni que unos y otros hayan desterrado sus miedos e inquietudes, justificados o no. Bien puede sostenerse que los problemas e incertidumbres que la UE debía afrontar con motivo de su ampliación forman parte aún de la agenda comunitaria. Es más, algunos aspectos de importancia crucial para el futuro de la UE, como son los aspectos institucionales y la adaptación del proceso de toma de decisiones, la definición, gestión y financiación de un modelo económico y social «europeo» sostenible, o la imbricación de los ciudadanos en el proceso de construcción comunitario —asunto éste ínti-

mamente relacionado con una todavía muy volátil identidad europea— han resurgido con nuevo brío tras años de actuaciones parciales o insuficientes.

Este número recoge el fruto del trabajo y esfuerzo de seis autores que abordan desde diferentes disciplinas, perspectivas y enfoques varios de estos asuntos pendientes. Resulta casi innecesario recalcar que el presente número no pretende dar cuenta exhaustiva de las cuestiones de toda índole que la ampliación ha planteado a la UE y a los propios Estados miembros; dicha tarea desbordaría con mucho el marco de una publicación como la presente. Aún así, el conjunto de artículos reunidos aquí abarca un abanico lo suficientemente amplio de temas como para poder ofrecer, al menos de una manera tentativa, una visión exploratoria de las principales debilidades de la UE tras la última ampliación.

A partir de la ampliación hacia el Este de los procesos de ratificación del Tratado Constitucional para Europa, especialmente los de Francia y los Países Bajos, estima Carlos Flores que se vuelve perentorio afrontar el fenómeno del euroescepticismo que desde hace una década se ha venido manifestando y extendiendo por significativas capas de la población de diversos Estados europeos. En este trabajo se lleva a cabo un intento de elaboración de un concepto más preciso de euroescepticismo, distinguiéndolo del de antieuropeísmo, y se debaten críticamente varias clasificaciones y tipologías. El autor a continuación se aproxima sociopolíticamente al análisis de los factores y distribución del euroescepticismo en los diez países recientemente adheridos a la UE y lo compara con el de los quince Estados miembros anteriores.

En «Un Parlamento reforzado para la Unión ampliada», escrito por Asier García Lupiola, el autor se acerca a uno de los asuntos «difíciles» clásicos en el proceso de construcción comunitaria: la regulación del sistema institucional y, más en concreto, las modificaciones que atañen al Parlamento Europeo. García Lupiola centra su análisis en las nuevas regulaciones previstas por la Constitución Europea para el Parlamento, tanto en lo que a sus funciones y composición se refiere como al propio ámbito normativo: la generalización del proceso de codecisión o el nuevo procedimiento presupuestario. El autor argumenta que lo estipulado al respecto en la Constitución Europea es de particular relevancia para el proceso de ampliación ya que —dejando de lado otras cuestiones, también espinosas y clásicas, como la legitimidad o la reducción del déficit democrático de la UE, relacionadas directamente con la institución parlamentaria y sus competencias— serían precisamente las modificaciones constitucionales las que permitirían adaptar el funcionamiento de las instituciones a una UE ampliada y evitar su saturación y estancamiento. El artículo de García Lupiola no obvia la cuestión pertinente a este respec-

to: ¿y si no entra en vigor la Constitución? El autor aborda también este escenario y analiza cuáles podrían ser las alternativas más plausibles y los problemas asociados a ellas.

Uno de los asuntos más espinosos del debate actual sobre la ampliación es la largo tiempo prevista y programada integración de Turquía. Daniel Gros, en su artículo «Economic aspects of Turkey's quest for EU membership», se centra en explorar la dimensión económica de la adhesión turca. El autor argumenta que, aunque en ciertos aspectos económicos dicha adhesión supondrá simplemente «una más», en otros ámbitos el caso turco plantea retos especiales. Gros se muestra optimista al respecto. Basándose en un análisis de los costes previsibles que tendrá esta ampliación, el grado de integración comercial alcanzado ya entre ambas partes y el dinamismo del que hace gala tanto la economía turca como su población, el autor concluye que la perspectiva de la ampliación es cuando menos prometedor.

También del caso turco se ocupa el artículo de Erich Hochleitner, «The political criteria of Copenhagen and their application to Turkey». En esta ocasión son los aspectos más políticos de dicha ampliación los que son abordados y la conclusión a la que llega Hochleitner a través del análisis y evaluación del informe de la Comisión del 6 de octubre de 2004 es que Turquía no reúne por el momento las condiciones establecidas por la propia UE para poder llevar a cabo la adhesión, los llamados criterios de Copenhague. De acuerdo con el razonamiento del autor, con la adhesión turca la EU perdería su credibilidad como comunidad de valores y comunidad de derecho, lo cual acabaría por minar la confianza de los ciudadanos en el sistema comunitario y sus instituciones.

Otro de los asuntos ampliamente debatidos y controvertidos respecto a cómo se ha producido la ampliación y a sus efectos buscados o no es su impacto en las economías de los antiguos Estados miembros y más concretamente su impacto en el tejido productivo y el empleo. A analizar estos fenómenos se dedica el artículo de Francisco Rodríguez, titulado «Unión Monetaria y ampliación: ajuste en el mercado de trabajo y Estado de bienestar». Basándose en un sólido razonamiento económico, el autor explica cómo la ampliación no es tanto la causa de fenómenos como la deslocalización de las inversiones o los ajustes sociolaborales, que a menudo se le imputan, sino que, más bien, está siendo utilizada como una fuente de legitimación añadida a un fenómeno existente con anterioridad y que hunde sus raíces en el proceso de integración monetaria europea. La creación de un espacio social europeo y de una regulación macroeconómica a escala comunitaria se presentan, entre otras, como los pasos necesarios que habría que adop-

tar para corregir los efectos perversos de la integración (y no únicamente de la ampliación).

En este número no podía faltar un análisis de otro de los ámbitos que están permanentemente en la agenda comunitaria: el de la seguridad en el sentido amplio del término. De ello se ocupa el ambicioso artículo de Oto Pungartnik, «One year after the enlargement: what did the new EU members contribute to European Security —the case of Slovenia?», quien, partiendo del caso esloveno, examina cuestiones de tan difícil respuesta como la de si Europa es un lugar más seguro tras la ampliación o la de cuál ha sido la aportación de los nuevos Estados miembros a la seguridad europea. El concepto de seguridad que maneja este autor es el de *soft security* y así, hace referencia a diferentes dimensiones relacionadas con la seguridad: factores políticos, económicos y militares entran en juego pero también otros no tan clásicos como el medio ambiente ecológico o, incluso, aspectos sociales. La visión que se nos presenta es, en suma, tan compleja y apasionante como el fenómeno mismo en estudio.

Cada una de estas contribuciones expresa los diferentes puntos de vista de los autores, los diferentes enfoques de los que parten y las disciplinas variadas que practican. Pero ello no impide que el conjunto represente una base firme sobre la cual hacerse una idea de cuáles son los logros y los retos pendientes, los apoyos y las debilidades del actual proceso de ampliación en el que está inmersa la UE. Al mismo tiempo, estas contribuciones pueden servir para bosquejar e identificar las prioridades para un futuro.

La UE es un tipo de organización único en la escena internacional. Hasta la fecha ninguna otra organización o institución internacional, ningún otro grupo de cooperación regional, han trascendido la esfera estatal y alcanzado el nivel de integración y cooperación entre Estados y sociedades como lo ha hecho la Unión Europea. Se embarcó en el proceso de ampliación actual con la determinación que dio el hecho de estar viviendo un momento único y la posibilidad de aprovechar una oportunidad histórica. La lección de lo ocurrido con el proceso de ratificación del proyecto de la Constitución Europea debería estar clara para todos: Sólo podrá hacer frente a los retos que se le están planteando a través de una asociación más fuerte, de una visión adelantada (que proyecte ilusión) y resistente a los inevitables contratiempos y dificultades que surgen en el proceso de gestar y gestionar una acción conjunta (o comunitaria) en una estructura (o sistema) de actuación global. Se necesitará una reflexión política profunda y mucho diálogo junto con un compromiso e implicación de los principales actores (incluidas las propias sociedades y ciudadanos) para que la necesaria colaboración continúe dando sus frutos en los próximos años.

Se incluye también en el presente número de *Cuadernos Europeos de Deusto* un artículo de la profesora Bellido Rodríguez, que muestra la originalidad y complejidad del sistema de fuentes del Derecho Comunitario y los intentos de mejora de sistemática y de simplificación a lo largo del proceso jurídico de integración europea, centrándose finalmente al respecto en el análisis crítico del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.



# Estudios



# **La complejidad y originalidad del sistema de fuentes del Derecho Comunitario: el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿una simplificación fallida?**

María Bellido Barrionuevo

Profesora Adjunta de Derecho Comunitario. Universidad de San Pablo-CEU

**Sumario:** I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES.—II. CLASIFICACIÓN DE LAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO A LA LUZ DE LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y DE LAS DIFERENTES MODIFICACIONES OPERADAS POR EL ACTA ÚNICA EUROPEA; TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA; TRATADO DE AMSTERDAM; Y TRATADO DE NIZA: LA COMPLEJIDAD DEL SISTEMA.—III. LA RECLASIFICACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO: PRINCIPALES PROPUESTAS PRECURSORAS DEL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA.—1. **La Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo de 4 de abril de 1991, sobre la naturaleza de los actos comunitarios (Informe Bourlanges I) y el Proyecto de Constitución Europea de 10 de febrero de 1994.**—2. **El Informe final del Grupo IX «Simplificación» de 29 de noviembre de 2002.**—3. **La resolución del Parlamento Europeo de 3 de diciembre de 2002, sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea (Informe Bourlanges II).**—IV. EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: ¿UNA SIMPLIFICACIÓN FALLIDA?—V. REFLEXIONES FINALES

## **I. Consideraciones preliminares**

Cuando en los años cincuenta se constituyen las Comunidades Europeas, no sólo se estaban creando unas Comunidades fundamentalmente económicas con una decidida vocación político-social, sino que al mismo tiempo se daba nacimiento a un nuevo ordenamiento jurídico, el ordenamiento jurídico comunitario.

El Tribunal de Justicia de las CCEE, afirmó tempranamente en la emblemática *Sentencia de 15 de julio de 1964, as.6/64, Costa/Enel*, que:

«A diferencia de los Tratados internacionales ordinarios el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a sus órganos jurisdiccionales; que sería contrario a la naturaleza de tal sistema admitir que los Estados miembros pudieran adoptar o mantener en vigor medidas susceptibles de comprometer el efecto útil del Tratado; que la fuerza imperativa del Tratado y de los actos adoptados para su aplicación no puede variar de un Estado a otro por efecto de actos internos sin dificultar el funcionamiento del sistema comunitario y poner en peligro la realización de las finalidades del Tratado...»<sup>1</sup>

La autonomía y originalidad del Derecho Comunitario surgía de la atribución competencial que realizaban los Estados en favor de la Comunidad, y se manifestaba, fundamentalmente, en los siguientes rasgos:

- En la existencia de un sistema institucional propio y original (con sus propias instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales).
- En la peculiaridad de sus fuentes (con unas normas propias recogidas en los Tratados constitutivos o creadas por las instituciones).
- En la eficacia de sus normas que imponen su aplicación conforme a sus propios principios (aplicabilidad inmediata, efecto directo, primacía, responsabilidad de los Estados miembros frente a los ciudadanos por los daños y perjuicios derivados de las infracciones del Derecho Comunitario).
- Y en un sistema también propio de control de la aplicación e interpretación de las normas.

La singularidad de las fuentes del Derecho Comunitario, a las que a continuación nos referiremos, ha ido aumentando con el paso de los años y con las consiguientes reformas de los tratados originarios. Correlativamente, ha ido aumentando la complejidad.

En los orígenes de las Comunidades Europeas, el sistema de fuentes era aparentemente sencillo, hoy, sin embargo, la complejidad es mucha. Si inicialmente nos encontrábamos con menos de una decena de instrumentos normativos, hoy superan la treintena, siendo muchos de ellos fruto del devenir cotidiano de las instituciones comunitarias y, por tanto, difícilmente catalogables. Además, la complejidad se ve incrementada por la gran variedad de procedimientos legislativos para su adopción, al no existir una correlación entre el procedimiento de toma de decisión y la norma.

---

<sup>1</sup> En esta sentencia, el Tribunal reemplazaba una formulación anterior realizada en la *sentencia de 5 de febrero de 1963, as.26/62, Van Gend en Loos*, en la que afirmaba que: «La Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional». La finalidad de este cambio de postura, no era otra que acabar con la confusión generada por esta declaración que servía de argumento a aquéllos que querían encuadrar el Derecho Comunitario en el Derecho Internacional.

Esta multiplicación constituye uno de los principales motivos de opacidad de los que se acusa a la Unión<sup>2</sup>.

Por ello, se viene reclamando desde hace tiempo una reclasificación de las fuentes del Derecho Comunitario, una reducción y sistematización de las mismas.

Como se verá, esta reclasificación ha sido un tema recurrente de estudio desde hace más de dos décadas y al que las distintas Conferencias Intergubernamentales preparatorias de las grandes reformas de los Tratados no dieron solución.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado el 29 de octubre de 2004 en Roma<sup>3</sup>, ha tratado de atajar este problema, sin conseguirlo. Como se verá, el Tratado Constitucional, en un intento de simplificar el panorama normativo comunitario, hace una «nueva clasificación», que poco aporta salvo confusión. Actualmente el debate sigue abierto.

En el presente estudio analizaremos la situación actual de las fuentes del Derecho Comunitario y las principales propuestas realizadas de cara a su reclasificación. Ello nos llevará al estudio del Informe Bourlanges I; del primer Proyecto de Constitución Europea; del Informe Bourlanges II; del Informe del Grupo IX y finalmente al análisis detallado del sistema propuesto en el Tratado Constitucional.

Como se analizará, las distintas propuestas se decantan en el mismo sentido, al hacer desaparecer las tradicionales fuentes del Derecho Comunitario (reglamentos y directivas) y sustituirlas por normas más afines a los ordenamientos jurídicos nacionales, leyes y leyes marco. Como se desprenderá a lo largo de nuestro trabajo, consideramos inadecuada esta ruptura y creemos que la simplificación de las fuentes, que no reclasificación, debe mantener la originalidad propia del sistema jurídico-político comunitario.

---

<sup>2</sup> Véase: Convención Europea (Secretaría) Conv 50/02, Bruselas 15 de mayo de 2002.

<sup>3</sup> La Convención Europea inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002, el 18 de julio de 2003 el Presidente de la Convención entregó al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, el Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El 9 de octubre de 2003 se iniciaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, tras duras negociaciones en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004 se alcanzó un acuerdo sobre el Proyecto.

El 12 de octubre de 2004 se aprobaron las Declaraciones Anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental y el Acta final. El 29 de octubre de 2004, los Jefes de Estado y de Gobierno firmaron el Roma la Constitución.

Actualmente, la Constitución está en proceso de ratificación en los Estados miembros. España fue el primer Estado que sometió a referéndum el texto, el 20 de febrero de 2005.

Tras el no francés y holandés el Tratado Constitucional queda en entredicho. Por el momento, las expectativas no son claras, sin que oficialmente se aporte una solución a la crisis de europesimismo generada por sendos rechazos.

## II. Clasificación de las fuentes del Derecho Comunitario a la luz de los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y de las diferentes modificaciones operadas por el Acta Unica Europea; Tratado de la Unión Europea; Tratado de Amsterdam; y Tratado de Niza: la complejidad del sistema

De las fuentes del ordenamiento jurídico comunitario se han hecho numerosas y dispares clasificaciones por la doctrina científica<sup>4</sup>.

La clasificación más generalizada y que nosotros compartimos, es la que distingue entre derecho primario u originario, derecho secundario o derivado y derecho complementario<sup>5</sup>.

Por derecho originario, se entiende el derecho contenido en los tres Tratados constitutivos y en los Tratados que los han completado o modificado.

Por derecho derivado, se entiende aquél que emana de las instituciones comunitarias con el fin de cumplir los objetivos de los Tratados.

Y por derecho complementario, «el conjunto heterogéneo de fuentes del derecho a las cuales sólo presta unidad el criterio negativo de no ser derecho primario ni derecho derivado»<sup>6</sup>.

Dejamos al margen el estudio del derecho originario y del derecho complementario y nos centramos a los efectos que ahora perseguimos en el derecho derivado, porque dentro de este elenco es donde se han producido los cambios más significativos.

---

<sup>4</sup> Véase: CEREXHE, E.: *Le droit européen. Les institutions*, Nauwelaerts, Lovaina, 1979; BOULOUIS, J., *Droit institutionnel des Communautés européennes* Maîtrise, París 1981-1982; LOUIS, J.V., «El ordenamiento jurídico comunitario», Comisión Europea, Bruselas, 1994; ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario*, Ariel, Madrid, 1995, pp. 135-177; LIÑAN NOGUERAS, D., y MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4.ª ed, Tecnos, Madrid, 2004, pp. 331-388; RODRÍGUEZ IGLESIAS., G.C., «El Derecho Comunitario Europeo» en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, de Díez DE VELASCO, M., Tecnos, Madrid, 1986, tomo II, p. 357 y sts; LINDE PANIAGUA y AAVV. *Derecho de la Unión Europea*, Marcial Pons, Madrid, 1995.

<sup>5</sup> Preferimos las expresiones derecho originario y derecho derivado a las expresiones derecho primario y secundario. La primera, porque define mejor al derecho contenido en los Tratados constitutivos y Tratados que los han complementado y modificado, ya que en definitiva lo que han hecho ha sido originar las Comunidades. Y la segunda, porque la expresión secundario podría hacer pensar en un derecho de menor importancia cuando en realidad no es así, este derecho completa, o como señala LOUIS, J.V. (*El ordenamiento jurídico... op. cit.*, p. 46) «innova e integra a los Tratados», la expresión derivado implica su subordinación a los Tratados. Otros autores, prefieren utilizar las expresiones derecho primario y derecho derivado, sin embargo estamos de acuerdo con MARTÍNEZ-LAGE, S., en que esto originaría una cierta asimetría («Las fuentes del Derecho Comunitario» *Gaceta Jurídica de la CEE*, n.º 5, D-I, 1985, p. 169).

<sup>6</sup> MARTÍNEZ LAGE «Las fuentes ...» *op. cit.*, p. 176.

Dentro del derecho derivado se distingue entre: los actos típicos y los actos atípicos.

Los actos típicos son aquellos que inicialmente figuraban en el art. 14 párrafo 1, del TCECA; en el art. 161 párrafo 1, del tratado CEEA; y en el art. 189 párrafo 1, del TCE<sup>7</sup>.

Lógicamente, la primera regulación se estableció en la primera de las Comunidades Europeas, la CECA, que en sus arts. 14<sup>8</sup> y 15<sup>9</sup> preveían las categorías de actos que podían emitir las instituciones de la organización.

De los artículos 14 y 15 del TCECA surgía la siguiente clasificación:

- Decisiones generales.
- Decisiones individuales.
- Recomendaciones generales.
- Recomendaciones individuales<sup>10</sup>.
- Dictámenes.

---

<sup>7</sup> Tras la firma del Tratado de la Unión Europea, la Comunidad Económica Europea se denominará Comunidad Europea, así, el Tratado se denominó Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE).

<sup>8</sup> El art. 14 del Tratado CECA establecía que: «Para el cumplimiento de la misión a ella confiada la Alta Autoridad tomará decisiones, formulará recomendaciones o emitirá dictámenes en las condiciones previstas en el presente tratado.

Las decisiones serán obligatorias en todos sus elementos.

Las recomendaciones obligarán en cuanto a los objetivos fijados en ellas pero dejarán a sus destinatarios la elección de los medios apropiados para alcanzar tales objetivos.

Los dictámenes no serán vinculantes.

Cuando la Alta Autoridad esté facultada para tomar una decisión, podrá limitarse a formular una recomendación.»

<sup>9</sup> El art. 15 del TCECA establecía que: «Las decisiones, las recomendaciones y los dictámenes de la Alta Autoridad deberán ser motivados y se referirán a los dictámenes preceptivamente recabados. Las decisiones y las recomendaciones, cuando tengan un carácter individual, obligarán al interesado a partir de su notificación. *En los demás casos, serán aplicables por el solo hecho de su publicación.* La Alta Autoridad determinará las modalidades de aplicación del presente artículo.»

<sup>10</sup> La distinción entre recomendaciones generales e individuales viene determinada por el destinatario de la misma. Se entiende que son recomendaciones generales aquellas que van dirigidas a todos los Estados, e individuales aquellas que van dirigidas a un Estado concreto o a las empresas. Sin embargo, esta distinción que a nosotros nos resulta evidente no ha sido admitida de forma pacífica por la doctrina. La distinción ha sido aceptada entre otros por: OPHULS, C.F., «Les Règlements et les directives dans les Traités de Rome», *Cahiers de Droit Européen*, 1966, n.º 1, pp. 8-9; SMIT, H., y HERZOG, P., *The Law of the European Community*, Matthew and Bender, New York, 1966, p. 604, QUADRI, MONACO y TRABUCCHI, Trattato istitutivo della comunità europea del carbone e dell'acciaio, Giuffrè editore, Milano, 1970, pp. 198-203; LAUWAARS, Lawfulness and legal force of community decisions, A.W. Sijthoff, Leiden, 1973, p. 7. No han admitido la distinción, entre otros: ABELLAN, V., y VILA, B., *Leciones de Derecho Comunitario europeo*, Ariel, Barcelona, 1993, pp. 86-89; Díez-MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Cívitas, Madrid, 1996, pp. 133-138.

Por su parte los Tratados CEEA y CEE establecían idéntica reglamentación en los artículos 161<sup>11</sup> y 189<sup>12</sup> respectivamente.

Por ello, tomaremos como punto de referencia este último, que enuncia de manera clara e indica con precisión las categorías de actos que pueden ser adoptados por las instituciones comunitarias.

Estos actos son los siguientes:

- Reglamentos.
- Directivas.
- Decisiones.
- Recomendaciones.
- Dictámenes.

Como se observa, la terminología empleada en los tratados CEE y CEEA no es exacta a la empleada en el Tratado CECA. Este cambio terminológico se realizó ante la confusión generada en torno a la clasificación CECA, y con él se trató de eliminar categorías superfluas y los defectos del TCECA, mejorar el sistema y, al mismo tiempo, atender a la diferente estructura y naturaleza de los nuevos Tratados.

A pesar de esta falta de uniformidad terminológica, existe una semejanza en las características de los actos del Tratado de París y de los actos de los Tratados de Roma, que hace que se pueda establecer la siguiente equivalencia:

- Las decisiones generales CECA, ocupan el lugar de los reglamentos CEE/CEEA.
- La recomendación general CECA, el de las directivas CE/CEEA.

---

<sup>11</sup> El art. 161 TCEEA establecía que: «Para el cumplimiento de su misión, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones, formularán recomendaciones y emitirán dictámenes en las condiciones previstas en el presente tratado. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes».

<sup>12</sup> El art. 189 TCEE disponía que: «Para el cumplimiento de su misión el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes en las condiciones previstas en el presente tratado. El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La directiva obligará al Estado miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes».

- Las decisiones individuales CECA, el de las decisiones CE/CEEA.
- La recomendación individual CECA, no tiene equivalencia en la CE/CEEA puesto que fue suprimida en estos Tratados.
- La recomendación prevista en los Tratados CE y CEEA, no tiene equivalente en el Tratado CECA.
- Y el dictamen es común a los tres Tratados.

Esta terminología fue muy criticada por la doctrina, por su falta de precisión y por su difícil utilización. No sólo nos encontrábamos ante términos nuevos sino que además éstos eran diferentes según el ámbito comunitario en el que nos situásemos. Por ello, se optó de forma mayoritaria por manejar los conceptos del Tratado CEE, que como hemos visto coinciden con los del Tratado CEEA, dejando de lado la terminología del Tratado CECA. Tras la expiración del Tratado de la CECA, este problema queda superado.

De la enumeración de los arts. 189 TCEE, 161 CEEA y 14 y 15 de la CECA, surge la distinción entre: derecho derivado vinculante u obligatorio, constituido por los reglamentos directivos y decisiones<sup>13</sup>; y derecho derivado no vinculante o no obligatorio, formado por recomendaciones y dictámenes<sup>14</sup>.

Las distintas modificaciones realizadas a los tratados constitutivos han mantenido prácticamente inalterada la clasificación de actos típicos del derecho derivado.

---

<sup>13</sup> No vamos a entrar en la polémica de si la decisión debe considerarse o no fuente del Derecho Comunitario. Simplemente queremos resaltar que si bien es cierto que la decisión en la mayoría de las ocasiones tiene un alcance individual al estar dirigida a particulares. También puede tener un alcance general, al dirigirse a los Estados miembros y no estar limitada a empresas o personas señaladas, lo que en numerosas ocasiones exigirá la adopción por parte de estos de disposiciones de carácter general. Por ello, como afirma Díez de Velasco «las decisiones dirigidas a los Estados miembros deben ser incluidas entre las fuentes del Derecho Comunitario, aunque no siempre tengan un contenido normativo» (*Instituciones de Derecho Internacional Público*, *op. cit.*, p. 360).

Véase en el mismo sentido: MARTÍNEZ-LAGE, S.,: «Las Fuentes...» *op. cit.*, p. 174. En sentido contrario véase: CEREXHE, E., *Le Droit... op. cit.*, p. 248. Y en una posición intermedia, véase: ALONSO GARCÍA, R., *Derecho Comunitario, sistema constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994, p. 209.

<sup>14</sup> En principio las recomendaciones y los dictámenes en cuanto actos no vinculantes no podrían ser considerados como fuente del derecho. Ahora bien, en determinados supuestos pueden tener cierta eficacia jurídica e incluso llegar a constituir fuente del derecho. No es este el lugar de abordar esta problemática en detalle. Véase en el mismo sentido: Díez de Velasco, M., *Instituciones de Derecho... op. cit.*, p. 360; MARTÍNEZ-LAGE, S., «Las fuentes...» *op. cit.*, p. 174; ACOSTA ESTÉVEZ, *Introducción al sistema jurídico de la Comunidad Europea*, Barcelona, 1990; ALONSO GARCÍA, R., *Derecho Comunitario*, *op. cit.*, p. 208 y J. SHAW *European Community Law*, Macmillan, London, 1993, p. 114, que estudian su significación como «Soft Law».

Con el Acta Unica Europea (AUE)<sup>15</sup> el elenco de actos típicos se mantiene, sin modificarse en modo alguno la redacción de los preceptos del tratado en los que se contemplan éstos.

El Tratado de la Unión Europea (TUE)<sup>16</sup> mantiene igualmente este elenco, aunque modifica levemente los términos del art. 189 del Tratado<sup>17</sup>, al incluir al Parlamento Europeo como institución legitimada para la adopción de los actos, en coherencia con su aumento de peso en el proceso decisorio. Reforzamiento motivado, en buena medida, por la lucha iniciada por esta institución en la década de los sesenta con el fin de incrementar sus poderes normativos y, también, por las voces que se levantaron desde muy distintos sectores reclamando una mayor democratización en el ámbito comunitario.

Al margen de esta modificación, como decimos, los actos de los artículos 189 TCE, 161 TCEEA y 14 TCECA seguían siendo los mismos.

Sin embargo, no debemos olvidar que el TUE introdujo la peculiar estructura de pilares y, por tanto, una nueva categoría de actos que emanan de estos dos nuevos pilares: Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (CAJI)

Se trata de las orientaciones generales, acciones comunes y posiciones comunes de la PESC y de las posiciones comunes, acciones comunes, medidas y convenios de la CAJI. Así como de los acuerdos con terceros «vía peculiar e incierta» que se abre para ambos ámbitos<sup>18</sup>.

Nos encontramos ante una nueva categoría de actos jurídicos con una intensidad jurídica no parangonable a los actos del pilar comunitario y que viene a acrecentar la complejidad.

---

<sup>15</sup> Firmada el 17 y 28 de febrero de 1986, en Luxemburgo y en la Haya y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de julio de 1987.

<sup>16</sup> Firmado el 7 de febrero de 1992, en Maastricht, y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de noviembre de 1993.

<sup>17</sup> El art. 189 TCE, modificado por el TUE establece que:

«Para el cumplimiento de su misión, el Parlamento Europeo y el Consejo conjuntamente, el Consejo y la Comisión adoptarán reglamentos y directivas, tomarán decisiones y formularán recomendaciones o emitirán dictámenes en las condiciones previstas en el presente tratado.

El reglamento tendrá un alcance general. Será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La directiva obligará al Estado miembro en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios. Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes».

<sup>18</sup> Véase: LINÁN NOGUERAS, D., MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 4.<sup>a</sup> ed, tecnos, Madrid, 2004, p. 387.

Por otra parte, la Declaración número 16 (Declaración relativa a la jerarquía de los actos comunitarios), anexa al TUE, preveía que de la Conferencia Intergubernamental que se convocaría en 1996, para revisar el TUE, surgiera una nueva clasificación de los actos comunitarios previstos en el art. 189 y correlativos, así como el establecimiento de una adecuada jerarquía entre ellos.

Los resultados de la CIG 96, plasmados en el Tratado de Amsterdam<sup>19</sup>, no fueron los esperados. El tenor literal del art. 189, que tras la reenumeración realizada por Amsterdam pasó a ser el art. 249, no se modificó, sin alterarse en modo alguno el elenco de actos típicos.

El también esperado principio de jerarquía no se incluyó. La única modificación, en lo que a fuentes se refiere, es que el Tratado de Amsterdam modificó las categorías normativas de la PESC, al añadir como novedad las estrategias comunes; y de la Cooperación Judicial y Policial en Materia Penal<sup>20</sup> (nueva denominación del tercer pilar extracomunitario), al añadir las decisiones y decisiones marco y no incluir las acciones comunes.

La tipología de actos de la JAI resultante del Tratado de Amsterdam se sitúa a caballo entre los actos del pilar comunitario y los actos del pilar extracomunitario, PESC, y complicó aún más el panorama normativo comunitario.

El Tratado de Niza<sup>21</sup> tuvo como objetivo prioritario la reforma institucional, necesaria para preparar la Unión Europea de cara a la ampliación. Por ello, en lo que se refiere a las tradicionales fuentes del Derecho Comunitario, no se realizó cambio alguno.

Tras el tratado de Niza, el sistema de fuentes permanece igualmente inalterado. Ahora bien, la Declaración n.º 23 relativa al futuro de la Unión, anexa a este Tratado, señala que, una vez abierto el camino a la ampliación, será necesario un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión, debiéndose abordar, entre otras cuestiones, la simplificación de los tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión. Como veremos, está será la base para que el Consejo Europeo de

<sup>19</sup> Firmado el 2 de octubre de 1997 y cuya entrada en vigor se produjo el 1 de mayo de 1999.

<sup>20</sup> Nuevo título VI del TUE que sustituye a lo que antes era la cooperación en asuntos de justicia e interior. Parte de este pilar, recordemos, extracomunitario, pasó al primer pilar comunitarizándose bajo un nuevo título IV en el TCE, visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. MARTÍNEZ LAGE, S. prefiere hablar de jurisdicción porque considera la expresión comunitarización inadecuada., Martínez-Lage, S., «El Tratado de Amsterdam algunos aspectos jurídicos», *Gaceta jurídica de la CE*, Boletín 104, junio 1997, p. 1.

<sup>21</sup> Firmado el 26 de febrero de 2001 y cuya entrada en vigor tuvo lugar el 1 de febrero de 2003.

Laeken encomiende a la Convención la simplificación de instrumentos normativos.

Si problemas y confusiones presentan los actos típicos que acabamos de enumerar, mayores problemas ofrecen los denominados actos atípicos.

Los actos atípicos son otros actos que pueden adoptar las instituciones y órganos comunitarios y que no se contemplan en el art. 249 del TCE (ex 189 del TCE) y correlativos de los Tratados CECA y CEEA.

Estos «actos de naturaleza un tanto oscura y efectos jurídicos indeterminados»<sup>22</sup> son muy numerosos, algunos de ellos encuentran su fundamento en los Tratados pero otros se han ido desarrollando en la práctica comunitaria sin estar previstos en los mismos, dado que las disposiciones de los Tratados no amparan todos los medios de acción de que disponen las instituciones.

Los actos atípicos previstos en los Tratados son actos que los Tratados denominan reglamentos, directivas, decisiones, dictámenes, recomendaciones, directrices... Como se observa, en ocasiones adoptan denominaciones propias de los actos típicos, pero no tienen nada que ver con los actos del art. 249 (ex 189) y correlativos. No tienen ni su naturaleza, ni sus efectos y no están sometidos al mismo régimen de adopción.

En cuanto a los actos atípicos no previstos en los Tratados, son actos no contemplados en los Tratados y que han ido surgiendo en la práctica comunitaria bajo la denominación de resoluciones, deliberaciones, declaraciones, conclusiones, comunicaciones, etc. Estos actos pueden emitirse bien de forma individualizada por las instituciones comunitarias o bien de forma conjunta. La finalidad de los mismos es variada, pero se suelen utilizar para fijar las líneas generales de desarrollo de una futura acción comunitaria, suelen ser actos más políticos que jurídicos.<sup>23</sup>

De la rápida exposición de las fuentes del Derecho Comunitario que hemos realizado se deduce un dato indiscutible, la complejidad del sistema.

La gran variedad de actos, su diferente significado según se utilicen en uno u otro contexto y la dualidad de instrumentos (los previstos en el pilar comunitario y en los pilares de cooperación, especialmente en el título VI) acrecientan la confusión.

Esta complejidad se ve además incrementada por la variedad de procedimientos legislativos existentes para la adopción de los distintos instrumentos jurídicos, sin que por el momento exista una correlación clara entre el procedimiento de toma de decisión y la norma en cuestión.

---

<sup>22</sup> LIÑÁN, D., MANGAS, A., *Instituciones y Derecho...* op. cit., p. 374.

<sup>23</sup> Sobre los actos atípicos véase LIÑÁN NOGUERAS, D., MANGAS MARTÍN, A., *Instituciones...* op. cit., p. 374.

Sin duda, resulta necesario aclarar el actual panorama normativo comunitario y establecer no sólo una clasificación clara, unificada y simplificada de los actos de la UE, sino también una adecuada articulación entre los distintos actos de la UE, así como entre los actos de la UE y de los Estados.

Ahora bien, lo que nos planteamos es que esta aclaración, simplificación y jerarquización pase por romper la originalidad del sistema de fuentes comunitario y que se hagan desaparecer los tradicionales actos típicos del derecho derivado (reglamentos, directivas). Como decíamos, las propuestas realizadas hasta el momento se decantan en esta dirección.

Un sector importante de la Doctrina científica viene reclamando desde hace tiempo esta reclasificación de las fuentes del Derecho Comunitario acompañada de una adecuada jerarquización<sup>24</sup>.

Idéntico reclamo ha sido realizado por el Consejo Europeo y por algunos Estados miembros<sup>25</sup>. Pero, sin duda, ha sido el Parlamento Europeo quien más fervientemente ha venido insistiendo, desde la década de los ochenta, en la necesidad de instaurar en el ámbito comunitario un nuevo sistema de fuentes jerarquizado.

La propuesta de resolución del Parlamento Europeo de 4 de abril de 1991, sobre la naturaleza de los actos comunitarios, constituye el primer documento institucional (aprobado por unanimidad)<sup>26</sup> en el que cla-

---

<sup>24</sup> Entre ellos hay que destacar a: TIZZANO., «The instruments of community law and the hierarchy of norms» en el libro colectivo *Reforming the Treaty on European Union* (WINTER, J., CURTIN, D., KELLERMAN, A., DE WITTE, B direct.) Kluwer Law International, The Hague, 1996, pp. 207-220; del mismo autor «La hiérarchie des normes communautaires», *Revue du Marché Unique Européen (RMUE)*, 1995, n.º 3, pp. 219-232. Díez-HOCHLEITNER, J., «Tipología de los actos comunitarios y reforma de los procedimientos de decisión» en el libro colectivo *El Tratado de Amsterdam, análisis y comentarios*, OREJA AGUIRRE, M. (direct), FONSECA MORILLO, F. (Coord.), McGrawHill, Madrid, 1997, pp. 565-576; WINTER., *Reforming the sources and categories of EC legal acts*, informe a la Secretaría General del Consejo, 1995.

<sup>25</sup> Nota de la presidencia italiana sobre la tipología de los actos comunitarios de 20 de septiembre de 1990 (SN 3936/90). También se mostraron partidarios de una nueva tipología normativa Bélgica, Grecia, Países Bajos y Suecia, *Positions résumées des états membres et du Parlement Européen sur la Conférence Intergouvernementale de 1996*, P.E Task-Force «Conferencia Intergubernamental», vol I, textos oficiales de las instituciones de la UE, 1996, pp. 153 y ss. El Consejo Europeo reunido en Roma el 14 y 15 de diciembre de 1990 solicita en sus conclusiones el establecimiento de una adecuada jerarquía entre los actos comunitarios.

<sup>26</sup> Ya en el Proyecto Spinelli, de 14 de febrero de 1984, el Parlamento se pronunció sobre la conveniencia de establecer un orden jerárquico entre las distintas fuentes del Derecho Comunitario. Por otra parte, el eurodiputado De Gucht presenta en 1990 al Parlamento una resolución en términos similares.

ramente se propone una reclasificación novedosa de las fuentes del Derecho Comunitario y en el que por primera vez se barajan los términos ley y ley marco en sustitución de reglamentos y directivas.

El primer proyecto de Tratado Constitucional de 10 de febrero de 1994 en buena medida reproduce los postulados de esta propuesta. Como se verá, ambas fracasarán.

Recientemente, el Parlamento Europeo vuelve a tomar la iniciativa y el 3 de diciembre de 2002 adopta una nueva resolución sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea. Esta segunda propuesta no contiene cambios significativos con respecto a la primera.

De manera coetánea a los trabajos del Parlamento, se desarrollan los trabajos del Grupo IX «simplificación» de la Convención, que presenta su informe el 29 de noviembre de 2002 y que se decanta en términos similares.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europea, en un fracasado intento de aclarar el actual panorama normativo comunitario, hace una nueva clasificación de las fuentes del Derecho Comunitario, que a grandes rasgos reproduce el esquema propuesto y que, como pasamos a analizar, en poco o nada contribuye a la simplificación.

### III. La reclasificación y jerarquización del sistema de fuentes del Derecho Comunitario: principales propuestas precursoras del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

#### 1. *La Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo de 4 de abril de 1991 sobre la naturaleza de los actos comunitarios (informe Bourlanges I) y el Proyecto de Constitución Europea de 10 de febrero de 1994*

El Parlamento Europeo, en su Resolución de 14 de febrero de 1984, por la que se aprueba el llamado *Proyecto Spinelli* sobre elaboración de un Tratado para instituir la Unión Europea, se pronunció sobre la conveniencia de establecer un orden jerárquico entre las distintas fuentes del Derecho Comunitario. El Parlamento proponía una nueva clasificación de los «actos de la Unión», en la que se distinguía claramente entre ley y reglamento, correspondiendo al Consejo y al Parlamento el poder legislativo contando con la participación de la Comisión, en la que a su vez descansaría el poder reglamentario<sup>27</sup>.

<sup>27</sup> Puede consultarse el texto completo del Proyecto Spinelli en: PÉREZ BUSTAMANTE, R.; CONDE, E., *La Unión Política Europea 1969-1999*, Dykinson, Madrid, 1999, pp. 338-360.

Un segundo paso importante lo constituye la propuesta de resolución presentada al Parlamento Europeo en 1990, por el eurodiputado De Gucht, sobre la distinción entre ley y reglamento<sup>28</sup>.

En esta propuesta se consideraba que la falta de distinción entre ley y reglamento en el ámbito comunitario había ocasionado una sobrecarga de trabajo legislativo y una reducción del nivel ejecutivo injustificadas. Asimismo, resaltaba que la ausencia de una clara jerarquía de normas en el ordenamiento jurídico comunitario era inaceptable, y encargaba a la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo que abordase la solución de estos problemas, que deberían quedar zanjados en una futura Constitución de la Unión Europea.

El presidente del Parlamento Europeo remitió esta propuesta a la Comisión de Asuntos Institucionales para examen del fondo y a la Comisión de Asuntos Jurídicos y de Derechos de los Ciudadanos.

La Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo designó como ponente al eurodiputado demócrata cristiano (PPE) francés, Jean Louis Bourlanges. El 4 de abril de 1991, la Comisión de Asuntos Institucionales presidida por Marcelino Oreja aprobó por unanimidad la propuesta de resolución sobre la naturaleza de los actos comunitarios, conocida como *Informe Bourlanges*<sup>29</sup>.

La Comisión de asuntos institucionales del Parlamento Europeo ponía de relieve los siguientes aspectos:

- Que la tipología de los actos comunitarios resultante del art. 189 del TCEE no se adaptaba a la situación de la Comunidad Europea y suscitaba gran confusión en las funciones de la autoridad legislativa y del poder ejecutivo de la Comunidad. El Parlamento Europeo y el Consejo debían pronunciarse indistintamente sobre textos de naturaleza legislativa y ejecutiva, situación que hacía que sus respectivos procedimientos de decisión resultasen además menos eficaces.
- Que, para reforzar la legitimidad democrática de la Comunidad atribuyendo al Parlamento Europeo el poder de codecisión legislativa, resultaba imprescindible definir la naturaleza de los actos comunitarios.
- Por ello, propone una tipología clara de los actos comunitarios que distinga en particular entre actos constitucionales, presupuestarios, legislativos y reglamentarios. Y, dado que la distinción tradicional entre las directivas y reglamentos se adapta a la construcción comunitaria y responde a las exigencias del principio de subsidiarie-

<sup>28</sup> Doc. B3-2126/90.

<sup>29</sup> Doc 146.387/91.

dad, la nueva tipología deberá distinguir entre los actos reglamentarios, los actos que se asemejen a las actuales directivas (leyes marco y actos reglamentarios marco) y los actos que se asemejen a los actuales reglamentos (leyes y actos reglamentarios).

En concreto, la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo propone que se inserte en el Tratado un nuevo art. 189 redactado del siguiente modo:

«Para el cumplimiento de su misión y en las condiciones previstas en el presente Tratado el órgano legislativo de la Comunidad adoptará leyes marco y leyes, que determinarán necesariamente los principios fundamentales, las orientaciones generales y los elementos esenciales de las medidas que se deban adoptar para su aplicación.

La ley marco obligará a cada Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios, será obligatoria en todos sus elementos. Aquellas disposiciones de las que se desprenda una disposición incondicional y precisa producirán un efecto directo.

La ley marco y la ley determinarán la finalidad y el alcance de las medidas reglamentarias de aplicación que vayan a delegar.

Con carácter excepcional la Comisión de las Comunidades Europeas podrá quedar habilitada mediante ley marco para adoptar actos reglamentarios marco, destinados a la aplicación de aquélla por parte de los Estados miembros.

La Comisión adoptará las medidas generales e individuales necesarias para la aplicación de las leyes en las condiciones previstas en el cuarto guión del art. 155 del Tratado.

Estas medidas revestirán la forma de actos reglamentarios y de decisiones.

La ley y los actos reglamentarios adoptados para su aplicación serán obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada Estado miembro.

En los casos previstos por el presente Tratado, las instituciones comunitarias adoptarán decisiones y formularán recomendaciones o dictámenes.

La decisión será obligatoria en todos sus elementos para todos sus destinatarios.

Las recomendaciones y los dictámenes no serán vinculantes.»

De acuerdo con esta nueva clasificación, los actos comunitarios quedarían del siguiente modo:

1. La ley (sustituta del reglamento comunitario).
2. La ley marco (sustituta de la directiva).
3. Actos reglamentarios y decisiones.
4. Recomendaciones y dictámenes.

El informe Bourlanges, marco un hito de extraordinaria importancia en lo que a la reclasificación y jerarquización de las fuentes se refiere, pero sin duda, el paso definitivo se produce con la «aprobación» en el Parlamento Europeo, después de años de andaduras en la Eurocámara, por resolución de 10 de febrero de 1994, del **Proyecto de Constitución Europea**<sup>30</sup>, en el que quedan plasmadas las ideas del informe Bourlanges.

El proyecto está compuesto por un preámbulo y ocho títulos integrados por 47 artículos.

El Título IV, se refiere a las funciones de la Unión (arts. 31 a 41), y aborda el problema de las fuentes del Derecho Comunitario (arts. 31 a 34), en un intento de aclarar el complejo panorama normativo comunitario, reduce la tipología normativa y establece una jerarquía entre las normas<sup>31</sup>.

El art. 31 de este proyecto, establece los siguientes tipos de normas que podrían ser adoptadas por las instituciones de la Unión:

---

<sup>30</sup> El proyecto de Constitución Europea se inicia con la propuesta de resolución, presentada por el Sr. Luster y otros eurodiputados el 2.8.1989, a la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, sobre elaboración de una Constitución Europea (cfr. Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, documentos de sesión, edición en lengua española, serie A, Doc. B3-15/89). Sobre la base de esta propuesta, la Comisión de Asuntos Institucionales elabora un informe sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un proyecto de Constitución para la Unión Europea, aprobado el 21 de junio de 1990. Este informe se presenta como «propuesta de resolución sobre el informe provisional elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre las orientaciones del Parlamento Europeo para un proyecto de Constitución para la Unión Europea», que será aprobada el 11 de julio de 1990 (*Propuesta conocida como primer informe Colombo*). Tras una serie de enmiendas, la redacción final del documento será realizada por la Comisión de Asuntos Institucionales bajo la presidencia del Señor Oreja Aguirre (1992-1993), aunque al dimitir éste como ponente asume su tarea Fernand Herman, que será el que dé cuerpo definitivo al mismo, «aprobado» en forma de resolución por el pleno del Parlamento el 10 de febrero de 1994. (*Informe Herman*). En realidad el texto no fue votado sino que indicaba que los trabajos de la Comisión de Asuntos Institucionales habían culminado con un proyecto de Constitución Europea, que quedaría perfeccionado bajo la nueva legislatura del Parlamento que resultara electo en junio de 1994, encomendándole la misión de profundizar los debates sobre la Constitución Europea. Véase: doc A 3-0064/94 de 9 de febrero de 1994.

<sup>31</sup> Sobre el Proyecto de Constitución Europea y en general sobre la idea de una Constitución Europea véase: GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El proyecto de Constitución Europea», *Rivista di Diritto Europeo*, n.º 4, 1994, pp. 671-690; ALONSO GARCÍA, R., *Derecho Comunitario Sistema Constitucional... op. cit.*, p. 211-212; GRANADO HIJELMO, I., «El Proyecto de Constitución para la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la CE*, n.º 124, 1995, pp. 21-40; RASMUSSEN, H., *The European Community Constitution*, Copenhague, 1989, OREJA AGUIRRE, M. (direct) *La Constitución Europea*, Universidad Complutense-Cursos de verano, Madrid, 1993. MANCINI, F., *The making of a Constitution for Europe*, *Common Market Law Review*, v. 26, n.º 4, 1989, pp. 595-614; CASSESE, S., «La costituzione europea», en *Quaderni costituzionali*, 1991, pp. 487 y sts; Díez PICAZO, L.M., «Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea» *Revista de Instituciones Europeas*, V 20, n.º 2 1993, pp. 533-599; WEILER, J., *Il sistema comunitario europeo*, Bolonia, 1985, pp. 53 y ss.

1. Las leyes constitucionales que modifican o completan la Constitución, para cuya aprobación será necesaria la mayoría de dos tercios de los miembros del Parlamento y mayoría supercualificada en el Consejo, que durante un período transitorio de cinco años sería de unanimidad.
2. Las leyes orgánicas que regulan en particular la composición, los cometidos o las actividades de las instituciones y órganos de la Unión, y que precisarían para ser aprobadas la mayoría en el Parlamento Europeo y la mayoría cualificada en el Consejo, que durante un período transitorio de cinco años sería mayoría supercualificada.
3. Las leyes ordinarias, que serán adoptadas por el Parlamento y el Consejo por mayoría simple, aunque se exigía la mayoría cualificada en el Consejo durante un período de cinco años.

Además, señala este artículo en su apartado segundo, que las instituciones de la Unión adoptarán, de conformidad con las leyes y la Constitución:

- Los reglamentos de ejecución.
- Las decisiones individuales

En el apartado tercero indica que tanto leyes como reglamentos son obligatorios en todos sus elementos en el territorio de la Unión, y que las decisiones son obligatorias para sus destinatarios.

Por último, el apartado cuarto del art. 31 señala que las leyes podrán tomar la forma de leyes marco cuando se limiten a definir los principios generales de la materia, fijen una obligación de resultado para los Estados miembros y las demás autoridades, y encomienden su ejecución a las autoridades nacionales y a las autoridades de la Unión. La ley podrá prever las disposiciones que se habrán de aplicar en caso de omisión, por los Estados miembros, de la ejecución de las leyes marco.

Estas leyes marco sustituirían a las directivas.

Junto con este cuadro de fuentes, el art. 33 prevé la delegación del poder legislativo y establece que, mediante ley orgánica que especificará el contenido, el objeto, el alcance y la duración de la delegación, se podrá encomendar a la Comisión que decrete actos que puedan establecer excepciones a las leyes ordinarias vigentes o puedan modificarlas.

Como vemos, aquí se recoge una técnica similar a la de derecho interno.

Además, el art. 44 se refiere a los Tratados señalando que:

«Los Tratados negociados por la Comisión se someterán a la aprobación del Parlamento Europeo, que se pronunciará por mayoría de los

miembros que lo componen, y del Consejo, que se pronunciará por mayoría cualificada. La Comisión expresará seguidamente el consentimiento de la Unión».

Igualmente, este artículo recoge la posibilidad de que los Tratados se aprueben por un procedimiento simplificado que se determinará en una ley orgánica.

Asimismo, se señala en el apartado quinto que si el TJCE, a instancias del Parlamento, del Consejo, de la Comisión o de cualquier Estado miembro, dictamina que el Tratado es incompatible con la Constitución, será necesaria una ley constitucional para su aprobación.

De acuerdo con estos artículos, la clasificación de fuentes quedaría del siguiente modo<sup>32</sup>:

1. Constitución y leyes constitucionales.
2. Los tratados.
3. Las leyes orgánicas
4. Las leyes ordinarias.
5. Legislación delegada.
6. Reglamentos de ejecución.
7. Decisiones individuales.

Con respecto al Informe Bourlanges I y al Proyecto de Constitución Europea, simplemente señalar que adolecían de un error de partida: trataban de clasificar jerárquicamente y de clarificar la naturaleza de los actos comunitarios basándose en la división rígida de poderes legislativo-ejecutiva, asociando los distintos tipos de *actos* a instituciones determinadas e incluso a procedimientos legislativos determinados, división por entonces inexistente en el ámbito comunitario<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Hemos de resaltar que una modalidad de las leyes ordinarias serían las leyes marco, que se limitarían a definir los principios generales de la materia fijando una obligación de resultado para los Estados miembros y las demás autoridades, y encomendando su ejecución a las autoridades nacionales y a las de la Unión. Estas leyes podrían prever las disposiciones que se habrían de aplicar directamente en caso de omisión por los Estados miembros de la ejecución de las leyes marco. Las leyes marco reemplazarían a las directivas. Como vemos, en el proyecto de Constitución Europea, del mismo modo que en el informe Bourlanges, se prevé el incumplimiento por parte de los Estados de su obligación de ejecución de la ley marco, contemplando la posibilidad de que la propia ley prevea cuáles de sus disposiciones gozarían de eficacia directa en estos casos. Esta previsión nos parece sumamente acertada, dado que atajaría el problema actual del limitado efecto directo de la directiva ante los incumplimientos estatales. Al margen de que, como veremos, no estemos conformes con la clasificación propuesta.

<sup>33</sup> No queremos extendernos en el comentario de ambos proyectos, por ello, nos remitimos al estudio que realicé al respecto en: BELLIDO BARRIONUEVO, M., *La directiva comunitaria*, Dykinson, Madrid, 2003, pp. 77-81

Como ya se ha adelantado, cuando se aprueba el Tratado de la Unión Europea no se tiene en cuenta el elenco de fuentes propuesto por el Parlamento Europeo, pero el Tratado de la Unión Europea, en esta misma línea, incluye una declaración, la declaración número 16 dentro del acta final, relativa a la jerarquía de los actos comunitarios<sup>34</sup>, que determina que:

«La conferencia conviene que la Conferencia Intergubernamental que se convocará en 1996 estudie la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas».

La Conferencia Intergubernamental a la que se refería esta declaración, encomendándole la reclasificación y jerarquización de los actos comunitarios, venía contemplada en el art. N.2 del Tratado de la Unión Europea que establecía que:

«En 1996 se convocará una Conferencia de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los arts. A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para las que se prevea una modificación».

Como vemos, se le asignaba a la CIG la misión de revisión de aquellas disposiciones del TUE cuyo examen estaba previsto explícitamente en el Tratado, no una revisión completa del mismo<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Estamos de acuerdo con DIEZ HOCHLEITNER, J., cuando señala que «[...] El título y los términos de la Declaración resultaban equívocos pues el objetivo no consistía en introducir el principio de jerarquía en las relaciones entre los actos de Derecho Comunitario tal y como se configuran en el art. 189 del TCE... sino la instauración en el ordenamiento comunitario de una tipología de actos más acabada en la que, eso sí, el principio de jerarquía resultaría plenamente aplicable». «Tipología de los actos comunitarios y reforma de los procedimientos de decisión», en el libro colectivo *El Tratado de Amsterdam, análisis y comentarios*; Oreja AGUIRRE, M. (direct), FONSECA MORILLO, F. (coord), Mc-Graw Hill, 1997, pp. 564. Sobre la declaración 16 véase KOVAR, R., «La déclaration n.º 16 annexée au Traité sur l'Union européenne: chronique d'un échec annoncé», *Cahiers du Droit Européen*, 1997, n.º 1, pp. 3-11.

<sup>35</sup> Por tanto, se trataba no de una reforma global de los Tratados sino de una reforma de determinadas cláusulas que preveían su revisión, estas disposiciones eran las siguientes: el art. B que preveía de forma indirecta la comunitarización de los pilares de cooperación; el art. 189 B que preveía la extensión del procedimiento de codecisión; el art. J.4.6 que contemplaba la revisión de las disposiciones relativas a la seguridad de la Unión Europea para definir de cara al futuro una defensa común; el art. J.10 que preveía la revisión de la totalidad de las disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común cuando se abordara la revisión a la que se refería el art. J.4; además, se preveía, en la declaración número 16 anexa al TUE, la revisión de la clasificación de los actos comunitarios y el establecimiento del principio de jerarquía normativa entre ellos; por último, la declaración número 1 anexa al TUE contemplaba la posible inclusión como nuevas competencias comunitarias de la energía, el turismo y la protección civil.

Sobre la base del art. N.2 del Tratado de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Corfú, de 24 y 25 de junio de 1994, creó un grupo de reflexión para preparar la Conferencia Intergubernamental (CIG 96), grupo compuesto por representantes de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros y del Presidente de la Comisión y presidido por el español Carlos Westendorp.

Este grupo presentó un informe el 5 de diciembre de 1995 (Informe del Grupo de Reflexión), en el que se proponían diferentes opciones de cara a los retos internos y externos a los que tenía que enfrentarse la Unión.

El informe está dividido en dos partes. Una primera, titulada «una estrategia para Europa». Y una segunda, «un orden del día comentado», que a su vez se subdivide en cuatro apartados, en el tercero de los cuales (una Unión eficaz y democrática) aborda directamente el problema de la jerarquía normativa y la reclasificación de las fuentes del Derecho Comunitario.

Señala este informe que en el seno del grupo de trabajo, encargado de examinar entre otras cuestiones el mandato de la declaración número 16 del TUE, se pusieron de relieve dos tendencias diferentes:

Por un lado, la de aquellos partidarios de establecer una reclasificación de las fuentes y una jerarquía de las normas comunitarias en tres niveles: las normas de rango constitucional, las normas de rango legislativo y las normas de desarrollo reglamentario.

Consideraban que de este modo se simplificaría el sistema y se facilitaría la transparencia de manera que las atribuciones de cada institución quedarían mejor delimitadas. Así, los Tratados requerirían unanimidad del Consejo y ratificación de los Parlamentos nacionales, las normas le-

---

En principio la reforma debía de limitarse a estas cuestiones cuyo examen preveía el TUE, pero lo cierto es que se añadieron otros temas que la práctica evidenciaba necesitados de reforma. Los Consejos Europeos de Bruselas (1993), Corfú (1994), Cannes (junio 95), Madrid (diciembre 95) y Turín (marzo 96) añadieron nuevos ámbitos de reforma. Fundamentalmente, era necesario abordar una profunda revisión institucional (reducción del número de comisarios, número de eurodiputados, reponderación de votos en el seno del Consejo de Ministros, composición del TJCE...) que preparara a la Unión Europea para futuras ampliaciones. Además, la reforma que resultara de esta conferencia debería conseguir el respaldo de la ciudadanía de la Unión, garantizando que la UE estaría sometida a las reglas del Estado de Derecho, que sería eficaz, que las instituciones serían representativas de los Estados y los Pueblos y responderían a la necesidad de transparencia y democracia.

Democracia, transparencia y eficacia son los elementos esenciales que deben presidir la Unión Europea. Hemos de señalar aquí, aunque no es el lugar para analizar detenidamente los resultados de Amsterdam, que la reforma fue totalmente insuficiente. Prácticamente ninguno de los objetivos fueron cubiertos, posponiendo la práctica totalidad de los temas pendientes a una nueva reforma que habrá de realizarse antes de futuras ampliaciones.

gislativas se decidirían a propuesta de la Comisión en codecisión entre el Consejo y el Parlamento, y la Comisión sería responsable de desarrollar las disposiciones reglamentarias bajo un poder de supervisión del Consejo y el Parlamento.

Entre este sector doctrinal, algunos destacaron que deberían mantenerse las directivas pues eran el mejor medio de respetar el principio de subsidiariedad. Otros se mostraron contrarios a esta categoría jurídica por las confusiones generadas.

La tendencia contraria es la de aquéllos que no querían introducir este sistema jerárquico en los Tratados por ser un sistema inspirado en la separación de poderes propia del Estado moderno que conduciría a convertir al Consejo en una segunda cámara legislativa y a la Comisión en el ejecutivo europeo. Esta separación de poderes no se da en el ámbito comunitario ni creen que se deba dar, dado que la Unión es una construcción *sui generis* y el sistema de fuentes comunitario encaja mejor con esta peculiar naturaleza.

Consideraban que sí sería oportuno clarificar la función de cada institución, de manera que se respetara el principio de equilibrio institucional pero sin alterar el sistema original y, para ello, habría que retornar al espíritu original del Tratado cuidando la calidad de cada norma y haciendo un uso de la directiva conforme a su genuina vocación.

El Consejo Europeo de Madrid de 15 y 16 de diciembre de 1995 vino en inaugurar el 29 de marzo de 1996, en Turín, el instrumento formal de revisión de los Tratados, la Conferencia Intergubernamental (CIG 96), que actuaría sobre la base de las orientaciones fijadas en el Informe del Grupo de Reflexión.

En el seno de la Conferencia Intergubernamental, la reclasificación de actos y la inclusión del principio de jerarquía quedaron prácticamente al margen de la discusión<sup>36</sup>.

Por ello, como ya hemos adelantado, el Tratado de Amsterdam no incluyó este sistema jerárquico, ni la reclasificación de las fuentes que se preveía en el Proyecto de Constitución Europea y en la declaración n.º 16 del Tratado de la Unión.

La cuestión quedaría aplazada a la siguiente reforma. Sin embargo, como ya se ha comentado, tras el tratado de Niza el sistema clásico de fuentes permanece igualmente inalterado. Ahora bien, la Declaración n.º 23 relativa al futuro de la Unión, anexa a éste Tratado, señala que, una vez abierto el camino a la ampliación, será necesario un debate más amplio y

---

<sup>36</sup> Véase al respecto: MONJAL, P.Y., «La conférence intergouvernementale de 1996 et la hiérarchie des normes communautaires», *Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 1996, n.º 4, pp. 681-716.

profundo sobre el futuro de la Unión, debiéndose abordar, entre otras cuestiones, la simplificación de los tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión.

Con el fin de llevar a cabo esta tarea, la Declaración n.º 23 encomienda al Consejo Europeo que presente en diciembre de 2001, en Laeken, una declaración que incluya iniciativas para llevar a cabo este proceso. La simplificación marcada por el Tratado de Niza hacía inexorable la simplificación de los instrumentos normativos. Por ello, la declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea plantea la delimitación y reducción de los distintos instrumentos normativos de la Unión<sup>37</sup>.

El Consejo Europeo de Laeken convoca una Convención que reuniría a los principales participantes en el debate sobre el futuro de la Unión, y que tendría como cometido examinar ésta y otras cuestiones fundamentales que plantea el futuro desarrollo de la Unión.

El Grupo de Trabajo IX se ocupó de preparar y debatir las disposiciones relativas a los actos de la Unión que se incluirían en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución.

Coetáneos a los trabajos del Grupo IX, se desarrollan los trabajos del Parlamento Europeo, que volverá a plantear la simplificación del sistema normativo, no ya comunitario, sino de la Unión.

Pasamos a analizar la tipología jurídica propuesta por el Grupo IX en su informe final de 29 de noviembre de 2002<sup>38</sup>; y por el Parlamento Europeo en su Resolución de 3 de diciembre de 2002, tipología, que como se verá, será tomada como base en el Proyecto de Constitución Europea.

## 2. *El informe final del Grupo IX «simplificación» de 29 de noviembre de 2002*

El Grupo de Trabajo IX comienza su informe<sup>39</sup> destacando lo poco comprensible que resulta el sistema actual de fuentes para el ciudadano e incide en la necesidad no sólo de simplificar los instrumentos estableciendo una jerarquía entre ellos, sino también en la necesidad de simplificar los procedimientos legislativos y presupuestarios. La primera cuestión se aborda en la Parte I del informe, y la segunda en la Parte II.

---

<sup>37</sup> Declaración de Laeken sobre el Futuro de la Unión Europea, 14 y 15 de diciembre de 2001.

<sup>38</sup> Véase informe resumido relativo a la sesión plenaria de 5 y 6 de diciembre de 2002. Tras el informe final, el Grupo IX presentó un proyecto de artículos 24 a 33 de Tratado Constitucional (CONV 571/03, de 26 de febrero de 2003)

<sup>39</sup> Véase: CONV 424/02, Bruselas, 29 de noviembre de 2002.

Por lo que respecta a la simplificación y jerarquización de los actos de la Unión, se destaca la necesidad de reducir los instrumentos jurídicos a disposición de las instituciones de la Unión conservando su flexibilidad y eficacia.

El Grupo IX propone la siguiente clasificación jerarquizada:

1. Actos legislativos.

Se adoptarían directamente sobre la base del tratado y contendrían los elementos esenciales y opciones políticas fundamentales en un ámbito determinado.

Estarían integrados por la ley de la Unión Europea, que sustituiría al reglamento con idénticas características a éste; y por la ley marco de la Unión Europea, que sustituiría a la actual directiva conservando las características de ésta.

Ambos se adoptarían con carácter general por el procedimiento de codecisión.

Como instrumentos no obligatorios, se mantendrían, con idénticas características a las actuales recomendaciones y dictámenes.

2. Actos delegados.

Se adoptarían por la Comisión para regular los elementos técnicos o detallados que desarrollan a un acto legislativo o para adaptar ulteriormente algunos elementos del propio acto legislativo. Sería el propio acto legislativo el que determinaría la necesidad o no de recurrir a un acto delegado.

Estos actos serían los reglamentos delegados, que, como decimos, se adoptarían por la Comisión con carácter general y en casos particulares por el Consejo por mayoría cualificada.

3. Actos de ejecución.

Se trataría de actos de ejecución de actos legislativos, de actos delegados o previstos en el propio tratado.

Estos actos serían los reglamentos o decisiones de ejecución, que por regla general, al margen de la ejecución reservada a los Estados, se adoptarían por la Comisión con o sin mecanismos de control por lo Estados y, excepcionalmente, por el Consejo.

Por lo que se refiere a los actos de los Títulos V y VI, el Grupo sugiere que los primeros sean sustituidos por las decisiones PESC; y los segundos por leyes y leyes marco. Así se acabaría con las denominaciones específicas para estos ámbitos.

Por último, en cuanto a los actos atípicos, sugiere que se debería introducir una regla en el Tratado en virtud de la cual el legislador se abstendría de adoptar estos actos cuando se le hubieran presentado propuestas o iniciativas legislativas sobre el mismo tema. Considera que hay que mantener cierta flexibilidad en la utilización de los mismos.

Como señalábamos, en la parte II el Grupo aborda la simplificación de los procedimientos legislativos, que quedarían reducidos a cuatro al suprimirse el procedimiento de cooperación, que sería sustituido por el de codecision y por el consultivo en los ámbitos de la Unión Económica y monetaria en los que se aplica. Las modificaciones de los restantes serían muy puntuales bajo el principio de extender la codecisión.

Finalmente, destacar que el grupo pone de manifiesto que con el nuevo sistema propuesto lo que se pretende es hacer un sistema más legible y transparente para el ciudadano.

Como se expondrá, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en buena medida reproduce las propuestas del Grupo IX, por ello, será al analizar este último cuando hagamos las reflexiones que nos merecen los cambios propuestos.

### 3. *La resolución del Parlamento Europeo de 3 de diciembre de 2002 sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea (Informe Bourlanges II)*

El fracaso de las distintas propuestas elaboradas por el Parlamento, no impide que la reclasificación y jerarquización de las fuentes siga siendo uno de los temas principales de análisis y debate por su parte.

En la sesión de 5 de septiembre de 2002, el Presidente del Parlamento Europeo anunció que se había autorizado a la Comisión de Asuntos Institucionales a elaborar un informe sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas de la Unión.<sup>40</sup>

La Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo designó como ponente al eurodiputado francés, Jean Louis Bourlanges. El 27 de noviembre de 2002 (el informe se presenta el 3 de diciembre), esta Comisión, presidida por Giorgio Napolitano, aprobó, por 12 votos a favor, 6 en contra y 3 abstenciones, la propuesta de resolución sobre la tipología de los actos y jerarquía de las normas, conocida *como informe Bourlanges II*.

El Parlamento Europeo pone de relieve los siguientes aspectos:

- Que la articulación entre los actos de la Unión y de los Estados es satisfactoria, y que los instrumentos jurídicos que se establecen en el TCE responden eficazmente a sus necesidades, dada la adecua-

---

<sup>40</sup> Inicialmente el informe se tituló informe sobre la jerarquía de las normas. En la sesión de 26 de septiembre de 2002, el presidente del Parlamento Europeo anunció la modificación del título del informe, sustituyéndose por el de tipología de los actos y jerarquía de las normas de la Unión.

da distinción entre reglamentos y directivas y entre actos vinculantes y no vinculantes. No obstante, considera que sería conveniente especializar en mayor medida los reglamentos y las directivas, así como prever instrumentos de coordinación de las políticas nacionales.

- Que la tipología de los actos comunitarios resultante del art. 189 del TCE no se adapta a la situación de la Comunidad Europea y suscita gran confusión en las funciones de la autoridad legislativa y del poder ejecutivo de la Comunidad. El Parlamento Europeo y el Consejo debían pronunciarse indistintamente sobre textos de naturaleza legislativa y ejecutiva, situación que hace que sus respectivos procedimientos de decisión resulten además menos eficaces.
- Que la articulación entre los actos normativos establecidos por las instituciones de la Unión es muy poco satisfactoria debido a la dualidad de instrumentos de la Unión (los previstos en el TCE y los previstos en el TUE) por una parte; y por otra, a la inconsistencia de las distintas categorías que agrupan los actos comunitarios y que se deriva de la falta de un contenido normativo homogéneo, de un procedimiento de aprobación uniforme y de una denominación específica propia de los actos de cada categoría.
- Que la afirmación de una autoridad legislativa compuesta de dos ramas (Parlamento y Consejo) que actúan en codecisión, hace necesaria una reorganización de la competencia reglamentaria, de modo que esta la ejerza la Comisión, y no el Consejo, según modalidades y límites fijados por la autoridad legislativa
- Para reforzar la legitimidad democrática de la Comunidad atribuyendo al Parlamento Europeo el poder de codecisión legislativa, resulta imprescindible definir la naturaleza de los actos comunitarios.

Por ello, recomienda una reforma de la tipología de los actos de la Unión basada en los principios de simplificación, de modo que se acabe con la dualidad de instrumentos jurídicos (los previstos en TCE y los previstos en el TUE); de especialización (una norma, un procedimiento, un nombre); y de democratización.

En concreto, el Parlamento Europeo sugiere a la Convención sobre el Futuro de Europa que introduzca en la futura Constitución de la Unión las siguientes categorías de actos normativos:

- La Constitución (bloque constitucional).  
Que se dividiría en dos partes, una primera en la que se definirían los derechos fundamentales, los objetivos y los principios de la

Unión; y una segunda, que incluiría el conjunto de disposiciones que figuran hoy en los tratados comunitarios.

—La Ley orgánica (bloque legislativo).

Que establecería las disposiciones necesarias para regular el funcionamiento de las instituciones (recursos propios, reglamento financiero, disposiciones relativas al régimen electoral, estatuto del Tribunal de Justicia y del Tribunal Cuentas, acuerdos interinstitucionales, actos adoptados conforme al 308).

—La ley (bloque legislativo).

Obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable. Vendría a sustituir a los actuales reglamentos.

Una modalidad particular constituirían las leyes de programa, que vendrían a determinar el marco jurídico, el marco financiero y el calendario de los programas de acción de la Unión, así como el volumen reparto y calendario de los créditos necesarios.

—La ley marco (bloque legislativo).

Vincula a los Estados miembros en cuanto al resultado que deban alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a los medios para alcanzar dicho resultado.

La ley marco sustituiría a las directivas.

—Las leyes de finanzas (bloque legislativo).

Que se subdividirían en:

Ley de perspectivas financieras, que establecería la programación financiera de la Unión para cinco años y fijaría el límite máximo global y sectorial de los gastos autorizados anualmente y para todo el período de programación.

Ley de finanzas anual (presupuesto de la Unión) y las leyes de finanzas rectificativas (presupuestos rectificativos y suplementarios), que autorizarían la recolección de recursos y la ejecución de gastos a lo largo del ejercicio presupuestario (doce meses), así como las modificaciones a la ley de finanzas en curso.

—Decisiones (bloque reglamentario).

Por medio de las cuales se determinarían las condiciones de aplicación de los actos legislativos y presupuestarios.

—Medidas de aplicación (bloque reglamentario).

Que determinarían, previa habilitación de las dos ramas de la autoridad legislativa y bajo su control, las normas que completan aquellas fijadas por el legislador.

Finalmente, y como casos particulares se prevé:

—Que los actos del título VI desaparezcan y se sustituyan por actos legislativos

—Que los Acuerdos Internacionales celebrados por la Unión; acuerdos entre interlocutores sociales (art. 139) y acuerdos interinstitucionales sean conformes a la Constitución y a los actos orgánicos.

Por último, destaca que es necesario racionalizar la coordinación de las políticas nacionales previstas en los tratados y propone que cuando dicha competencia de coordinación corresponda a la Unión, las intervenciones de carácter vinculante se hagan bajo la forma de ley marco y las de carácter no vinculante en forma de recomendación

Como se puede observar, la nomenclatura propuesta en el informe Bourlanges II en poco difiere de la del Informe Bourlanges I.

#### **IV. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: ¿una simplificación fallida?**

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en un intento de aclarar el panorama normativo, establece una aparentemente nueva clasificación de instrumentos jurídicos, con una jerarquía implícita entre ellos.

La clasificación propuesta ya se venía barajando desde el año 1991 y con distintos matices ha sido utilizada en las distintas propuestas realizadas desde entonces (Informe Bourlanges I; Primer Proyecto de Constitución Europea; Informe Bourlanges II; Informe del Grupo IX)

Hemos de adelantar que la mayor innovación del sistema es la desaparición de los actos de los pilares intergubernamentales y la distinción entre actos legislativos y no legislativos, distinción que ya existía en la práctica comunitaria pero de manera implícita y confusa. Los reglamentos de ejecución han venido desempeñando la función de ejecución de los reglamentos de base, los primeros adoptados por las dos ramas del legislativo comunitario (Consejo y Consejo-Parlamento) y los segundos adoptados por el ejecutivo comunitario (normalmente por la Comisión). Por tanto, se utilizaba idéntica denominación para los actos legislativos y no legislativos.

La mayor ventaja que presenta el nuevo sistema es la diferente denominación, aunque en nuestra opinión equivocada, para actos legislativos y no legislativos

Al margen de esto, no hay novedades significativas, dado que lo que se realiza es un cambio, muy poco afortunado, en la denominación de los tradicionales actos del Derecho Comunitario (reglamentos y directivas) y la extensión en la definición de algunos de ellos.

Pasamos a exponer y analizar el sistema propuesto.

## 1. *Actos legislativos*

En la cúspide del sistema se sitúan los actos legislativos, integrados por las leyes europeas y las leyes marco.

Ambos, se adoptarían directamente sobre la base del tratado por medio del procedimiento de codecisión (procedimiento legislativo normal). Ahora bien, el art. 33 en su párrafo segundo prevé que, en los casos específicamente previstos en la Constitución, podrían adoptarse por el Parlamento y el Consejo con arreglo a procedimientos legislativos especiales<sup>41</sup>. Se trata, por ejemplo, de la ley que regula al Defensor del Pueblo o que establece el Estatuto de los diputados o la ley electoral europea, o las leyes sobre recursos propios, etc.

### 1.1. LA LEY EUROPEA

Es un acto legislativo de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (sustituiría al actual reglamento).

El Tratado Constitucional difiere del informe Bourlanges II y finalmente no incorpora la ley orgánica por ser un instrumento jurídico ajeno a muchos de los ordenamientos estatales.<sup>42</sup>

Las características esenciales de la Ley serían las siguientes:

#### 1. Alcance general.

Regiría todas las situaciones jurídicas bajo su ámbito de aplicación material, no se dirigiría a unos sujetos concretos sino a sujetos indeterminados que podrían ser bien los Estados miembros, bien las personas físicas o jurídicas.

#### 2. Obligatoriedad de todos sus elementos.

A través de la misma se impondría tanto el resultado que se debe alcanzar, como los medios y formas para alcanzar este resultado. Por ello, los Estados miembros no podrían aplicar de manera incompleta o selectiva sus disposiciones.

#### 3. Inmediatamente aplicable y directamente aplicable en cada Estado miembro.

La ley europea no necesitaría de ninguna medida de aprobación, recepción o reproducción, formaría parte del ordenamiento inter-

---

<sup>41</sup> Véase al respecto: MANGAS MARTÍN, A., *La Constitución Europea*, Iustel, Madrid, 2005, p. 146.

<sup>42</sup> Véase: Santos Vara, J., «La simplificación normativa en el proyecto de Constitución Europea: ¿Unificación del sistema de actos o mantenimiento de la diversidad?», *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, n.º 230, 2004, p. 7.

no de los Estados desde su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea (DO) y desplegaría su eficacia a partir de la fecha que señalara la ley o, a falta de fecha, a los 20 días de su publicación (art. I-39.1).

Además, como regla general, sería directamente aplicable, es decir, sería una norma de contenido completo que no necesitaría ulterior desarrollo normativo por los Estados miembros. En principio, cualquier intermediación por parte de los Estados quedaría excluida (en algunos casos algunas de sus disposiciones podrían requerir la adopción de medidas de aplicación comunitarias o nacionales, pero esto sería la excepción), por ello, podría generar derechos y obligaciones por sí misma para los órganos y sujetos de un ordenamiento estatal que las jurisdicciones nacionales deberían salvaguardar.

La ley europea sería el instrumento de regulación jurídica más acabado del sistema comunitario, con una mayor intensidad normativa y con una vocación unificadora sobre los ordenamientos nacionales.

## 1.2. LA LEY MARCO EUROPEA

Es un acto legislativo que obligaría al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando sin embargo a las autoridades nacionales la competencia para elegir la forma y los medios (sustituiría a la actual directiva)<sup>43</sup>.

De esta definición podemos extraer los principales caracteres de la ley marco.

### 1. No tiene alcance general.

No tiene carácter general porque se dirigiría a un destinatario concreto, sólo obligaría al Estado miembro destinatario. Se dirigiría sólo a los Estados miembros y sólo respecto a estos tendría un efecto imperativo. Por regla general, se dirigiría a todos los Estados pero también podría dirigirse a uno o varios Estados.

### 2. Obligatoriedad parcial.

La ley marco sería obligatoria en el resultado pero dejaría a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios para llegar a alcanzarlo.

---

<sup>43</sup> A diferencia del Proyecto de Tratado Constitucional, no se prevé la eficacia directa en caso de incumplimiento. Véase los comentarios de nota 31.

Los Estados miembros quedarían obligados por el objetivo, por el resultado y además deberían lograrlo en el plazo que señale la ley marco. Sin embargo, serían libres para elegir los medios y la forma necesarios para conseguir el objetivo prefijado.

Los Estados decidirían si el resultado debe alcanzarse a nivel central o autonómico por vía legislativa o reglamentaria, permitiéndose así una adecuación de su contenido a las peculiaridades del derecho interno

### 3. No es directamente aplicable.

La ley marco, para tener efectividad en el ordenamiento interno, requeriría un acto de transposición realizado por las autoridades nacionales, debe ser ejecutada en las legislaciones nacionales. Los Estados tendrían que adoptar las normas internas necesarias para el cumplimiento del objetivo previsto en la ley marco, con el margen de discrecionalidad que supone la elección de forma y medios. Por tanto, los derechos y obligaciones que se pudieran inferir de ella para los particulares se ejercitarían a través de la norma nacional de desarrollo con carácter general.

Ahora bien, en el caso de que la ley marco no se transpusiera o cuando se hiciera fuera del plazo previsto o de manera incorrecta o incompleta, deducimos que sería aplicable la jurisprudencia emitida por el TJCE con respecto a las directivas, de modo que, en estos supuestos, podría ser directamente aplicable siempre que su contenido fuera preciso e incondicional.

La ley marco, del mismo modo que la ley, sería inmediatamente aplicable, no necesitaría de ningún acto de recepción, la obligación que surge de ella es una obligación de ejecución y no de recepción. La ley marco se publicaría en el DO y entraría en vigor el día que en ella se estableciera. A falta de ello, a los veinte días después de su publicación.

La ley marco tendría una menor intensidad normativa que la ley y estaría llamada a desempeñar una función armonizadora de los ordenamientos nacionales.

Como se puede observar, al margen del cambio de denominación, la ley y la ley marco conservan las características de los reglamentos y las directivas.

## 2. *Actos no legislativos*

Tras los actos legislativos, se situarían los actos no legislativos integrados por los reglamentos y decisiones, con carácter vinculante y por las recomendaciones y los dictámenes, sin carácter vinculante.

## 2.1. ACTOS VINCULANTES

### 2.1.1. El reglamento europeo

El Reglamento Europeo es un acto no legislativo de alcance general que tendría por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones particulares de la Constitución.

De esta definición extraemos los principales caracteres del nuevo reglamento:

1. Es un acto de ejecución ambivalente al establecer el proyecto de Constitución, que podría ser:

Bien obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro (primera variante del reglamento que coincide con la definición clásica del reglamento y además con las nuevas leyes europeas);

Bien ser vinculante en cuanto al resultado que deba conseguirse dejando a los Estados miembros destinatarios libertad para elegir la forma y los medios (segunda variante del reglamento que coincide con la definición clásica de la directiva y con la actual ley marco europea)<sup>44</sup>.

Es decir, sería un acto, bien directamente aplicable, bien no directamente aplicable, sin especificar la Constitución cuándo se utilizaría uno u otro. Aunque parece desprenderse del texto constitucional que la primera modalidad de reglamentos estarían llamados a desarrollar las leyes europeas; mientras que la segunda desarrollarían a las leyes marco. La confusión y la inseguridad jurídica no puede ser mayor.

2. El reglamento se podría utilizar con funciones diferentes:

En primer lugar, para el desarrollo, ejecución y aplicación del derecho originario y de las políticas comunitarias.

El Tratado Constitucional también prevé la utilización de decisiones para estos casos.

En segundo lugar, para completar o modificar determinados elementos no fundamentales de la ley o la ley marco, que delimitarán de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de esta delegación.

Se trata de los nuevos reglamentos delegados que podría adoptar la Comisión para desarrollar los actos legislativos bajo el control del legislativo (Consejo y Parlamento), que se ejercería de dos

---

<sup>44</sup> Mangas Martín denomina, muy acertadamente, al primer tipo de reglamento, reglamento-reglamento; y al segundo tipo, reglamento-directiva. La Constitución... *op. cit.*, p. 155.

modos: bien revocando la delegación; bien formulando objeciones en el plazo fijado en la ley o ley marco, de tal modo que sólo podría entrar en vigor si transcurrido este plazo no se ha formulado alguna.<sup>45</sup>

Estamos ante una nueva figura que suple la carencia existente hasta el momento, que obligaba a ambas ramas del legislativo a regular los aspectos técnicos y detallados en los propios actos legislativos o, a lo sumo, a atribuir esta función a la Comisión como si se tratase de un acto de ejecución y, por tanto, sometido al control de los Estados bajo el complejo sistema de la comitología.

Ahora, la Comisión sería la encargada del desarrollo de los actos legislativos a través de estos reglamentos delegados, que, como señalábamos, se someten al control del legislativo y no de los Estados.

A través de esta figura se pretende agilizar el proceso normativo. Quizás esta sea la única aportación aceptable del sistema propuesto.

En tercer lugar (junto con las decisiones), para ejecutar los actos jurídicamente vinculantes de la Unión<sup>46</sup>, cuando estos requieran condiciones uniformes de ejecución.

Estos reglamentos de ejecución de la Unión serían excepcionales, puesto que esta función se atribuye, con carácter general, a los Estados miembros, por ello la ley europea establecerá previamente los principios y normas relativos a los regímenes de control por parte de los Estados miembros.

La ejecución correspondería con carácter general a la Comisión, salvo casos específicos debidamente justificados y en el ámbito de la PESC, que se podría atribuir al Consejo.

Por lo que se refiere al control de los actos de ejecución, mediante ley europea se establecerán las normas y principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> El Parlamento, a la hora de formular dichas objeciones, debería pronunciarse por mayoría absoluta, y el Consejo por mayoría cualificada. (art. 1-36).

<sup>46</sup> Por acto obligatorio ha de entenderse no sólo las leyes y leyes marco, sino también las decisiones europeas, véase al respecto: CARRERA HERNÁNDEZ, J., «Simplificación de los instrumentos jurídicos en el Proyecto de Tratado Constitucional» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 16, 2003, p. 1054.

<sup>47</sup> El sistema actual de control gira en torno a la Decisión 1999/468 sobre la comitología, DOCE, n.º L 184, 17.7.1999. Como resalta Araceli Mangas, «se trataría del sistema vigente de la atribución de competencias de ejecución y de toda la constelación de la comitología», *La Constitución op. cit.*, p. 162.

En la actualidad, la mayor parte de los «reglamentos de ejecución» cumplen el cometido de desarrollo de los aspectos más técnicos y detallados de los reglamentos de base, más que ejercer una función de ejecución propiamente dicha. Por ello, consideramos que si entrara en vigor el nuevo sistema, el reglamento delegado cobrará un mayor protagonismo frente al reglamento de ejecución, que sería mucho más excepcional.

En definitiva, el nuevo reglamento comunitario se presenta como una figura novedosa, pero lo cierto es que en buena medida conserva las características del reglamento tradicional.

Consideramos que el nuevo reglamento comunitario, salvo la aportación de los reglamentos delegados, más que simplificar el sistema lo complicaría, primero, por su denominación, que generaría confusión con los antiguos reglamentos (ahora equiparados a las leyes europeas). Segundo, por su doble naturaleza, que no puede ser más confusa y enrevesada<sup>48</sup>.

### 2.1.2. La decisión europea

La decisión europea «es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando designe destinatarios sólo será obligatoria para éstos» (art. I 33).

El Tratado Constitucional amplía la definición de decisión y configura dos modalidades de decisión: decisión con designación de sus destinatarios (se corresponden con las tradicionales decisiones), en cuyo caso sólo sería obligatoria para éstos; decisión sin designación de destinatarios.<sup>49</sup>

Ahora bien, la Constitución plasma en el Tratado la situación existente en la práctica, porque si bien la antigua decisión se definía como un instrumento obligatorio en todos sus elementos para todos sus destinatarios, en la práctica existían ya ambos tipos de decisiones.

Por otra parte, la decisión sería también el instrumento a utilizar en sustitución de los actos de la PESC y de la JAI.

---

<sup>48</sup> Como señala MANGAS MARTÍN, A., «no será tan fácil de entender por la opinión pública la diferencia entre los reglamentos delegados (actos de la comisión de desarrollo de las leyes y las leyes marco respecto de determinadas materias que el legislador delega su poder legislativo a favor de la comisión) y los reglamentos y las decisiones europeas (que tienen por objeto ejecutar las leyes y las leyes marco)» «Estudio preliminar: el futuro de la Unión Europea ampliada: El tratado de Niza y el Proyecto de Tratado Constitucional» *Tratado de la Unión Europea, Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas*, Tecnos, 10.<sup>ª</sup> Ed., Madrid, 2003, p. 46.

<sup>49</sup> Véase al respecto: CARRERA HERNÁNDEZ, F.J., «Simplificación...», *op. cit.*, p. 1056, que recoge una serie de supuestos de decisiones sin designación de destinatarios previstos en el Tratado Constitucional, como composición de órganos, creación de comités etc. Asimismo señala que buena parte de las decisiones atípicas se convierten en típicas

Además, como ya se ha señalado, la decisión se podría utilizar para ejecutar los actos jurídicamente vinculantes de la Unión, cuando estos requieran condiciones uniformes de ejecución.

Por último, también se le da la alternativa al Consejo en multitud de supuestos en los que tiene que adoptar actos no legislativos de que adopte bien un reglamento bien una decisión.

Creemos, que en estos dos últimos supuestos, en aras de una mayor seguridad jurídica, debería haberse limitado la utilización de la decisión y tan sólo utilizar el reglamento<sup>50</sup>.

## 2.2 ACTOS NO VINCULANTES

Finalmente se prevé en el Tratado Constitucional la adopción de recomendaciones y dictámenes<sup>51</sup> que no tendrían carácter vinculante. Como vemos, se mantiene la denominación y los caracteres de lo ya existente.

Por último, destacar que desaparecen los particulares actos de la PESC y de la JAI, que serían sustituidos por los nuevos actos típicos, aunque se mantienen ciertas peculiaridades, especialmente en el caso de la PESC, dado que, aunque se produce una unificación en la denominación de los actos, no lleva aparejada la unificación del régimen jurídico al mantenerse el carácter intergubernamental de ésta. Como decíamos, ésta sería la mayor aportación del sistema.<sup>52</sup>

En cuanto a los actos atípicos, decir que el art. I-33.1 enumera los que se considerarían actos típicos, pero ni este precepto ni ningún otro se refiere ni expresa ni tácitamente a los actos atípicos, ni para prohibirlos ni para clarificarlos, con lo cual estos seguirán utilizándose.<sup>53</sup>

## V. Reflexiones finales

Como se deduce tras el estudio realizado, desde la primera Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo de 4 de abril de 1991, sobre la

<sup>50</sup> Véase: CARRERA HERNÁNDEZ, F.J., «Simplificación ...» *op. cit.*, p. 1056.

<sup>51</sup> La enmienda n.º 43 (De Vries y de Bruijn) proponía la eliminación de los dictámenes, véase CONV 609/1/03

<sup>52</sup> Para un análisis detallado del sistema de fuentes en la PESC y en la JAI puede verse: SANTOS VARA, J., «La simplificación normativa.....» *op. cit.*, pp. 12-17. Véase también LÓPEZ CASTILLO, A., «¿Cerrar o cuadrar el círculo?: a propósito de la revisión del sistema de fuentes del derecho de la UE», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 5, enero-marzo, 2003.

<sup>53</sup> Véase: LINDE PANIAGUA, E., «El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 8, 2005, p. 124.

naturaleza de los actos comunitarios, ha habido distintos intentos de re-clasificar el sistema de fuentes del Derecho Comunitario. El primer Proyecto de Constitución Europea de 10 de febrero de 1994, así como los dos precedentes más inmediatos del actual Tratado Constitucional, Informe final del Grupo IX de 29 de noviembre de 2002 y Resolución del Parlamento Europeo de 3 de diciembre del mismo año, abordan esta cuestión y en buena medida plasman los postulados de esta primera propuesta. Todos ellos parten de la división entre actos legislativos y no legislativos y adoptan nuevas denominaciones, ajenas al Derecho Comunitario, para las fuentes comunitarias.

En esta línea, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa sustituye los reglamentos por leyes europeas; las directivas por leyes marco; la decisión se mantiene aunque con una definición más amplia; y las recomendaciones y dictámenes se mantienen como actos no vinculantes con idénticas características a los actuales.

En nuestra opinión, este sistema en poco o nada contribuye a la simplificación y, de entrar en vigor, acrecentaría la confusión.

Al sustituir la denominación de los tradicionales actos típicos del Derecho Comunitario por términos más comunes en los ordenamientos jurídicos nacionales y mantener, sin embargo, bajo esa nueva denominación las peculiaridades de los tradicionales instrumentos comunitarios, nada se consigue, salvo romper la peculiaridad del ordenamiento jurídico comunitario, especialmente por acabar con uno de sus instrumentos más genuinamente comunitarios, la directiva. Además, las nuevas denominaciones diluirían el origen comunitario de ambas normas a pesar de la sistemática insistencia del Proyecto de acompañarlas del adjetivo «europeo».

Por otra parte, alguno de los conceptos tradicionales se utilizan para designar a otras categorías jurídicas, es el caso del reglamento, que se reserva para un acto de carácter no legislativo llamado a desempeñar una función ejecutiva y de desarrollo de determinados elementos no fundamentales de los actos legislativos. El reglamento se presenta como una figura con una doble naturaleza, un reglamento más identificado con la figura tradicional de reglamento y un reglamento con ciertos caracteres de directiva. La confusión está servida.

Por ello, si bien consideramos necesaria una simplificación del sistema de fuentes del Derecho Comunitario que acabe con los actos de los pilares extracomunitarios, que acote los actos atípicos, que distinga entre actos legislativos y no legislativos, estimamos que el sistema propuesto no es el adecuado.

Esta simplificación tiene que ir acompañada de una revisión no sólo del sistema institucional de la Unión y del procedimiento de toma de de-

ciones, sino también de la propia estructura de la Unión. La complejidad del sistema de fuentes es fruto de la propia complejidad del sistema comunitario en sí, de su originalidad y de su constante evolución.

Cómo acabar con los peculiares actos de la PESC, sin comunitarizar plenamente esta política; cómo establecer una clasificación clara entre actos legislativos y no legislativos si hay una distribución de poderes y no una separación rígida entre las distintas instituciones comunitarias; cómo acabar con los actos atípicos si son fruto de la propia dinámica evolutiva de la Unión.

La simplificación en ningún caso debería llevar aparejada la ruptura de la peculiaridad del ordenamiento jurídico comunitario, tan defendida por el Tribunal de Justicia Comunitario y por algunos fervientes comunitaristas<sup>54</sup>.

Sin duda, el sistema es complejo, pero esta complejidad es fruto de la originalidad, complejidad y dinamismo del sistema jurídico político de la Unión Europea. El sistema comunitario es un sistema inacabado.

---

<sup>54</sup> Ya en mi libro *La directiva comunitaria* (Dykinson, Madrid, 2003, pp. 68-86), me refería extensamente a esta cuestión y defendía la reclasificación de las fuentes sin romper la peculiaridad del sistema comunitario.



# Antieuropeísmo y euroescepticismo: el estado de la cuestión después de la ampliación hacia el Este

Carlos Flores Juberías

Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Valencia

**Sumario:** I. UN PUNTO DE INFLEXIÓN: EL DOBLE «NO» FRANCO-HOLANDÉS AL TRATADO CONSTITUCIONAL EUROPEO Y SUS PROLEGÓMENOS.—II. INTENTOS DE DEFINICIÓN DE CLASIFICACIÓN: EUROESCEPTICISMO Y ANTIEUROPEÍSMO.—III. EL EUROESCEPTICISMO EN LA EUROPA AMPLIADA: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES.—IV. CONSTATA-CIONES Y PROPUESTAS.

— *What news abroad?*  
— *No news so bad abroad as this at home:*  
*The King is sickly, weak, and melancholy,*  
*And his physicians fear him mightily*  
— *Now by Saint Paul, that news is bad indeed.*  
*O he hath kept an evil diet long...*  
(William Shakespeare: *Ricardo III*, 1.1)

## I. Un punto de inflexión: el doble «no» franco-holandés al Tratado Constitucional Europeo y sus prolegómenos

El inapelable rechazo de los electores franceses y holandeses al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa en los referendums de los pasados meses de mayo y junio de 2005 ha puesto sobre la mesa de la forma más expeditiva posible la existencia de una seria oposición —y de un desencanto todavía mayor y no menos preocupante— al modo en el que está siendo orientado el proceso de integración política y económica que representa la Unión Europea.

Se trata de una corriente de opinión —o, si se prefiere, de un estado de ánimo— que se hallaba ciertamente latente desde hacía años —recuérdese el primer «no» danés a Maastricht y la apuradísima aprobación de ese mismo Tratado por los electores franceses en junio y septiembre de 1992, el «no» irlandés a Niza en 2001, o la permanente discrepancia

de los británicos<sup>1</sup>— pero que hasta la fecha no había despuntado con tanta fuerza, ni había tenido efectos tan devastadores. Quizás por eso, la existencia de esa oposición y de ese desencanto había sido sucesivamente negada —con el argumento de que estábamos ante discrepancias pasajeras, puntuales, y de escaso calado—, minimizada —apuntando a su carácter francamente minoritario y a su arraigo sólo en países secundarios, y por lo tanto prescindibles, dentro del gran proceso de construcción europea—, atacada —mediante la denuncia de sus connivencias con las posiciones más nacionalistas y conservadoras del espectro político europeo— y desacreditada —con la afirmación de que no había más alternativa al proceso de integración política y económica en curso que el caos, la desintegración y el conflicto.

Pero el doble «no» franco-holandés hace urgente la revisión de todas esas posturas, cuya escasa utilidad ha quedado bien puesta en evidencia, y obliga a llevar a cabo con la mayor urgencia un esfuerzo que hasta ahora había sido reiteradamente e irresponsablemente pospuesto: el esfuerzo de asumir como normal la existencia de esas discrepancias, de cuantificarlas con la mayor exactitud posible, de comprender sus múltiples —y a veces contradictorias— razones, y de valorar cuáles de ellas podrían ser incorporadas al discurso político dominante para devolver al proceso de construcción europea en curso algunos de los apoyos que con el paso del tiempo ha ido perdiendo.

La necesidad de proceder de este modo queda evidenciada más si cabe tras un análisis detenido del sentido último del voto negativo de franceses y holandeses<sup>2</sup>.

En el caso de los primeros<sup>3</sup>, si bien es cierto que las consideraciones en torno a la situación política y social del país fueron determinantes para muchos electores a la hora de decidir el sentido de su voto —el 31% de quienes votaron «no» declararon hacerlo por el supuesto efecto negativo del Tratado Constitucional sobre el empleo, el 26% aludieron a la

---

<sup>1</sup> Véanse, sobre cada uno de estos asuntos, K. STUNE: «The Danes Said No to the Maastricht Treaty. The Danish EC Referendum on June 1992», *Scandinavian Political Studies* n.º 16/1 (1993), págs. 93 a 103; Joseph RUANE: «Nationalism and European Community Integration.: The Republic of Ireland», en Victoria A. Goddard (ed.): *The Anthropology of Europe: Identities and Boundaries in Conflict*, Berg Publishers, Oxford, 1994, págs. 125 a 141 y Stephen GEORGE: «Britain: Anatomy of an Eurosceptic State», *European Integration* n.º 22/1 (2000).

<sup>2</sup> Pueden verse al respecto los puntos de vista de Gaétane RICARD-NIHOUL y Morgan LARHANT en «Cómo explicar lo inesperado: una evaluación del referéndum constitucional francés», *Análisis del Real Instituto Elcano* n.º 57 (2005), on-line en [www.realinstitutoelcano.com](http://www.realinstitutoelcano.com)

<sup>3</sup> EUROPEAN COMMISSION: «Flash Eurobarometer 171: European Constitution. Post Referendum Survey in France», on-line en [http://www.europarl.eu.int/press/Eurobarometer/index\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/press/Eurobarometer/index_en.htm).

mala situación económica del país, y el 18% lo justificaron directamente en su oposición al Presidente Chirac y a su Gobierno— no lo es menos que la crítica al Tratado Constitucional y la discrepancia respecto de algunos pasos recientes del proceso de construcción europea también tuvieron una relevancia estimable en la conformación del voto negativo de los franceses. Así, el 19% de los que se opusieron al Tratado Constitucional declararon haberlo hecho por considerarlo demasiado liberal, el 16% señalaron que se olvidaba de la Europa social, el 12% lo consideró demasiado complejo, el 6% justificó su negativa en su oposición a la adhesión de Turquía a la Unión, el 5% aludió a la pérdida de soberanía que comportaba el Tratado Constitucional, y el 4% se declaró directamente contrario a Europa y a la construcción europea<sup>4</sup>. El hecho de que las tasas de participación fuesen especialmente altas entre la población de más edad, y también entre la clase obrera y los asalariados, y que también entre estos dos sectores del electorado los votos negativos superasen la media nacional (el 76% de los obreros votó en contra del Tratado Constitucional) abona la tesis de un rechazo motivado fundamentalmente por la falta de confianza en el futuro, que no cuestiona ni la pertenencia de Francia a la Unión (el 83% de quienes votaron «no» opinan que la pertenencia a la Unión es una buena cosa), ni la necesidad de una Constitución (incluso el 66% de quienes votaron «no» lo hicieron pensando que el Tratado Constitucional es imprescindible para proseguir en la construcción europea), pero que sí critica el rumbo actual del proceso de construcción europea y aboga por un replanteamiento de éste que lo haga más compatible con la Europa social y con los intereses de Francia<sup>5</sup>.

En el caso de los segundos, los mismos estudios de opinión<sup>6</sup> revelan que, dejando aparte la queja por la falta de información respecto del Tratado Constitucional, que fue relevante en al menos una tercera parte de los casos en los que el elector decidió votar «no», las razones principales para la oposición al Tratado Constitucional tuvieron que ver con la discrepancia de los electores holandeses respecto alguno de los desarrollos más recientes del proceso de integración política y económica en curso que el Tratado Constitucional asumía y representaba. Así, el 19% de los holandeses justificaron su voto negativo en el temor a una pérdida de soberanía nacional, el 13% aludieron a lo cara que era la Unión, el 8% se-

---

<sup>4</sup> EUROPEAN COMMISSION: «Flash Eurobarometer 171...», cit., pág. 17.

<sup>5</sup> *Izvestia*, n° 62, 9 de abril de 2003.

EUROPEAN COMMISSION: «Flash Eurobarometer 171...», cit., págs. 30 y 31.

<sup>6</sup> EUROPEAN COMMISSION: «Flash Eurobarometer 172: European Constitution. Post Referendum Survey in The Netherlands», on-line en [http://www.europarl.eu.int/press/Eurobarometer/index\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/press/Eurobarometer/index_en.htm).

ñaló sin ambages su oposición frontal a la construcción europea, el 6% argumentó no ver en él nada positivo, le imputó ir demasiado deprisa o querer llegar demasiado lejos, o ser demasiado tecnocrático, y un 5% le achacó no ser suficientemente democrático, ser demasiado complejo, ser demasiado liberal o haber sido impuesto sobre los ciudadanos, o hizo patente su rechazo a una Europa federal que evoluciona demasiado deprisa<sup>7</sup>. En suma, los holandeses dejaron patente en la consulta del 1 de junio que aunque ellos tampoco tenían intención de reconsiderar su pertenencia a la Unión Europea (el 82% sigue considerándola positiva), son muy críticos con algunas de las instituciones europeas, se hallan escasamente convencidos de la necesidad de darse una Constitución, y en todo caso desearían que ésta pusiera un mayor énfasis en los aspectos sociales y fuese más respetuosa con los intereses de Holanda<sup>8</sup>.

Pero lejos de ser un hecho aislado, el doble «no» franco-holandés constituye más bien el último, el más revelador, y también —por sus letales consecuencias para el futuro del Tratado Constitucional y por sus importantes efectos desestabilizadores en el seno de la Unión— el más devastador síntoma de un estado de ánimo que lleva años tomando fuerza entre los ciudadanos europeos y que ya es habitualmente conocido con el nombre de «euroescéptico». Pero en modo alguno se trató de una sorpresa que sólo un futurólogo pudiera haber previsto. Muy al contrario, los síntomas de ese estado de ánimo llevan ya más de una década siendo perceptibles, y además se han puesto de manifiesto en los dos últimos años, de manera evidente, en al menos dos ocasiones: en junio de 2004 con motivo de las elecciones al Parlamento Europeo, y a lo largo de 2003 con ocasión de los referendums de ratificación de la adhesión de los diez nuevos Estados miembros de la Unión.

El preocupante incremento en las tasas de abstención y el auge de los partidos que pudiéramos incardinar bajo la etiqueta de «euroescépticos» fueron, junto con el claro escoramiento del electorado europeo hacia la derecha y la recurrencia del voto de castigo a los distintos gobiernos nacionales, las notas más destacables de las elecciones europeas de 2004; las primeras —como se sabe— de la nueva Europa ampliada.

El incremento en las tasas de abstención —que dejó el índice medio de participación en apenas un 45.7%, cuatro puntos por debajo del de las elecciones de 1999, marcando con ello un nuevo mínimo histórico— fue causa de preocupación —e incluso de vergüenza— en varios países europeos, especialmente en aquéllos como Eslovaquia, Polonia, Estonia o la República Checa, en los que menos de una tercera parte de los electores

---

<sup>7</sup> EUROPEAN COMMISSION: «Flash Eurobarometer 172...», cit., pág. 15.

<sup>8</sup> EUROPEAN COMMISSION: «Flash Eurobarometer 172...», cit., pág. 28.

se acercaron a las urnas<sup>9</sup>. Pero identificarlo sin más como una muestra de desconfianza en el proyecto europeo resultaría simplista si no se tomasen antes una serie de precauciones. En efecto, las encuestas de opinión llevadas a cabo tras las elecciones revelaron que el nivel de información a disposición de los ciudadanos sobre los candidatos y sus programas no siempre fue el adecuado y que, pese a los avances en la construcción europea experimentados en las últimas décadas y al empeño de las distintas instancias comunitarias por acercar la Unión a los europeos, muchos de éstos —especialmente en los nuevos Estados miembros— siguen teniendo dificultades para entender las múltiples formas en las que las políticas de la Unión Europea inciden en su vida cotidiana, y para valorar la importancia de la Eurocámara en el entramado institucional comunitario. De este modo las preocupantes tasas de abstención que en las dos últimas ocasiones han arrojado las elecciones europeas serían consecuencia sólo en parte de un rechazo consciente al proceso de integración europea —que, por otra parte, es susceptible de manifestarse de manera más cualificada en el voto a partidos de orientación «euroescéptica»— como de un estado de cosas caracterizado a la vez por la falta de información, el desconocimiento del papel de la Unión en nuestra vida cotidiana, la minusvaloración del papel del Parlamento Europeo en la vida de la Unión y —cómo no— el descrédito generalizado de la clase política y la apatía de gran parte de la ciudadanía europea.

En cuanto al apuntado auge de los partidos críticos —por unas u otras razones— con el rumbo actual del proceso de construcción europea, las cifras son sobradamente elocuentes (véase, en lo que respecta a los nuevos Estados miembros, el Cuadro 1). De entrada, el Partido Laborista en Malta (48.4% de los votos, 3 escaños), la Alianza de Jóvenes Demócratas en Hungría (47.4% de los votos y 12 escaños), el Partido Demócrata Cívico en la República Checa (30.0% de los votos y 9 escaños), la Unión por la Libertad y la Patria en Letonia (29.8% de los votos y 4 escaños), el Partido Conservador en Gran Bretaña (26.7% de los votos y 27 escaños), y Nueva Eslovenia en Eslovenia (23.6% de los votos y 2 escaños) fueron en sus respectivos países las formaciones más votadas en estos comicios. Pero, junto a estos partidos, otros igualmente críticos —o, a menudo, más radicales todavía en su oposición a la integración

---

<sup>9</sup> Datos comparativos de diverso orden pueden hallarse en Carlos FLORES JUBERÍAS: «El nuevo mapa político de la Unión Europea. Seis observaciones en torno a las elecciones europeas de 2004 en los viejos y los nuevos Estados miembros de la Unión», *Revista Valenciana d'Estudis Autònomic* n.º 43/44 (2005), págs. 182 a 213, en págs. 186 a 190. Al respecto puede consultarse igualmente Hermann SCHMITT: «The European Parliament Elections of June 2004: Still Second-order?», *on-line* en [www.europeanelectionstudies.net](http://www.europeanelectionstudies.net).

**Cuadro 1**

Relevancia del voto euroescéptico en los nuevos Estados miembros de la UE  
Resultados de las elecciones al Parlamento Europeo de 2004

País	Partido	AE?	EE?	Nac?	ULib?	Pop?	Votos	Esc.	Grupo
<b>Chipre</b>	Partido Progresista de los Trabajadores (AKEL)	•				•	27,9	2	IUE
<b>Eslovaquia</b>	Movimiento por una Eslovaquia Democrática (HZDS)		•	•			17,0	3	NA
	Movimiento Cristiano-Demócrata (KDH)		•	•			16,2	3	PPE
	Partido Comunista de Eslovaquia (KSS)	•				•	4,5	—	—
	Partido Nacional Eslovaco (SNS)	•		•			2,0	—	—
<b>Eslovenia</b>	Nueva Eslovenia (NSi)		•		•		23,6	2	PPE
	Partido Nacional Eslovaco (SNS)		•	•			5,0	—	—
	Eslovenia es Nuestra (SjN)						4,1	—	—
<b>Estonia</b>	Partido del Centro (EK)	•				•	17,5	1	ALDE
	Unión del Pueblo de Estonia (Rahvalliit)		•	•			8,0	—	—
<b>Hungría</b>	Fidesz / Partido Cívico Húngaro		•	•				12	PPE
	Partido de la Verdad y de la Vida Húngara (MIÉP)	•		•			2,3	—	—
	Partido Obrero (MP)	•				•	1,8	—	—
<b>Letonia</b>	Unión por la Libertad y la Patria (TB/LNNK)		•	•			29,8	4	UEN
<b>Lituania</b>	Unión Liberal y de Centro (LCS)						11,2	2	ALDE
	Unión de Granjeros-Nueva Dem (VNDPS)						7,4	1	UEN
<b>Malta</b>	Partido Laborista de Malta (MLP)	•				•	48,4	3	IUE
<b>Polonia</b>	Liga de Familias Polacas (LPR)	•		•			15,9	10	IND
	Derecho y Justicia (PiS)		•	•			12,7	7	UEN
	Autodefensa (Samoobrona)	•		•			10,8	6	NA
	Partido Campesino Polaco (PSL)		•	•			6,3	4	PPE
<b>Rep. Checa</b>	Partido Demócrata Cívico (ODS)		•		•		30,0	9	PPE
	Partido Comunista (KSCM)	•				•	20,3	6	IUE
	Demócratas Independientes (Nezavisli)		•		•		8,2	2	IND
	Bloque de Derecha (Právý Blok)	•		•			1,1	—	—

*Fuente:* Elaboración propia a partir de datos numéricos procedentes de fuentes oficiales (Eslovaquia: Informačný servis Štatistický Úrad Slovenskej Republiky, Hungría: Országos Választási Iroda, R. Checa: Česká republika Státní volební komise, etc.). Sólo se refieren formaciones que alcanzaran al menos el 1% de los votos.

*Abreviaturas:* AE: Antieuropeos, EE: Euroescépticos, Nac: Nacionalistas o soberanistas, ULib: Ultraliberales; Pop: Populistas de izquierdas (véase tipología en epígrafe II), PPE-DE: Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos, PSE: Partido de los Socialistas Europeos, ALDE: Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa, Verdes/ALE: Verdes / Alianza Libre Europea, IUE/IVN: Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica, IND/DEM: Grupo Independencia y Democracia, UEN: Grupo Unión por la Europa de las Naciones, NA: No adscritos.

europea en curso— obtuvieron resultados estimables que les garantizarán en la presente legislatura de la eurocámara un protagonismo mayor que nunca. Sin ánimo de hacer un listado exhaustivo de todos ellos sería oportuno mencionar cuanto menos al AKEL chipriota (27.9% de los vo-

tos y 2 escaños), al Partido del Centro de Finlandia (23.4% de los votos y 4 escaños), al Partido Comunista de Bohemia y Moravia (20.3% de los votos y 6 escaños) y a los Independientes (8.2% de los votos y un escaño) en la República Checa; al Movimiento por una Eslovaquia Democrática (17.0% de los votos y 3 escaños); al Partido del Centro de Estonia (17.0% de los votos y 1 escaño); al Partido de la Independencia (UKIP) británico (16.2% de los votos y 12 escaños); a la Liga de Familias (15.9% de los votos y 10 escaños), Derecho y Justicia (12.7% de los votos y 7 escaños), Autodefensa (10.8% de los votos y 6 escaños) y el Partido Campesino (6.3% de los votos y 4 escaños) en Polonia; a la *Junilistan* y *el Vänsterpartiet* en Suecia (14.4 y 12.8% de los votos, respectivamente, con 3 escaños en un caso y uno en el otro); al *Vlaams Blok* belga (14.3% de los votos y 3 escaños); a la Lista Hans Peter Martin (14.0% y 2 escaños) y al FPÖ (6.3% de los votos y 1 escaño) en Austria; al *Sinn Fein* (11.1% de los votos en la República de Irlanda y el 26.3 en el Ulster, con 1 escaño en cada caso); al Frente Nacional, al *Mouvement pour la France* y al Partido Comunista Francés (9.8, 8.8 y 6.6% de los votos, respectivamente, con 7 escaños en un caso, y 3 en cada uno de los otros); al Partido Comunista Griego (9.5% de los votos y 3 escaños); a los daneses de la *JuniBevaegelsen*, del Partido Popular y de la Lista Popular contra la UE (9.1, 6.8 y 5.2% de los votos, respectivamente; con un escaño en cada caso); al Partido Comunista y el *Bloco de Esquerda* en Portugal (9.0 y 5.0% de los votos, respectivamente, con dos escaños en un caso y uno en el otro); a los holandeses de Europa Transparente (7.3% de los votos y 2 escaños); a los italianos de *Rifondazione Comunista* y de la *Lega Nord* (6.1% de los votos y 5 escaños; 5.0% de los votos y 4 escaños, respectivamente); y a los comunistas reformados alemanes del PDS (6.1% de los votos y 7 escaños), entre otros<sup>10</sup>.

Llevar a cabo una adecuada valoración de este fenómeno no resulta tarea sencilla, toda vez que —como se verá más adelante— estamos ante formaciones de orientación política muy diversa, que han articulado sus críticas al proyecto de integración europea en curso en base a consideraciones de muy distinta naturaleza y, adicionalmente, de intensidad muy variable. Pero si hubiéramos de tomar como patrón de medida la actitud hacia el proyecto de Tratado Constitucional —una cuestión de la máxima relevancia para el futuro de la Unión, sobre la que además todos los par-

---

<sup>10</sup> Los datos proceden del PARLAMENTO EUROPEO (*on-line* en [www.elections2004.eu.int/elections.html](http://www.elections2004.eu.int/elections.html)) y se hallan recogidos en su integridad en Carlos FLORES JUBERÍAS: «El nuevo mapa político de la Unión Europea...», cit., págs. 200 a 205. Puede consultarse igualmente Maura ADSHEAD y John HILL: «Elections to the European Parliament, June 2004: The 15 Established Member States», *Electoral Studies* (2005).

tidos del continente han debido ya posicionarse públicamente, y sobre la que el Parlamento Europeo fue llamado a pronunciarse al poco de haber sido elegido—, podríamos llevar a cabo una cuantificación provisional y aventurar que el fenómeno que tentativamente hemos etiquetado como «euroescepticismo» afecta a no menos de un 20% de los diputados de la Eurocámara, y a cerca de un 30% de los electores europeos —lo que, sin duda, constituye un fenómeno bien digno de atención.

Queda el asunto de los referendums de ratificación de la última ampliación, que se celebraron en nueve de los diez nuevos Estados miembros de la Unión (todos, salvo Chipre) entre marzo y septiembre de 2003. Visto desde la distancia que empieza a imponer el tiempo transcurrido, pareciera que de la ronda de consultas populares de ese año sólo fuera relevante el dato final de que todos los países candidatos ratificaron su decisión de adherirse a la Unión y de que la planeada ampliación acabó por fin materializándose el 1 de mayo de 2004. Pero la fórmula del «bien está lo que bien acaba» puede devenir peligrosa si es utilizada para ocultar detalles que merecen ser analizados y para obviar reflexiones que deberían ser hechas; y eso es precisamente lo que se echa en falta a la vista de algunos datos poco tranquilizadores salidos de esas consultas que no parecen haber merecido la suficiente toma en consideración. Ciertamente, todos los referendums arrojaron un resultado afirmativo y, en efecto, en todos los casos —salvo en el poco representativo de Malta— las victorias del «sí» se produjeron con generosos márgenes de diferencia (véase Cuadro 2). Pero

## Cuadro 2

Resultados de los referendums para la ratificación de los Tratados de Adhesión a la UE en los nuevos Estados miembros

Fecha consulta	País	Participación	%	A favor	%	En contra	%
08.03.03	<b>Malta</b>	270.650	91	143.094	53,65	123.628	46,35
23.03.03	<b>Eslovenia</b>	970.422	60,29	864.542	89,61	100.229	10,39
12.04.03	<b>Hungría</b>	3.669.252	45,62	3.056.027	83,76	592.690	16,24
10-11.05.03	<b>Lituania</b>	1.672.317	63,37	1.504.246	91,70	147.527	08,93
16-17.05.03	<b>Eslovaquia</b>	2.176.990	52,15	2.012.870	93,71	135.031	06,29
07-08.06.03	<b>Polonia</b>	17.578.818	58,85	13.516.612	77,45	3.936.012	22,55
15-16.06.03	<b>Rep. Checa</b>	4.557.960	55,21	3.446.758	77,33	1.010.448	22,67
14.09.03	<b>Estonia</b>	555.835	64,06	369.657	66,83	183.454	33,17
20.09.03	<b>Letonia</b>	1.007.351	72,50	674.562	67,00	325.692	32,30

Fuente: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/accesion\\_process.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/accesion_process.htm)

Jens RYDGREN: *The Populist Challenge. Radical Protest and Ethno-Nationalist Mobilization in France*, Berghahn Books, Nueva York, NY., 2004.

Xavier CASALS: *Ultrapatriotas. Extrema derecha y nacionalismo de la guerra fría a la era de la globalización*, Crítica, Barcelona, 2003, 139 a 159.

aun así en dos de los países afectados el porcentaje de votos negativos superó la quinta parte de los emitidos (un 22.5% en Polonia y un 22.6% en la República Checa) y en otros dos casos se situó en torno a la tercera parte de los sufragios (un 32.3% en Letonia y un 33.1% en Estonia). Quizás en otras circunstancias el dato sería secundario, pero en un contexto como el de la Europa postcomunista, en donde la integración en la UE había sido elevada a la categoría de objetivo número uno en política exterior, había sido conceptualizada como sinónimo de consolidación democrática, estabilidad política, independencia nacional, desarrollo económico y respeto a los derechos humanos, y había sido asumida por la práctica totalidad de las fuerzas políticas del país, la existencia de sectores de opinión tan amplios opuestos al proceso no debió ser pasada por alto. Máxime cuando las consultas se llevaron a cabo en un momento del proceso de ampliación en el que todos los sacrificios habían sido ya realizados, y sólo restaba dar el sí a la adhesión y comenzar a recoger los frutos del esfuerzo llevado a cabo. En el caso de Polonia —cuya adhesión a la UE supuso la incorporación a ésta de casi cuatro millones de votantes que preferirían no haber entrado en la Unión<sup>11</sup>— la consulta reveló además la existencia de una profunda fisura nacional, que ilustraba la distinta perspectiva con la que se veía la incorporación a la UE en la mitad occidental y en la mitad oriental del país, en la Polonia urbana y en la Polonia rural, y entre los sectores más educados y con mayor nivel de rentas, y los polacos de clase trabajadora y de menor nivel cultural. Una fisura, en suma, que dejaba de un lado a los ganadores y de otro a los perdedores del proceso de europeización, y que se halla en la raíz misma del surgimiento y el desarrollo del euroescepticismo.

## II. Intentos de definición y de clasificación: euroescepticismo y antieuropeísmo

Definir el euroescepticismo no es tarea sencilla, toda vez que nos hallamos ante un concepto acuñado en su día por los medios de comunicación e incorporado hace ya tiempo al discurso político, pero que sólo

---

<sup>11</sup> Para un análisis detallado de los prolegómenos y del desenlace del referendun polaco, véase Carlos FLORES JUBERÍAS: «Polonia, en la vía de la adhesión: el referendun del 8 de junio de 2003», en Rubén Darío TORRES KUMBRIÁN, José Luis GONZÁLEZ ESTEBAN, Grazyna BERNATOWICZ y Joanna GRODZKA (eds.): *Polonia y España ante el futuro de la Unión Europea*, Universidad de Castilla La Mancha, Toledo, 2003. págs. 143 a 167. Sobre el estado de la cuestión en la República Checa antes de la consulta, véase Carlos FLORES JUBERÍAS: «Actitudes políticas ante la integración europea de la República Checa», *Revista de Estudios Europeos* n.º 29 (2001), págs. 21 a 44.

muy recientemente ha empezado a someterse al rigor del análisis académico<sup>12</sup>. Se trata además de un concepto bajo el que se engloban —no siempre con el rigor necesario, y a menudo partiendo de parámetros o con intencionalidades muy opuestas— posicionamientos y estrategias apenas relacionadas por su común discrepancia respecto de alguno de los desarrollos más recientes del proceso de integración europea. Pero es que, además, el concepto de «euroescepticismo» precisa de una definición que sea no sólo rigurosa, sino también medianamente operativa, toda vez que una definición excesivamente precisa, que restringiese la condición de euroescépticos a un puñado de lunáticos radicalizados, nos impediría apreciar debidamente la auténtica dimensión del fenómeno, mientras que una definición demasiado laxa nos abocaría a tachar de euroescépticos a todo aquel individuo, partido o gobierno que en alguna instancia del proceso decisorio de la Unión apareciera más comprometido que sus homólogos en la defensa de sus específicos intereses, obligándonos a colocar la etiqueta de euroescéptico primero sobre unos y luego sobre otros, hasta concluir a la postre que nadie en la Unión es del todo ajeno a esta inclinación.

Por fortuna, la atención creciente que el euroescepticismo ha venido suscitando entre los analistas en los últimos años, y de la que constituye una buena muestra la incipiente pero valiosa literatura académica ya existente sobre el tema, permite empezar a formular algunas propuestas de definición.

Así, Taggart y Szczerbiak<sup>13</sup> sugieren, para empezar, la conveniencia de distinguir entre un euroescepticismo duro o fuerte, y un euroescepticismo suave o débil —«*hard*» y «*soft*», en su terminología—, caracterizando al primero por una oposición en línea de principio a la idea misma

---

<sup>12</sup> El término —ha argumentado Susan MILNER («Introduction: A Healthy Scepticism?», *European Integration* n.º 22 [2000], págs. 1 a 13)— tiene sus raíces en el discurso político británico, pero su uso sólo empezó a generalizarse con ocasión de los referendos francés y danés sobre el Tratado de Maastricht.

<sup>13</sup> Aleks SZCZERBIAK y Paul TAGGART: «Theorising Party-Based Euroscepticism: Problems of Definition, Measurement and Causality», *Sussex European Institute Working Paper* n.º 69 (2003), pág. 6. Entre la abundante bibliografía de estos autores sobre el particular, puede verse también «Opposing Europe: Party Systems and Opposition to the Union, the Euro and Europeanisation», *Sussex European Institute Working Paper* n.º 36 (2000); «Parties, Positions and Europe: Euroscepticism in the EU Candidate States of Central and Eastern Europe», *Sussex European Institute Working Paper* n.º 46 (2001); y «The Party Politics of Euroscepticism in EU Member and Candidate States», *Sussex European Institute Working Paper* n.º 51 (2002); y sólo de Taggart: «A Touchstone of Dissent: Euroscepticism in Contemporary Western European Party Systems», *European Journal of Political Research* n.º 33 (1998), págs. 363 a 388. También, su anunciada obra colectiva *Opposing Europe. The Comparative Party Politics of Euroscepticism*, Oxford University Press, Oxford, en prensa.

de integración europea, a la materialización de ésta en la Unión Europea, y —por supuesto— a la adhesión o a la permanencia del propio país en ese proyecto; y definiendo al segundo como la expresión de una serie de reservas respecto de una o varias de las áreas en las que es competente la Unión, susceptible de traducirse en una oposición cualificada a algunas de las actuales políticas de la Unión por ser contrarias al interés nacional del propio Estado, sin que ello se lleve hasta el extremo de plantear una objeción de principio a la existencia misma de la UE o a la adhesión del Estado a ella. Adicionalmente, Szczerbiak y Taggart<sup>14</sup> abogan por la conveniencia de distinguir también dos modalidades de euroescepticismo débil: el que denominan «*policy euroscepticism*», que se concretaría en la oposición a determinadas iniciativas —por ejemplo el Tratado de Maastricht, o la adopción del euro— diseñadas para profundizar de manera sustancial en el proceso de integración política y económica de Europa, sin renunciar en abstracto a éste; y el «*national interest euroscepticism*», que se manifestaría en una defensa a ultranza de los intereses nacionales del propio Estado en los diversos foros europeos, anteponiendo éstos a los supuestos intereses comunes de Europa sin por ello dejar de hacer profesión pública de fe europeísta.

Por lo que a nosotros concierne, y ateniéndonos al significado preciso que en nuestra lengua tiene el término «escepticismo»<sup>15</sup>, preferiríamos reservar éste último término a lo que los citados autores llaman «*soft euroscepticism*», y etiquetar sin ambages de «antieuropeísmo» a lo que Taggart y Szczerbiak denominan una oposición en línea de principio a la idea de integración europea y a la única materialización que de ésta existe hoy por hoy, que es la Unión Europea.

Por su parte, Søren Riishøj<sup>16</sup> ha propuesto una segunda tipología de euroescepticismos, más compleja —y, en consecuencia, de aplicación más problemática— que atiende no tanto a la intensidad como a las causas de la oposición al proyecto europeo, y que resulta por tanto útil a la

<sup>14</sup> Aleks SZCZERBIAK y Paul TAGGART: «Theorising Party-Based Euroscepticism...», cit. págs. 6 y ss.

<sup>15</sup> Según María Moliner, escéptico es quien «duda sobre cierta cosa que se expresa o que no tiene fe en ciertas ideas o creencias, o que, en general, es inclinado a la duda o falta de fe» (María MOLINER: *Diccionario de uso del español* (2.ª ed.), Gredos, Madrid, 1998, vol. I, pág. 1.175). Por su parte, el *Oxford English Dictionary* incluye ya entre sus entradas el término específico de «euroescéptico», cuyo origen data en un artículo publicado en el *Times* referido a Margaret Thatcher en 1986, y lo define como «a person, esp. a politician, who is sceptical about the supposed benefits to Britain of increasing co-operation with the fellow members of the European Union, esp. one who strongly opposes greater political or economic integration».

<sup>16</sup> Véase Søren RIISHØJ: «Europeanisation and Euro-scepticism. Experiences from Poland and the Czech Republic», *Central European Political Studies Review* n.º 6/4 (2004), págs. 5 y 6.

hora de calibrar en su correcta medida la enorme diversidad de las posturas que traen aparejada una crítica al modelo de integración europea imperante. Así, el autor danés habla de euroescepticismos:

- De base identitaria («*identity based*»), construido sobre la dicotomía «identidad nacional vs. identidad europea», y sustentado por el temor a la absorción de aquella por un poder supranacional.
- «*Cleavage-based*», o basado en las fracturas sociales existentes, y justificado por el hecho de que la integración europea produzca a la vez ganadores y perdedores.
- De base programática («*Policy-based*»), generado por la oposición a concretas políticas comunitarias, como por ejemplo el euro, la política agrícola, o el libre movimiento de trabajadores.
- De base institucional («*Institutionally-based*»), sostenido por la convicción de que las instituciones europeas son menos legítimas, menos democráticas y menos eficaces que las nacionales.
- «*National interest-based*», o basado en la anteposición de los intereses nacionales más vitales a las exigencias de la construcción europea.
- Basado en la experiencia («*Experience-based*»), en el sentido de verse alimentado por un sentimiento de afrenta hacia las instituciones europeas, a menudo generado a partir de los modos en que se llevó y de los términos en que se cerró el proceso de adhesión.
- De base partidista («*Party-based*»), generado desde arriba hacia abajo por líderes partidistas de perfil altamente carismático, con un discurso bien ultraliberal, bien tradicionalista, bien populista de izquierdas.
- Y de base atlantista («*Atlantic-based*»), alimentado por la apreciación de una contradicción cada vez mayor entre el europeísmo y el atlantismo pro-americano, al que muchos países de la Unión no están dispuestos a renunciar, especialmente a la hora de formular sus políticas exterior y de defensa.

Sin despreciar la utilidad de una clasificación tan detallada, y que tantos matices puede aportar a la correcta comprensión del fenómeno del euroescepticismo, entendemos que una tipología más sencilla, que encuadrarse en unas pocas categorías las principales líneas argumentales de quienes se oponen al actual rumbo del proceso de integración europea, podría, por su mayor operatividad, resultar de mayor utilidad. En este sentido, nos parece más útil la segunda de las tipologías que propone Riishøj<sup>17</sup>, al argumentar

---

<sup>17</sup> Véase Søren RIISHØJ: «Europeanisation and Euro-scepticism...», cit. pág. 6.

la existencia de al menos tres frentes de oposición —radical en unos casos, más flexible en otros— al actual proceso de integración europea:

- Uno sería el de quienes critican el actual estado de cosas desde posiciones nacionalistas o soberanistas, a menudo ancladas ideológicamente en la derecha más tradicionalista o conservadora, denunciando la progresiva configuración de una suerte de superestado europeo llamado primero a recortar, y luego a aniquilar la independencia de los Estados miembros, o —aliándose con éstos— a seguir arrasando identidad de sus pueblos. Sería un euroescepticismo de corte nacionalista —Riishøj prefiere la denominación «tradicional-conservador», pero entendemos que éste término lo define de manera más deficiente— en el que sin esfuerzo alguno podrían encuadrarse formaciones tan claramente posicionadas en esta cuestión como los Conservadores británicos, Derecho y Justicia en Polonia, el *Mouvement pour la France* y el Frente Nacional francés, la *Lega Nord* italiana, el *Vlaams Blok* belga, o el FPÖ austriaco, entre otros.
- Un segundo bloque sería el de aquellos partidos que han hecho bandera de la lucha contra la corrupción y la burocratización que —argumentan— colapsa a la Unión Europea y distancia de ella a sus ciudadanos. Se trata del euroescepticismo «liberal-conservador» —nosotros diríamos, más bien, «ultraliberal»— en el que se encuadrarían formaciones de perfiles ideológicos muy ambiguos, que reivindicaban en nombre del europeísmo más auténtico —y, quizás, utópico— una democracia más real y participativa, susceptible de acabar con el tan manido «déficit democrático» de la Unión Europea; formaciones en la mayor parte de los casos muy minoritarias, de trayectoria efímera, a menudo ligadas a algún señalado *outsider* de la política nacional, y con predicamento sobre todo en las democracias más consolidadas de la Unión, como podrían ser la «Lista Martin» austriaca, la *Junilistan* sueca, o la formación «Europa Transparente», en los Países Bajos.
- Por último, un tercer bloque sería el de quienes sustentan un euroescepticismo «populista de izquierdas», justificándolo en la deriva supuestamente antisocial del proceso de construcción europea en curso. Desde esta perspectiva —de clara inspiración social-comunista, pero a menudo con connotaciones populistas—, la Unión Europea habría devenido un bastión del capitalismo multinacional, al que sería menester oponerse en nombre de una Europa más social y más igualitaria. Se trata de una postura en la que podrían incardinarse la mayor parte de los partidos comunistas de la vieja y

de la nueva Europa —como el PDS alemán, *Rifondazione Comunista*, el KKE griego, el PCF francés, Izquierda Unida en España, o el Partido Comunista Checo—, así como algunos grupos ecologistas como los de Bélgica o Suecia.

En suma, nuestro análisis del fenómeno euroescéptico podría construirse sobre la base de una clasificación a dos niveles, en el que por un lado se valorase la intensidad de la oposición al proyecto de integración europea que se concreta en la Unión Europea, distinguiendo el antieuropeísmo del euroescepticismo propiamente dicho —o, si se prefiere, en euroescepticismo «*hard*» del «*soft*»—, y, por otro, se atendiese a las motivaciones que lo sustentasen, distinguiendo entre una oposición de raíz nacionalista, de orientación ultraliberal, o de orden populista de izquierdas<sup>18</sup>.

### III. El euroescepticismo en la Europa ampliada: algunas consideraciones generales

En sus estudios sobre la cuestión que nos ocupa, Taggart y Szczerbiak<sup>19</sup> han afirmado que el escepticismo y la hostilidad frente al proyecto de construcción europea en curso podía plantearse desde perspectivas ideológicas muy diferentes, y que los distintos países de la Unión exhibían a su vez diferentes patrones de euroescepticismos en función de su peculiar posición en el contexto europeo y de la específica correlación de fuerzas existente en su seno. Pero ello no ha sido óbice para proponer algunas consideraciones generales en torno a la cuestión, que la llegada de diez nuevos países miembros a la Unión con ocasión del *big bang* del 1 de mayo de 2004 ha brindado la oportunidad de contrastar y de reformular.

En síntesis, las proposiciones de los dos autores referidos —algunas de las cuales ya hemos, en cierto modo, anticipado— podrían resumirse en seis. A saber<sup>20</sup>:

- Que la distribución del euroescepticismo entre los partidos europeos se extiende a ambos lados del espectro político, de modo que no puede ser etiquetado como una actitud privativa de la derecha o

<sup>18</sup> No son estas, ciertamente, las únicas tipologías propuestas. Consúltense, por ejemplo, Petr KOPECKY y Cass MUDDÉ: «The Two Sides of Euroescepticism: Party Positions on European Integration in East Central Europe» en *European Union Politics* n.º 3/3 (2002), págs. 297 a 326.

<sup>19</sup> Paul TAGGART y Aleks SZCZERBIAK: «Parties, Positions and Europe...», cit., pág. 6.

<sup>20</sup> Paul TAGGART y Aleks SZCZERBIAK: «Parties, Positions and Europe...», cit., págs. 11 y ss.

- de la izquierda, ya que «la posición de un partido en el eje derecha-izquierda no presupone que sea euroescéptico o que no lo sea».
- «Que las posiciones de los partidos en sus respectivos sistemas de partidos está relacionada con su expresión de euroescepticismo», de manera que cualquier análisis del desarrollo de este específico fenómeno en un país nos ayudará a comprender mejor las líneas divisorias que definen su sistema de partidos.
  - «Que los niveles de euroescepticismo entre los partidos no siempre están en correlación con los niveles de euroescepticismo entre la población».
  - Que la pertenencia a la Unión Europea o la proximidad al objetivo de adherirse a ésta tiende a reforzar el euroescepticismo, en tanto que la lejanía de ese objetivo —claro está: en el caso de los países que lo consideran como tal— atenúa el peso de esas posiciones críticas.
  - Que el euroescepticismo «duro» —lo que por nuestra parte hemos denominado «antieuropeísmo»— es menos relevante en términos cuantitativos que el euroescepticismo «suave».
  - Y que, en la medida en que el tiempo durante el cual un país ha existido como Estado independiente tiene por regla general un efecto sobre su grado de cohesión interna, los países de reciente independencia deberían presentar mayores índices de euroescepticismo que los de larga trayectoria como Estados.

Que el euroescepticismo no es patrimonio de la derecha, del centro, ni de la izquierda es algo que ya hemos puesto de relieve al exponer las tipologías que más arriba se explican y que, por lo demás, habría quedado meridianamente claro a la vista de las motivaciones del «no» al Tratado Constitucional Europeo de franceses y holandeses, de las que también hemos dado algunas pinceladas, y del listado de formaciones euroescépticas salido de las últimas elecciones europeas que igualmente hemos esbozado, y en el que hemos incluido a partidos que iban desde el comunismo más ortodoxo hasta el nacionalismo más radical. Ello no obstante, el peso de unas y otras tendencias nunca ha estado ni equilibrado ni uniformemente repartido, y la reciente ampliación de la Unión no ha hecho sino desequilibrarlo en un doble sentido: hacia el este y hacia la derecha.

En la UE-15, el peso del euroescepticismo de izquierdas ha venido estando tradicionalmente más arraigado en los países del sur —donde los comunistas franceses, griegos, portugueses, españoles e italianos han venido obteniendo, con sus diferentes y sucesivas denominaciones, resultados electorales situados por término medio en torno al 10% de los votos—, mientras que el euroescepticismo de corte liberal alcanzaba sus

mejores resultados en los Estados más desarrollados del centro y el norte del continente —Finlandia, Suecia, Dinamarca...— y el de base identitaria tenía su arraigo principal en los países con grupos consolidados de derecha radical —como Francia o Austria—, en los países con tensiones nacionalistas más profundas —como Italia o Bélgica— y en el caso específico de Gran Bretaña, cuyo Partido Conservador ha sido —y sigue siendo— el principal bastión del euroescepticismo en todo el continente<sup>21</sup>.

Pero con la ampliación, la única corriente que ha experimentado un verdadero crecimiento ha sido la última de estas tres, de modo que es más que previsible que a medio plazo el euroescepticismo se convierta cada vez más y más en sinónimo de nacionalismo conservador, de tradicionalismo antimoderno, y de reacción identitaria contraria a la dinámica integracionista imperante. En efecto, un examen siquiera superficial de la composición de los parlamentos de los nuevos Estados miembros de la Unión —o, si se prefiere, un vistazo aun más rápido a los resultados de las recientes elecciones al Parlamento Europeo en estos diez países— revelará, como hemos afirmado en otro lugar, que en 2004 «los electores de la Europa postcomunista votaron bastante más a la derecha —en cantidad, pero también en intensidad— que los de los quince antiguos socios comunitarios»<sup>22</sup>. Bastará para acreditar esta apreciación señalar que mientras que las tres formaciones de izquierdas en la Eurocámara —me refiero al Partido de los Socialistas Europeos, a los Verdes y a la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica—, que se habían hecho con 243 de los 570 diputados elegidos en los quince viejos socios de la Unión (el 42.4%), no lograron sumar entre los diez nuevos Estados miembros más que otros 40 escaños (el 24.6%), el Partido Popular Europeo se hizo con el 42.5% de los escaños disputados en estos nuevos Estados (69), y las dos formaciones de la derecha radical —los Grupos Independencia y Democracia y Unión por la Europa de las Naciones— más el grupo de los no adscritos —mayoritariamente ocupado por diputados euroescépticos— sumaron entre los tres el 20.8% de los escaños de los nuevos Estados miembros, duplicando con ello los porcentajes obtenidos en los quince antiguos Estados de la Unión. En suma, la ampliación hacia el Este ha supuesto la incorporación a la escena política comunitaria de un elenco de fuerzas claramente escorado hacia la derecha, entre las que las formaciones más críticas con el proceso de integración europea

<sup>21</sup> Véase al respecto D. BAKER, A. GAMBLE y D. SEAWRIGHT: «Sovereign Nations and Global Markets: Modern British Conservatism and Hyperglobalism», en *British Journal of Politics and International Relations* n.º 4/3 (2002), págs. 399 a 428.

<sup>22</sup> Carlos FLORES JUBERÍAS: «El nuevo mapa político de la Unión Europea...», cit., pág. 199.

en curso presentan un perfil que es también mayoritariamente conservador, lo que obliga a matizar un tanto la afirmación de que partíamos en el sentido de que distribución del euroescepticismo entre los partidos europeos, aun extendiéndose a ambos lados del espectro político, tiene hoy por hoy una intensidad muy desigual.

La tesis de que la mayor o menor propensión hacia el euroescepticismo de una fuerza política está relacionado con la posición que ésta ocupa en el sistema de partidos en que se encuadra, viene a significar que mientras que los partidos con responsabilidades gubernamentales —y, en cierta medida, también los partidos «con vocación de gobierno», por más que se hallen circunstancialmente en la oposición— cuentan con importantes incentivos para hacer patente su identificación con el actual rumbo del proceso de integración europea, bien porque son protagonistas del mismo, bien porque basan su mayoría parlamentaria en el voto en la gran masa de electores que se confiesa europeísta, los partidos en la oposición —y, muy especialmente, los que ocupan una posición periférica en el sistema de partidos y cuentan con nulas posibilidades de imponerse efectivamente en unas elecciones— poseen grandes incentivos para enfatizar sus discrepancias, proponer modelos alternativos de integración, y erigirse en portavoces de los sectores que en cada ocasión resulten más perjudicados por las diferentes políticas comunitarias. De este modo, en un sistema de partidos dado el europeísmo se hallaría sólidamente cimentado en los partidos centrales del sistema —el del gobierno y el principal de la oposición—, mientras que el euroescepticismo y el antieuropeísmo prosperaría especialmente entre los partidos situados en las posiciones más marginales del espectro político nacional.

Un vistazo al actual panorama político europeo ratificará por partida doble esta tesis. Por un lado, cabe constatar que en estos momentos no hay un solo país en la Unión gobernado por partidos confesadamente euroescépticos —aunque, ciertamente, muchos de los gobiernos encabezados por estos partidos tengan por norma anteponer sus intereses nacionales a los comunes de Europa—; y por otro cabe igualmente constatar que el apoyo más sólido al proyecto europeísta en marcha ha provenido desde sus mismos inicios de las tres corrientes ideológicas centrales en el panorama político del continente —los democristianos, los liberales y los socialdemócratas— que vertebran a su vez los tres mayores grupos parlamentarios de la Eurocámara, y a los que están adscritos 24 de los 25 gobiernos de la Unión. *A sensu contrario*, las posiciones euroescépticas se hallan en su mayoría encuadradas en los cuatro grupos menores de la Eurocámara —que agrupan, con las pertinentes distancias, a ecologistas, comunistas y nacionalistas de una u otra extracción— e incluso en el de los No adscritos —a donde van a parar los partidos más rotundamente in-

clasificables del panorama político europeo—, y se hallan conspicuamente ausentes en los ejecutivos de los Estados miembros, quizás con la única excepción de alguna presencia menor y/o episódica en gobiernos de coalición como en el caso de la *Lega Nord* en Italia o del FPÖ en Austria, y con la reiterada excepción de los Conservadores británicos, el único partido que es a la vez declaradamente euroescéptico, y central en la vida política de su país.

Adicionalmente, la tesis de que el grado de euroescepticismo de una fuerza política está relacionado con la posición que ésta ocupa en el sistema de partidos podría quedar ratificada con un tercer argumento si aplicásemos a nuestro análisis un criterio dinámico, y observásemos de qué modo cambia la percepción que los partidos tienen de las virtudes y las carencias del actual proceso de integración europea en función de su posición en el sistema de partidos en que se ubica. Dicho en términos más claros: parece posible afirmar que el grado de euroescepticismo de un partido crece cuando pasa del Gobierno a la oposición, o de la oposición a la marginalidad, mientras que decrece —a veces, hasta el punto de esfumarse— cuando el recorrido es en la dirección opuesta. Ejemplos de lo primero los podríamos encontrar en la Alianza de los Jóvenes Demócratas húngara o la ODS checa, formaciones que mientras ejercieron responsabilidades de gobierno (1998-2002 en un caso, 1992-1997 en el segundo) impulsaron con decisión el proceso de adhesión de sus respectivos países a la Unión, pero que desde que se encuentran en la oposición han ido acentuando cada vez más sus discrepancias, hasta el extremo de que el líder de ésta última formación, el actual presidente Checo Václav Klaus, ha sido etiquetado —no sin razón— como el portavoz más cualificado del euroescepticismo en Europa<sup>23</sup>. Ejemplos de lo segundo los podríamos hallar, en los viejos Estados miembros de la Unión, en casos como el de Alianza Nacional, la formación heredera del MSI, que desde su entrada en los ejecutivos de Berlusconi ha hecho gala de un europeísmo poco congruente con su historia pasada; y tratándose de los nuevos Estados miembros de la Unión, en el caso de los partidos socialistas. En

---

<sup>23</sup> Sobre las posiciones de Václav Klaus, puede leerse el texto de sus conferencias y artículos «European Union and Its Enlargement» (Euroinvest Conference, Bruselas, 20 de septiembre de 2001) y «The Eurodebate Today: Liberalizing the European Continent or Re-Regulating It?» (Humboldt-Universität de Berlín, 18 de enero de 2002), y «We Should Make a Different EU», en los tres casos *on line* en [www.klaus.cz](http://www.klaus.cz), y sus libros *Renaissance: The Rebirth of Liberty in the Heart of Europe*, Cato Institute, 1997 y *On the Road to Democracy: The Czech Republic from Communism to Free Society*; National Center for Policy Analysis, 2005; así como las recientes entrevistas «10 Questions for Václav Klaus», *Time* de 21 de marzo de 2005, pág. 4. y «Václav Klaus - Why Europe must reject centralisation», *Financial Times* de 30 de agosto de 2005.

la mayor parte de estos países se trata de formaciones salidas de la transformación de los viejos partidos comunistas a comienzos de los noventa, que han dejado de lado su tradicional oposición a «la Europa de los mercados» para convertirse en los principales baluartes del europeísmo —véase el caso de Hungría o de Polonia— ganando en el camino la necesaria credibilidad ante sus homólogos europeos para seguir siendo políticamente relevantes en sus respectivos países.

La afirmación de que los niveles de euroescepticismo puestos de manifiesto entre los partidos no siempre están en correlación con los niveles de euroescepticismo presentes entre la población alude a la existencia de un importante desfase —abismo, dirían los más críticos— entre lo que la ciudadanía opina sobre la evolución y sobre el futuro del proceso de integración europea, y lo que las clases políticas de los Estados miembros están dispuestas a admitir y a hacer al respecto, desfase que —como el doble «no» franco-holandés ha puesto de relieve de manera tan brutal— se concreta en la existencia de un euroescepticismo larvado entre la opinión pública, que los partidos mayoritarios se oponen sistemáticamente a vertebrar —y aun a reconocer—, y que sólo aflora cuando los propios ciudadanos son llamados a expresar directamente sus posiciones.

Sin duda alguna, la medida más acabada de las dimensiones de esta suerte de divorcio entre ciudadanos y partidos nos la ha brindado la serie de consultas populares verificadas en España, Francia, los Países Bajos y Luxemburgo para la ratificación del Tratado Constitucional Europeo. Con independencia de su resultado final, cada una de ellas se ha saldado con porcentajes de votos en contra del texto salido de la Convención ampliamente superiores a los que cabría haber esperado de habernos dejado guiar solamente por las posiciones mantenidas en el debate sobre la cuestión por los distintos partidos del arco parlamentario y por la relevancia electoral de cada uno de ellos. En España, por ejemplo, el porcentaje de votos negativos en el referendun popular del 20 de febrero —el 17.2%— triplicó de largo el de votos negativos cosechados por el Tratado Constitucional en la votación parlamentaria previa —19, por 311 a favor— y lo mismo cabría decir de las otras tres consultas, en las que el «no» cosechó resultados situados en el 54.6, el 61.7 y el 43.4% pese a haber sido defendido solo por fuerzas marginales —o como mucho, secundarias— del espectro político nacional. A buen seguro, la existencia de discrepancias entre partidos y ciudadanos tan profundas como las puestas de manifiesto por estos referendums proyecta una sombra deslegitimadora difícil de disipar sobre los procedimientos de ratificación parlamentaria del Tratado Constitucional llevados a término hasta el día de hoy en los diez países de la Unión que han elegido y puesto en marcha este procedimiento, y habría hallado una suerte de reconocimiento tácito en la decisión de dejar

en suspenso el procedimiento de ratificación del tratado tras el doble «no» franco-holandés.

Esta discrepancia sólo puede ser explicada por la existencia —confirmada por los estudios de opinión— de importantes sectores de opinión discrepantes con el eurooptimismo reinante entre los principales partidos del sistema, y dispuestos a desoír incluso las consignas de sus propios partidos. Así, un 19% de los votantes del PP en España, un 25% de los votantes de la UMP y la UDF, y un 61% de los votantes del PSF en Francia, y un 47% de los votantes cristianodemócratas del CDA y un 63% de los laboristas del PvdA en Holanda votaron en contra del Tratado Constitucional a pesar de que sus respectivas formaciones habían pedido el voto a favor<sup>24</sup>. De hecho, la cuestión europea se ha revelado como profundamente divisiva en el caso de varios importantes partidos europeos, y de manera dramática en el caso de los socialistas franceses.

La tesis de que existe una relación entre la relevancia de las posiciones euroescépticas y la plausibilidad del objetivo de la integración europea, de modo que aquéllas incrementan su relevancia conforme éste se aproxima o, incluso, se llega a materializar de manera efectiva, descansa fundamentalmente sobre la experiencia reciente de la Europa postcomunista, aunque sin duda el caso de las anteriores ampliaciones —y especialmente la que concluyó con la incorporación de España y Portugal en los ochenta— podrían brindar elementos de reflexión adicionales de gran interés.

Lo que se viene a afirmar es que cuando la integración europea es un mero objetivo a largo plazo, una especie de ideal de futuro o de utopía sin fecha, a menudo es contemplada como una suerte de objetivo nacional, asumido por todos sin crítica alguna. Cuando, por el contrario, la consecución de ese objetivo comienza a vislumbrarse en el horizonte y comienzan a ser perceptibles tanto sus aspectos menos envidiables como los costes efectivos de su logro, empieza a ser posible hacer un cálculo más ajustado de las ventajas y los inconvenientes de la integración y, en consecuencia, a ser posi-

---

<sup>24</sup> EUROPEAN COMMISSION: «Flash Eurobarometer 168: European Constitution. Post Referendum Survey in Spain», *on-line* en [http://www.europarl.eu.int/press/Eurobarometer/index\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/press/Eurobarometer/index_en.htm), pág. 16; «Flash Eurobarometer 171...», *cit.*, pág. 13; «Flash Eurobarometer 172...», *cit.*, pág. 13. No estaría de más apuntar, respecto del caso español, la extraordinaria disciplina de voto de los electores socialistas —sin duda muy motivados a la hora de consolidar el recientemente instalado ejecutivo de José Luis Rodríguez Zapatero— que en un 93% votaron en favor de la ratificación del Tratado Constitucional. En sentido opuesto, también cabría señalar la importante brecha en la maltrecha unidad de la coalición Izquierda Unida que se deriva del hecho de que prácticamente una tercera parte de su electorado desoyera la postura oficial de la coalición y votara también favorablemente al Tratado. Véase al respecto Joan FONT: «¿Voto por contenidos o voto por consignas?: algunas razones del voto ante el referéndum del 20 de febrero», *Análisis del Real Instituto Elcano* n.º 66 (2005)

ble, que quienes resultan perjudicados —o no suficientemente beneficiados— por el proceso comiencen a articular un discurso coherente y atractivo. Finalmente, cuando el objetivo de la integración está ya logrado, y el país candidato se ha insertado ya, plena e irreversiblemente, en las instituciones comunitarias, es cuando la defensa de los propios intereses puede ser llevada a cabo con más eficacia, y también con más rotundidad, incrementándose así los márgenes de maniobra de las posiciones más críticas.

Esta tesis se apoya, como ya hemos apuntado, fundamentalmente en la experiencia reciente de la Europa postcomunista. En efecto, el auge del euroescepticismo entre los nuevos Estados miembros de la Unión es un fenómeno en buena medida reciente, del que apenas hallaríamos indicios si echásemos la vista diez años atrás, cuando dió comienzo el proceso negociador para la adhesión, y mucho menos si nos remontásemos a quince años atrás, en pleno proceso de transición democrática. En aquel momento el llamado «retorno a Europa» —esto es, la superación de la división del continente fraguada en Yalta, y la integración en las estructuras políticas, económicas y defensivas de Europa Occidental— se convirtió, junto con la reivindicación de mayores cotas de libertad y de un reconocimiento más auténtico de las identidades nacionales, en uno de los motores del cambio de sistema; de modo que apenas unos pocos intelectuales utópicos y algunos comunistas recalcitrantes seguían denunciando la vileza de la «Europa de los mercaderes». Sólo a medida que el proceso negociador fue quemando etapas, y fueron poniéndose de relieve los costes económicos y políticos de la integración, el surgimiento de corrientes de opinión críticas comenzó a hacerse más perceptible<sup>25</sup>; más aun: solo a medida que el objetivo de la integración empezó a revelarse como seguro y aun irreversible, estas corrientes comenzaron a ganar relevancia toda vez que —como veremos a continuación— el euroescepticismo constituye una postura atractiva sólo en la medida en que no ponga en peligro la subsistencia y la pujanza de la Unión, toda vez que su objetivo es situarse en una mejor posición dentro de las estructuras políticas y económicas de ésta, y no —salvo en casos muy extremos— hacerlas colapsar o apartarse voluntariamente de ellas. Las optimistas conclusiones con las que Becerro<sup>26</sup> terminaba su estudio

---

<sup>25</sup> A este respecto pueden verse los repetidos estudios de opinión patrocinados por la Comisión Europea, o los llevados a cabo en los últimos años por la Central European Opinion Research Group [CEORG] Foundation, estos últimos disponibles *on line* en [www.ceorg-europe.org](http://www.ceorg-europe.org)). También puede consultarse, a modo de punto de partida, el temprano trabajo de Jan STANKOVSKY, Fritz PLASSER y Peter A. ULRAM: *On the Eve of EU Enlargement, Attitudes in East and Central Europe*, Signum Verlag, Viena, 1998.

<sup>26</sup> Ana BECERRO: «Europa Central y Oriental: Identidad europea y actitud hacia la integración en la Unión Europea», en Carlos Flores Juberías (Coord.): *Estudios sobre la Europa Oriental*, Universitat de València, Valencia, 2002, págs. 371 a 381, en pág. 381.

acerca de las actitudes hacia la integración europea en la Europa del Este a finales de los noventa, afirmando que «la imagen de la UE en la región y la opinión que tiene sobre ella la población podría calificarse de buena o muy buena, el interés sobre los asuntos comunitarios es elevado, las expectativas para el futuro pasan por un escenario en el que la UE está siempre muy presente», sin duda ciertas en su día, distan hoy mucho de seguir siéndolo.

Todo lo dicho tiene un reflejo inequívoco en el sistema de partidos de los nuevos Estados miembros. En ellos, las posiciones euroescépticas están siendo bandera bien de partidos de reciente creación (como Nueva Eslovenia, fundada en 2000; la Liga de Familias Polacas o Derecho y Justicia, constituidos en 2001, o los Demócratas Independientes checos, en 2004), bien de partidos antes marginales que sólo en los últimos años han alcanzado prominencia política (caso de los comunistas checos, que desde 1998 hasta la fecha han duplicado sus porcentajes de voto), bien de partidos que han ido deslizándose lentamente desde posiciones netamente eurooptimistas hacia posturas mucho más críticas, como podría ser el caso de los democristianos eslovacos, los jóvenes demócratas húngaros, o los campesinos polacos. En todos los casos, pues, las posiciones euroescépticas resultan articuladas por fuerzas de muy reciente creación y/o de muy reciente prominencia, y resulta muy excepcional que aparezcan ligadas a fuerzas políticas que sean a la vez relevantes y posean una trayectoria ya consolidada. Adicionalmente, la tesis que estamos apuntando tendría una corroboración adicional si analizásemos los sistemas de partidos de los Estados más atrasados en su proceso de integración, como son Bulgaria y Rumanía, en donde llama la atención la ausencia de fuerzas euroescépticas, paralela a las relativamente bajas cotas de euroescepticismo entre la población de la que dan cuenta las encuestas de opinión. Podría aventurarse, pues, que en ambos países los costes del proceso aún no han sido —o aún no han sido percibidos— suficientemente altos como para propiciar una discrepancia sólida y articulada, o que en ambos países aún no existe esa clara percepción de la irreversibilidad del proceso de adhesión que hemos aventurado como esencial para el despunte del euroescepticismo.

Con todo, estas impresiones concuerdan poco con la experiencia de la «ampliación hacia el sur» de los ochenta. Ni durante los sucesivos compases del proceso negociador, ni durante los años inmediatamente posteriores a la adhesión, ni tampoco en la actual situación de crisis en la Unión, Portugal y España han visto la articulación de corrientes euroescépticas de entidad, que en uno y otro país han quedado reducidas a las recurrentes denuncias de la izquierda —fundamentalmente, de las coaliciones auspiciadas desde los respectivos partidos comunistas— respecto

de los costes sociales del proceso integrador, y a las puntuales discrepancias de algunos partidos nacionalistas en Cataluña y el País Vasco. De hecho, y pese a la dureza del proceso de ajuste estructural que en su momento exigió la adhesión a la Unión Europea, tanto Portugal como —sobre todo— España se han contado desde el primer momento entre los países más firmemente europeístas, lo que obliga a considerar que quizás no haya sido sólo el factor temporal el que ha hecho crecer las cotas de euroescepticismo en los nuevos Estados miembros: sistemas de partidos todavía por consolidar, opiniones públicas muy volubles, sensibilidades muy a flor de piel en todo lo que suponga merma de la soberanía nacional recién ganada, y graves crisis económicas en el camino serían, desde esta perspectiva, datos a tener en cuenta.

Que el euroescepticismo «duro» —o «antieuropeísmo»— es menos relevante en términos cuantitativos que el euroescepticismo propiamente dicho —o «suave»— es cosa susceptible de intuirse a la vista de las referencias que hasta el momento hemos hecho a los partidos incardinables en una u otra categoría, y que el Cuadro 1 ayuda a clarificar un tanto, al menos respecto de los diez nuevos Estados miembros de la Unión.

Las razones que lo explican son varias. De entrada, el antieuropeísmo —que, recordémoslo, identificamos con la oposición frontal a la adhesión o a la pertenencia del propio Estado a la Unión Europea— constituye una postura mucho más radical que la estrictamente euroescéptica —que implica una crítica sustancial al modo en el que está siendo llevado el proceso de integración europea, pero no aboga ni por la desaparición de la UE ni por la salida del propio Estado de la Unión— y entre los críticos con la Unión Europea, como entre el común de los mortales, las posturas más radicales suscitan menos adhesiones que las más moderadas. Adicionalmente, el euroescepticismo *stricto sensu* tolera una diversidad de matices y permite un catálogo de opciones ideológicas y estratégicas mucho mayor que la defensa frontal de la salida de la Unión Europea, al tiempo que es por ello mucho más susceptible de propiciar aquí y allá pequeños —o grandes— éxitos que el maximalismo de los antieuropeístas difícilmente obtendrá jamás. En última instancia, pocos incluso entre los euroescépticos serán capaces de negar la evidencia de que todos los países miembros de la Unión han avanzado —en términos de estabilidad política, de desarrollo económico, de calidad democrática, y de respeto por los derechos fundamentales de sus ciudadanos— desde que se adhirieron a ésta y de que, en consecuencia, cualquier crítica al actual proceso de integración continental debería estar encaminada a mejorar la posición que uno ocupa en este proceso, pero no a terminar con él o a apartarse del mismo.

Todo ello genera a su vez un problema de difícil solución para cualquiera que desee valorar en su justa medida la relevancia del euroescepti-

cismo en un contexto o en un momento dado. Y es que mientras que el euroescepticismo «duro» —o «antieuropeísmo»— es relativamente fácil de identificar, identificar el euroescepticismo «suave» resulta con frecuencia muy problemático. Ni existen indicadores de absoluta fiabilidad —esto es: asuntos respecto de los cuales todos los partidos europeos hayan debido pronunciarse con una claridad tal que sea posible situarlos a partir de ese momento en uno u otro lado de la divisoria que separa a los europeístas de los euroescépticos—, ni los partidos tienen por norma mantener posturas constantes a lo largo del tiempo, ni es infrecuente que las valoraciones en relación con la posición de un partido a este respecto varíen según que atendamos a las opiniones de sus líderes, a las de sus bases, a las reflejadas en sus manifiestos electorales o a las deducibles del sentido de su voto en los debates parlamentarios. En suma, la línea que separa el europeísmo del euroescepticismo no está claramente marcada en el terreno, y es frecuentemente cruzada en uno y en otro sentido, haciendo que todo intento de tipificación, clasificación y cuantificación de este fenómeno sea una tarea llamada a suscitar más críticas que alabanzas.

En última instancia, la más endeble de las seis tesis de Taggart y Szczerbiak es —como los propios autores admiten— la que mantiene que los Estados recientemente independizados son más proclives a presentar altos niveles de euroescepticismo que los Estados más antiguos. La tesis resulta a simple vista muy sugestiva. Los Estados de más larga trayectoria estarían presumiblemente más consolidados en la escena internacional y más sólidamente insertos en un sistema de alianzas seguro y fiable, y habrían desarrollado además una identidad nacional más acabada, de manera que podrían insertarse sin riesgo para su independencia y para su peculiar idiosincrasia en un proceso de integración supranacional de gran calado como es el europeo. Por el contrario, un proceso tan exigente como éste podría levantar suspicacias en Estados menos consolidados, con identidades nacionales más endebles o todavía sujetas a debate, y convertirse así en caldo de cultivo de una corriente de rechazo.

Pero desafortunadamente —para la teoría— los hechos no ayudan a secundar esta sugestiva proposición. En efecto, de los tres Estados europeos con mayores índices de rechazo al actual rumbo del proceso de integración europea<sup>27</sup> —Gran Bretaña, Polonia y la República Checa— sólo

---

<sup>27</sup> ...Utilizando nuevamente el criterio de medida que más arriba hemos propuesto: el de la posición de sus recientemente elegidos europarlamentarios hacia el Tratado Constitucional Europeo. De este modo, los tres que mayor caudal de votos canalizaron en contra del mismo fueron Gran Bretaña (41), Polonia (19) y la República Checa (15), seguidos de Francia (11) e Italia (9), aunque en términos relativos debería mencionarse también el caso de Suecia, 7 de cuyos 19 parlamentarios votaron igualmente en contra.

uno, este último, resulta ser un Estado de nueva creación, y aun así ni siquiera constituye un ejemplo útil: por un lado, porque el euroescepticismo de los checos tiene su fundamento más en posiciones ultraliberales y de izquierda que en reivindicaciones de cariz nacionalista —recuérdese que los checos son quizás la nación menos nacionalista de toda Europa Oriental—, y por otro porque para muchos checos la República nacida el 1 de enero de 1993 no es sino la heredera auténtica de la Checoslovaquia fundada allá por 1918, y en modo alguno una recién llegada al concierto de las naciones europeas<sup>28</sup>. Visto desde la perspectiva contraria, una cuantificación de los niveles de euroescepticismo existentes en Estonia, Letonia, Lituania, Eslovenia y Eslovaquia —esto es: en los otros cinco Estados de la Unión creados a lo largo de la pasada década— arroja cifras elevadas, pero que no destacan de manera especial por su magnitud si son puestas en relación con las de los demás Estados de la última ampliación.

Quizás lo que suceda es que a estos efectos *todos* los países postcomunistas deberían ser vistos, en cierto modo, como países recientemente independizados, en el sentido de que todos ellos —tanto los que se hallaban reconocidos formalmente como Estados soberanos, como los que adquirieron esa condición sólo a partir de la disolución de las federaciones soviética, checoslovaca y yugoslava— recuperaron su capacidad para decidir autónomamente su futuro sólo a partir del hundimiento del sistema socialista, y de que todos ellos ven con similar desconfianza cualquier intento de limitar su capacidad de decisión mediante su sometimiento a instancias supranacionales. Así pues, el relativamente mayor grado de euroescepticismo que los nuevos Estados miembros han traído a la Unión debería ser puesto en relación no a la existencia de una conciencia nacional real o imaginariamente

---

<sup>28</sup> Sobre el caso específico de la República Checa, véanse Carlos FLORES JUBERÍAS: «Actitudes políticas ante la integración europea de la República Checa», cit.; Søren RIISHØJ: «Europeanisation and Euro-scepticism...», cit.; y Petr KOPECKÝ y Peter UCEN: «Return to Europe? Patterns of Euroscepticism Among Czech and Slovak Political parties», European University Institute, Florencia, 1998 y Sean HANLEY: «Party Institutionalisation and Centre Right Euroscepticism: The Case of the Civic Democratic Party in the Czech Republic», ponencia presentada en las *ECPR Joint Sessions of Workshops*, Turín, del 22 al 27 de marzo de 2002.

Sobre el caso de Polonia, véanse Carlos FLORES JUBERÍAS: «Polonia, en la vía de la adhesión...» cit.; Ewa NALEWALKO: «Le débat polonais sur l'intégration. Les partis politiques anti-européens et leurs dirigeants», en Jean-Michel de Waele (ed.): *La Pologne et l'intégration européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruselas, 2003; Søren RIISHØJ: «Europeanisation and Euro-scepticism...», cit.; Aleks SZCZERBIAK: «Polish Euroscepticism on the Eve of the Accession», *European Studies* n.º de enero/febrero de 2004; y Eduard TARNAWSKI: «La Europa federal y los euroescépticos polacos. Las prácticas de construcción discursiva y la lógica del poder», en Carlos FLORES JUBERÍAS (dir.): *Estudios sobre la Europa Oriental*, Universitat de València, Valencia, 2002, págs. 413 a 428.

amenazada y a la defensiva, sino a la existencia de un gran celo en la defensa de la recientemente recuperada soberanía estatal.

## V. Constataciones y propuestas

Lo que sabemos sobre el euroescepticismo es, a día de hoy, mucho menos que lo que ignoramos sobre él. De hecho, mucho de lo que se ha venido escribiendo al respecto —incluso en estas líneas, cómo no— es más fruto de la intuición que de una meticulosa ponderación de datos y cifras que a menudo simplemente no existen. El estudio de las causas que lo originan, de las circunstancias que lo alimentan y lo ayudan a expandirse, de sus dinámicas y de sus objetivos, tiene todavía hoy un largo trayecto por recorrer.

Un largo trayecto que, además, valdría la pena empezar a cubrir cuanto antes, toda vez que si hay una cosa segura es que el euroescepticismo va a quedarse entre nosotros durante una larga temporada. En las últimas décadas el proceso de construcción europea ha ganado impulso, se ha extendido y se ha intensificado, de manera que los seis Estados que allá por los años cincuenta empezaron poniendo en común la producción del carbón y del acero, son hoy veinticinco países que comparten valores, principios, leyes, instituciones, moneda, políticas y hasta relaciones exteriores. Las posibilidades de discrepar sobre el qué, el cómo, el cuándo o el cuánto se han multiplicado, pues; como también se ha multiplicado el número y la diversidad de quienes sienten que su identidad nacional, sus intereses económicos, o su particular concepción de la política y el gobierno están siendo arrolladas —o ignoradas, o insuficientemente defendidas— por este proceso. El caldo de cultivo del euroescepticismo está, pues, repleto de nutrientes, y no van a faltar en el futuro más inmediato causas que lo puedan potenciar aun más.

Como apuntábamos al principio, las estrategias de negar, minimizar, atacar y desacreditar la existencia de estas discrepancias no sólo no van a terminar con ellas, sino que con toda seguridad van a dejarnos inermes ante las mismas, cuando no a profundizar en las divisiones que ya son perceptibles en el tejido social y el panorama político de Europa. Urge, pues, que los estudiosos nos apresuremos a comprender y hacer comprensible este fenómeno, a fin de que los ciudadanos europeos —únicos legitimados para ello— decidan en qué medida desean asumirlo, y en qué medida prefieren combatirlo.

# Un Parlamento reforzado para la Unión ampliada

Dr. Asier García Lupiola

Profesor Asociado de la Universidad del País Vasco.  
Investigador de la Cátedra de Estudios Internacionales

**Sumario:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. EL PARLAMENTO EUROPEO CONSTITUCIONAL.—2.1. **La elección del Presidente de la Comisión y otras nuevas funciones del Parlamento.**—2.2. **La composición parlamentaria.**—2.3. **El «nuevo» procedimiento legislativo ordinario.**—2.4. **El ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario.**—2.5. **Los procedimientos legislativos especiales.**—2.6. **La aprobación del conjunto del Presupuesto.**—3. ¿Y SI NO ENTRA EN VIGOR LA CONSTITUCIÓN?—3.1. **La normativa de Niza.**—3.2. **Posible alternativa para el Parlamento.**—4. CONCLUSIONES.

## 1. Introducción

El 1 de mayo de 2004 se hacía efectiva la mayor ampliación de la Unión Europea, al quedar ésta formada por veinticinco Estados miembros. Poco después, el 13 de junio, tenían lugar las elecciones al Parlamento Europeo. La institución surgida por sexta vez del sufragio universal y directo constituye la representación de los cuatrocientos cincuenta y cinco millones de ciudadanos de la Unión. Dicho proceso electoral se guió por lo dispuesto en el Tratado de Niza, el cual, si bien se aprobó en diciembre del año 2000 y entró en vigor en febrero de 2003, establece el reparto de escaños del Parlamento para la Unión ampliada. No obstante, la regulación del sistema institucional que debería regir la Unión del futuro se recoge en el texto que fue adoptado pocos días después y que se conoce como la *Constitución Europea*.

En efecto, el 18 de junio de 2004 la Conferencia Intergubernamental aprobaba el texto que recogía el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Dicho texto fue firmado en Roma el 29 de octubre por los Jefes de Estado y de Gobierno de los 25 Estados miembros

de la Unión Europea<sup>1</sup>. Su entrada en vigor está prevista por el propio texto para noviembre de 2006, siempre y cuando sea ratificada por todos los Estados miembros. Ahora bien, ante los negativos resultados de los referéndums realizados en Francia y Países Bajos resulta ya imposible que el Tratado Constitucional entre en vigor, al menos en su conjunto y, menos aún, en la fecha prevista.

La Constitución, al establecer la regulación de las instituciones y órganos de la Unión, recoge lo que podríamos considerar instituciones principales bajo la denominación de *Marco institucional* (arts. I-19 a I-29). Aquí se sitúa el Parlamento Europeo, y junto a él dicho marco está compuesto por el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>2</sup>. Tradicionalmente se hace referencia a un núcleo más reducido, al llamado «triángulo institucional», formado por el propio Parlamento, así como por el Consejo y la Comisión. Representa la piedra angular de la arquitectura organizacional de la Unión<sup>3</sup>.

El texto constitucional no se limita a adaptar la normativa relativa a la composición parlamentaria con vistas a la ampliación ya efectuada y a la inminente por llegar. Como veremos, el Tratado de Niza ya prevé la entrada de Bulgaria y Rumania —para 2007 según los correspondientes Tratados de adhesión, pero que podría retrasarse—, por lo que la solución al respecto estaba establecida de antemano. El nuevo texto va mucho más allá, otorgando al Parlamento la relevancia que debe ostentar en una Unión cuya estructura institucional está llamada a ser más transparente, eficaz y, muy especialmente, más democrática. Ello cobra aún más importancia en una Unión ampliada, en la que la única institución elegida por los ciudadanos es el Parlamento Europeo.

Es opinión generalizada en la doctrina que el Parlamento Europeo es la institución que más gana con esta reforma<sup>4</sup>. En gran medida, ello se

---

<sup>1</sup> *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, CIG 87/1/04 REV 2, de 29 de octubre de 2004.

<sup>2</sup> Por otro lado, la Constitución hace mención a *Otras instituciones y órganos de la Unión* (arts. I-30 a I-32). Aquí se sitúan el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas, instituciones con claro carácter económico, y organismos consultivos como el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social.

<sup>3</sup> Jean-Paul Jacqué entiende que este triángulo institucional encierra un equilibrio entre los tres grandes intereses en presencia en la Unión: el de los Estados (representado por el Consejo), el de los ciudadanos (representado por el Parlamento) y el interés general de la Unión (representado por la Comisión). J-P. JACQUÉ, «Les principes constitutionnels fondamentaux dans le projet de traité établissant la Constitution européenne», en L. SERENA ROSSI (directora), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 57.

<sup>4</sup> En este sentido se expresan: P. Andrés SÁEZ DE SANTAMARÍA, «La reforma institucional y el nuevo modelo europeo», en Consejo Vasco del Movimiento Europeo (editor), *Europa*

debe a la ampliación de las competencias legislativas parlamentarias, lo que tiene lugar por medio de la generalización de la actual codecisión, que el texto constitucional pasa a denominar «procedimiento legislativo ordinario». No obstante, también recoge otras modificaciones con una relevancia que debe ser tenida en cuenta. Todas ellas posibilitan que el Parlamento Europeo constituya plenamente una cámara legislativa y de control del ejecutivo, propia de un sistema político democrático<sup>5</sup>. Al mismo tiempo, le otorgan la eficacia necesaria para poder realizar sus funciones en una organización que comprende veinticinco países y más de cuatrocientos cincuenta millones de habitantes.

Son las modificaciones constitucionales relativas al Parlamento Europeo las que centran el análisis recogido en este trabajo. Así, estudiaremos cómo queda regulada esta institución en la Constitución, tanto en lo que a sus funciones como a su composición se refiere. A continuación, haremos hincapié en el ámbito normativo, punto de referencia de la reforma, especialmente en lo que respecta a la generalización de la codecisión, pero también con relación al ámbito presupuestario. Finalmente, nos detendremos en la alternativa que cada vez parece más real: la posibilidad de que la Constitución no entre en vigor, lo que significaría que el Parlamento de la futura Unión continuaría regulándose, como en la actualidad, por las disposiciones del Tratado de Niza. No obstante, cabe la posibilidad que alguna de las novedades pueda llegar a entrar en vigor.

---

*ante su futuro. Una visión desde Euskadi*, Vitoria-Gasteiz, CVME, 2004, p. 59; A. DASHWOOD y A. JOHNSTON, «The Institutions of the enlarged EU under the regime of the Constitutional Treaty», *Common Market Law Review*, vol. 41, n.º 6, 2004, p. 1483; B. DONNELLY y U. RÜB, «Legitimacy and the European Unión», *European Policy Brief*, n.º 4, 2004, p. 3 ([www.fed-trust.co.uk](http://www.fed-trust.co.uk)); C. DU GRANRUT, *Une Constitution pour l'Europe*, París, Librairie Générale de Droit, 2004, p. 91; C. GUTIÉRREZ ESPADA, «El sistema institucional de la Unión en el Tratado que establece una Constitución para Europa (2004)», *Anuario de Derecho Internacional* (Dpto. de Derecho Internacional Público de la Universidad de Navarra), 2004, p. 120; R. IMBENI, «Parlement Européen et Parlements Nationaux», en L. SERENA ROSSI (directora), *op. cit.*, p. 151; M. LEFEBVRE, «Le grand bond vers lest: une nouvelle Europe», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 478, 2004, p. 284; C. LEQUESNE y J. RUPNIK, *L'europe des vingt-cinq: 25 cartes pour un jeu complexe*, París, Autremen, 2004, p. 49; P. MOREAU DEFARGES, *La «Constitution» européenne en question*, París, Editions d'Organisation, 2004, p. 93; Jean-Luc SAURON, *La Constitution européenne expliquée*, París, Gualino éditeur, 2004, pp. 48 y 65; L. SERENA ROSSI, «Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le Projet de Traité-Constitution», en L. SERENA ROSSI (directora), *op. cit.*, p. 136; D. N. TRIANTAFYLLOU, *La Constitution de l'Union européenne selon le Traité de Rome de 2004*, Bruselas, Bruylant, 2004, p. 77.

<sup>5</sup> Si bien buena parte de la doctrina entendía que esta afirmación podía aplicarse tras las reformas de los Tratados de Amsterdam y de Niza, lo cierto es que con la Constitución cobra más entidad.

## 2. El Parlamento Europeo Constitucional

### 2.1. *La elección del Presidente de la Comisión y otras nuevas funciones del Parlamento*

Una de las más relevantes reformas constitucionales que afectan al Parlamento Europeo implica a otra institución, a la Comisión, y concretamente a su Presidente. Nos referimos al hecho de que dicho cargo será elegido por el Parlamento, a propuesta del Consejo Europeo, tal y como establece el número 1 del artículo I-20 de la Constitución. Esta novedad constituye el reflejo en la cámara europea de una función típica de todo parlamento, cual es la elección del jefe de gobierno<sup>6</sup>. Al mismo tiempo, ello refuerza el carácter democrático del Presidente del ejecutivo de la Unión<sup>7</sup>.

El procedimiento se recoge en el número 1 del artículo I-27 de la Constitución. Según el mismo, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo y tras mantener las consultas apropiadas, el Consejo Europeo propondrá un candidato para ocupar la Presidencia de la Comisión, el cual será elegido por el Parlamento siempre que obtenga el voto de la mayoría de sus miembros. En el caso de que no se logre el apoyo parlamentario necesario, en el plazo de un mes el Consejo Europeo deberá presentar un nuevo candidato. La exigencia de respeto al resultado de las elecciones europeas posibilitará que los partidos políticos indiquen el nombre del candidato al que votarán en el Parlamento. De este modo, al igual que sucede en las elecciones generales de los Estados miembros con respecto al nombramiento del jefe de gobierno, los ciudadanos europeos podrán participar en la designación del Presidente de la Comisión. El avance parece evidente, aunque no se trate de una opinión absolutamente unánime<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Por ello, Francisco Aldecoa califica este sistema de «cuasiparlamentario». F. ALDECOA, «Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución?», en *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva-Real Instituto Elcano, 2004, p. 66.

<sup>7</sup> Lo que refuerza, al mismo tiempo, su función política. Así lo entienden, P. ANDRÉS SÁEZ DE SANTAMARÍA, «La reforma institucional...», *op. cit.*, p. 58 y M. GONZÁLEZ ZORRILLA, «Una Constitución para Europa», *Gaceta Sindical Reflexión y Debate. La ampliación de la UE*, Madrid, Confederación Sindical de Comisiones Obreras, 2003, p. 50.

<sup>8</sup> Alan Dashwood y Angus Johnston son escépticos con respecto al cambio que representa la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo. En lo sustancial, afirman que se mantiene la situación actual, habiéndose producido una mera alteración en el lenguaje: el Consejo «propone» (en lugar de «nomina») y el Parlamento «elegirá» (en lugar de «aprobará»). A. DASHWOOD y A. JOHNSTON, *op. cit.*, p. 1485. Michael Dougan también expresa alguna crítica al sistema, por cuanto que en la práctica, aunque lo elija el Parlamento Europeo, el Presidente de la Comisión es «seleccionado» por el «cuerpo intergubernamental» de la

El sistema de elección del Presidente de la Comisión recogido finalmente en la Constitución es el mismo que el previsto en el Proyecto de la Convención y fue el resultado de un compromiso entre dos grupos enfrentados<sup>9</sup>. Por un lado, los representantes del Parlamento Europeo, los cuales deseaban que esta institución eligiese al Presidente de la Comisión con total independencia; por otro, los representantes de los gobiernos, quienes querían mantener un papel en dicha elección a través del Consejo Europeo. El compromiso se estableció vinculando la nominación del candidato por el Consejo Europeo al resultado de las elecciones al Parlamento y exigiendo la realización de consultas previas, lo que supondrá que generalmente dicho candidato provenga de la formación política con más peso parlamentario.

Dichas consultas previas a la propuesta de candidato por parte del Consejo Europeo tendrán lugar entre representantes de esta institución y del Parlamento Europeo. Así se recoge en la Declaración relativa al artículo I-27 anexa a la Constitución, donde se añade que las mismas versarán sobre «el perfil de los candidatos al cargo de Presidente de la Comisión». Las condiciones de celebración de las consultas se fijarán «de común acuerdo entre el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo» y en el momento que ambas instituciones lo consideren oportuno. Como se puede apreciar, la intervención parlamentaria en la elección del Presidente de la Comisión no se limita a otorgar un voto afirmativo o negativo a una personalidad que es ajena y desconocida al Parlamento, sino que esta institución debe implicarse en la selección de la misma<sup>10</sup>.

Al igual que en el caso de la elección del Presidente de la Comisión y también con relación a esta institución, corresponde al Parlamento Europeo ejercer funciones de control político y consultivas. Así, en función de lo previsto en el número 8 del artículo I-26 de la Constitución, la Comisión responde colegiadamente ante el Parlamento, lo que supone que éste podrá votar una moción de censura contra aquélla. Para que dicha moción prospere se requiere el apoyo de dos tercios de los votos emitidos en la cámara que representen, a su vez, la mayoría de los diputados (art. III-340). Dicho resultado supondrá la dimisión de todos los miembros de la Comisión, incluido el Ministro de Asuntos Exteriores en lo que a su cargo en dicha institución se refiere.

Más allá de esta posibilidad de control colectivo, a raíz de la polémica aprobación de la Comisión por parte del Parlamento Europeo para el

---

Unión. M. DOUGAN, «The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers?», *European Law Review*, Vol. 28, n.º 4, 2003, p. 777.

<sup>9</sup> E. PONCINS, *Vers une Constitution Européenne: Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention Européenne*, Paris, Editions 10/18, 2003, p. 167.

<sup>10</sup> C. GUTIÉRREZ ESPADA, *op. cit.*, p. 118.

mandato 2004-2009, el Presidente de la Comisión, Sr. Durao Barroso, se comprometió ante el Parlamento a cesar a los comisarios de modo individual en el supuesto de que éstos fueran objeto de censura por la cámara.

Por otro lado, el Parlamento Europeo adquiere el derecho de iniciativa en el procedimiento de revisión del Tratado, competencia del todo punto novedosa. Podrá presentar al Consejo Europeo propuestas de reforma general, así como de la totalidad o parte de las disposiciones constitucionales relativas a las políticas y acciones internas de la Unión. Para el primero de los casos la Constitución establece como procedimiento ordinario de revisión del texto la Convención, la cual será convocada por el Consejo Europeo previa consulta al Parlamento (art. IV-443). En el segundo caso, cuando se trata del procedimiento simplificado, el Consejo adoptará una decisión europea, también previa consulta parlamentaria (art. IV-445). En ambos casos, como se ha dicho, el Parlamento está facultado para presentar proyectos de revisión del texto constitucional.

## 2.2. *La composición parlamentaria*

En lo que atañe a la composición del Parlamento Europeo, los debates constitucionales se centraron en dos ámbitos: número de diputados y distribución de escaños entre los Estados miembros.

La discusión sobre la primera cuestión tenía como telón de fondo los problemas que una cámara excesivamente dimensionada podía presentar para un funcionamiento eficaz. Cediendo a presiones de representación de los Estados miembros, la Constitución ha aumentado una vez más el número de escaños. Así, según el número 2 del artículo I-20, el Parlamento estará formado por representantes de los ciudadanos de la Unión cuyo número no excederá de setecientos cincuenta. En el seno de la Convención se llegó a discutir sobre la idoneidad de volver al límite de setecientos eurodiputados establecido en Amsterdam, a fin de no convertir al Parlamento en una cámara tan numerosa que restara calidad al trabajo legislativo. No obstante, se decidió proponer un tope similar al de Niza (setecientos treinta y dos diputados) que, finalmente, la CIG elevó a setecientos cincuenta<sup>11</sup>.

Junto con el número de escaños, la otra cuestión de gran interés reside en su distribución entre los Estados miembros. A este respecto, no

---

<sup>11</sup> En opinión de Cesáreo Gutiérrez, parece sorprendente que se aumente el máximo hasta 750 diputados cuando en Amsterdam se argumentaba, para limitarlo a 700, que no debía desbordarse «el límite numérico capaz de permitir un ejercicio eficaz por la Cámara de su importante misión». El autor entiende que el aumento del número total de escaños y su reparto constituyen «un medio de compensar-contentar a los Estados no favorecidos por la reponderación de votos en el Consejo». C. GUTIÉRREZ ESPADA, *op. cit.*, p. 117.

debe olvidarse que esta cuestión se encuentra ligada a otras dos que, en conjunto, determinan el peso relativo de los Estados miembros: la composición de la Comisión y la ponderación del voto en el Consejo para la determinación de la mayoría cualificada. Si bien en los debates de la Convención, hubo propuestas para implantar criterios de estricta proporcionalidad<sup>12</sup>, la propuesta recogida en su Proyecto consistió en establecer un reparto de escaños no estricta sino «decrecientemente proporcional», con un mínimo de 4 escaños por Estado y sin determinar un máximo —aunque sobre un total de setecientos treinta y seis diputados—. De este modo, los Estados menos poblados mantendrían una cierta ventaja de representación con respecto a los más poblados, pero menor que la actual. Con ello, la Convención se mostraba partidaria de una solución intermedia entre dicha estricta proporcionalidad y la situación actual.

La Constitución, en cambio, no parece dejar excesivo margen de maniobra para dicha solución intermedia. Es cierto que aumenta el total de diputados a setecientos cincuenta, pero también lo hace con respecto del mínimo de escaños por Estado miembro, que se incrementa a seis, tal y como se recoge también en el número 2 del artículo I-20. El mismo precepto reduce el máximo, de la cifra de noventa y nueve del Tratado de Niza, a noventa y seis. El resultado final parece primar los intereses de los Estados medianos y pequeños, pues sólo hay que constatar que Malta, el país más pequeño de la Unión, pasaría de tener cinco escaños a tener seis, mientras que Alemania, el mayor miembro, perdería tres diputados.

El actual reparto de escaños en el Parlamento Europeo, resultante de las elecciones celebradas el mes de junio de 2004, obedece a las disposiciones previstas en el Tratado de Niza. Es necesario subrayar que el texto constitucional, más allá de los principios generales mencionados, no se pronuncia sobre la composición precisa de la cámara a partir de 2009. Únicamente menciona que antes de las elecciones de dicho año, el Consejo Europeo adoptará por unanimidad, a iniciativa del Parlamento y con su aprobación, una decisión europea por la que se establecerá la distribución de los setecientos cincuenta escaños, siguiendo el criterio mencionado anteriormente. Así mismo, en el supuesto de que la decisión del Consejo Europeo no se produjese antes de la adhesión de Bulgaria y Rumania, se establece que el límite máximo pueda ser temporalmente superior, llegando a alcanzar a los setecientos ochenta y seis eurodiputados<sup>13</sup>.

Finalmente, la Constitución mantiene la actual regulación por la cual, los diputados del Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio uni-

---

<sup>12</sup> A ello se refiere Etienne de Poncins. E. DE PONCINS, *op. cit.*, p. 124.

<sup>13</sup> Ello se debe a que se prevé que se otorguen 36 escaños a Rumania y 18 a Bulgaria.

versal directo, libre y secreto, para un mandato de cinco años (número 3 del art. I-20). Sin embargo, como aspecto negativo en esta cuestión estaría la falta de respuesta a los interrogantes que la Declaración de Laeken planteaba en relación al concreto sistema de elección del Parlamento. La Constitución se limita a recoger el objetivo de alcanzar un procedimiento electoral uniforme (art. III-330), al determinar que una ley o una ley marco europea del Consejo establecerá las medidas para la elección de los parlamentarios europeos por sufragio universal directo de acuerdo con criterios homogéneos en todos los Estados miembros<sup>14</sup>.

### 2.3. *El «nuevo» procedimiento legislativo ordinario*

La Constitución deja muy claro que la autoridad legislativa de la Unión la constituyen el Parlamento y el Consejo, puesto que determina expresamente en el artículo I-20 que el «Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria»<sup>15</sup>. Son estas dos instituciones las responsables de llevar a la práctica la codecisión, tal y como determina el texto constitucional más adelante, si bien se mantiene el derecho de iniciativa legislativa de la Comisión. En efecto, el artículo I-34 establece que «las leyes y leyes marco europeas serán adoptadas, a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo por el procedimiento legislativo ordinario contemplado en el artículo III-396»<sup>16</sup>. Indudablemente, la posición del Parlamento queda reforzada al incrementarse sus poderes legislativos, pudiendo afirmarse definitivamente que esta institución es colegisladora junto con el Consejo, quedando ambas instituciones en el mismo nivel en lo que a la producción normativa se refiere.

La cooperación entre las tres instituciones «vale hoy como el centro de la legislación supranacional según el método comunitario y puede ser entendido como un pilar esencial de la constitucionalidad democrática de

<sup>14</sup> Ante esta laguna muestran su queja P. Andrés SÁEZ DE SANTAMARÍA, «La reforma institucional...», *op. cit.*, p. 61 y A. LAMASSOURE, *Histoire Secrète de la Convention Européenne*, Paris, Albin Michel, 2004, p. 404.

<sup>15</sup> Para Francisco ALDECOA, el Parlamento «es el gran ganador de la reforma, al compartir con el Consejo en igualdad el poder legislativo y presupuestario». F. ALDECOA, *op. cit.*, p. 63. Idéntica opinión expresa Manuel DELGADO-IRIBARREN, quien destaca la relevancia simbólica del citado precepto, que «constituye el reconocimiento solemne de las funciones del PE como copartícipe con el Consejo de Ministros de los poderes legislativo y presupuestario de la Unión». M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, «Las nuevas competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo en la Constitución Europea», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 219, 2004, p. 2.

<sup>16</sup> Como se ve, a diferencia de lo sucedido hasta ahora, la denominación del procedimiento se desvincula del precepto que lo regula.

la Unión»<sup>17</sup>. No obstante, la codecisión legislativa reduce el papel de la Comisión en el diálogo entre Parlamento y Consejo —algo que se aprecia con toda claridad en la fase de conciliación del procedimiento—. La evolución de la codecisión, además de dar lugar a la «supranacionalización» del proceso de adopción de decisiones de la Unión<sup>18</sup>, «ha establecido firmemente al Parlamento como un elemento esencial del triángulo institucional, junto con el Consejo y la Comisión»<sup>19</sup>. Cabe, pues, afirmar que el procedimiento legislativo ordinario constituye un importante paso adelante en el proceso por medio del cual el Parlamento se aproxima cada vez más «hacia el núcleo del gobierno de la Unión Europea»<sup>20</sup>. Según el propio Parlamento, el hecho de que, como regla general, sea esta institución la que decida la legislación de la Unión en pie de igualdad con el Consejo, constituye una notable mejora al objeto de que los ciudadanos dispongan de un mayor control sobre la actuación de la Unión Europea al incrementarse la responsabilidad democrática<sup>21</sup>.

Los cambios que se establecen en el desarrollo de la codecisión son pocos, pues prácticamente se incorpora textualmente el actual artículo 251 TCE a la Constitución. Se aprecian reformas formales en el texto con el fin de hacerlo más comprensible, aunque creemos que no se ha conseguido. En general, se mantiene la misma redacción, con algunas correcciones de estilo y se establece una nueva numeración, de modo que el artículo III-396 es dividido en quince apartados.

Los dos primeros apartados de dicho precepto se refieren al inicio del procedimiento (apartados 1 y 2 del actual art. 251 TCE). La *primera lectura* se regula en los apartados 2 a 6 (segundo párrafo del actual apartado 2). Los apartados 7 a 9 recogen la *segunda lectura* (tercer párrafo del actual apartado 2 y apartado 3). La *conciliación* es regulada en los apartados 10 a 12 (apartados 4 y 6 del art. 251 TCE). El apartado 13 regula la denominada *tercera lectura* (actual apartado 5)<sup>22</sup>. El apartado 14 se refiere a la

<sup>17</sup> A. VON BOGDANDY, J. BAST y F. ARNDT, «Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructuras dogmáticas en una presunta jungla», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 123, 2004, p. 52.

<sup>18</sup> G. BERTHU, *L'Europe sans les peuples. L'essentiel sur le projet de constitution européenne*, París, François-Xavier DE GUIBERT, 2004, p. 25.

<sup>19</sup> J. V. LOUIS, «¿Qué instituciones para la Europa ampliada?», en Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra (editor), *La ampliación europea: desafíos y oportunidades*, Vitoria-Gasteiz, Federación de Cajas de Ahorro Vasco-Navarra, 2003, p. 34.

<sup>20</sup> P. Andrés SÁEZ DE SANTAMARÍA, Paz, «La reforma institucional...», *op. cit.*, p. 59.

<sup>21</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (2004/2129(INI)) de 12/01/2005, pp. 4 y 5.

<sup>22</sup> Esta fase no tiene nada que ver con la tercera lectura que existía en la codecisión instaurada por el TUE de Maastricht y que fue eliminada por el Tratado de Amsterdam, lo que fue considerado como el gran avance en la simplificación del procedimiento. También la Se-

extensión de los plazos (actual apartado 7). Finalmente, el nuevo apartado 15 contiene una serie de *disposiciones particulares*.

Las concretas modificaciones que presenta el procedimiento legislativo ordinario con respecto a la codecisión vigente en la actualidad, fruto de la simplificación que el Tratado de Amsterdam estableció sobre la regulación del Tratado de Maastricht, son básicamente de dos tipos.

Por un lado, se facilita la adopción de concretas decisiones parlamentarias al reducirse de absoluta a simple la mayoría por la que el Parlamento Europeo debe pronunciarse. Así sucede en la segunda lectura, cuando el Parlamento quiera expresar su rechazo a la posición —que pierde el adjetivo «común»— del Consejo o enmendarla. El cambio se repite tras la conciliación, cuando el Parlamento quiera aprobar el texto acordado en el Comité de Conciliación.

Por otro lado, el desarrollo normal del procedimiento legislativo ordinario puede verse alterado levemente en aplicación de las nuevas disposiciones particulares. Estas se refieren a especificaciones relativas a la Comisión que no se aplicarán cuando el procedimiento se inicie a iniciativa de un grupo de Estados miembros, del Banco Central Europeo, del Tribunal de Cuentas o del Banco Europeo de Inversiones<sup>23</sup>. En estos casos, el Parlamento y el Consejo transmitirán a la Comisión el proyecto de acto, así como sus posiciones en primera y segunda lectura. Cualquiera de ambas instituciones podrá solicitar el dictamen de la Comisión a lo largo de todo el procedimiento, pudiendo emitirlo la Comisión por propia iniciativa, la cual también podrá participar en el Comité de Conciliación tal y como lo haría conforme al desarrollo normal del procedimiento.

#### 2.4. *El ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario*

La codecisión, procedimiento que exige el acuerdo del Parlamento para que la norma que propone el Consejo sea adoptada, pasa a convertirse en el procedimiento general para la adopción de los actos legislativos de la Unión, es decir, las leyes y las leyes marco europeas. En este

---

cretaría de Conciliación del PE expresa en su Manual que la conciliación va «seguida de una tercera lectura», si bien se refiere a «la adopción final de la propuesta» por el Parlamento y el Consejo. Secretaría de Conciliación del Parlamento Europeo, *Manual de Conciliación*, 2.<sup>a</sup> edición, abril de 2000.

<sup>23</sup> Como se ve, la Comisión pierde la exclusividad del derecho de iniciativa legislativa. No obstante, no se ha aprovechado la oportunidad para involucrar al Parlamento. A este respecto, Pedro GÓMEZ DE LA SERNA considera que esta falta «es uno de los déficit de la centralidad del Parlamento». P. GÓMEZ DE LA SERNA, «Un sistema institucional sui generis», en la obra colectiva *Constitución Europea. Análisis y comentarios realizados por Garrigues*, Madrid, La Ley-Recoletos, 2005, p. 122.

sentido, el procedimiento legislativo ordinario se beneficia de la jerarquía de normas que introduce la Constitución, novedad que, unida a la generalización de la codecisión, contribuye a mejorar la transparencia y la comprensión del sistema<sup>24</sup>.

La ley europea es un acto legislativo de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. Como se ve, la ley europea se corresponde con el actual reglamento. La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando a las autoridades nacionales la forma y los medios para lograrlo. En este caso, la ley marco europea se corresponde con la actual directiva. Como se ve, el Tratado Constitucional «aproxima las denominaciones de los instrumentos comunitarios a las denominaciones utilizadas en los Derechos constitucionales nacionales»<sup>25</sup>. Ambos actos legislativos serán adoptados por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros mediante el procedimiento legislativo ordinario.

La generalización del procedimiento de codecisión se efectúa paralelamente a la extensión del voto por mayoría cualificada a diferentes disposiciones que actualmente requieren la unanimidad en el Consejo y a la aplicación de la mayoría cualificada a nuevas bases jurídicas. Con todo lo dicho, el ámbito de aplicación de la codecisión aumenta en más de un 75%, de modo que la gran mayoría de los actos legislativos —entre el 90% y el 95% de las bases jurídicas— se regulará por dicho procedimiento<sup>26</sup>.

La Constitución mantiene en el ámbito de aplicación del procedimiento legislativo ordinario las materias que actualmente se regulan por codecisión y que se recogen en el Tratado de la Comunidad Europea<sup>27</sup>. La ampliación del mismo se realiza a través de la vinculación del procedimiento al aumento del número de supuestos en los que el Consejo decide por mayoría cualificada. Así, en primer lugar, el texto constitucional

---

<sup>24</sup> Así lo entiende J. SANTOS VARA, «La simplificación normativa en el proyecto de Constitución Europea: ¿unificación del sistema de actos o mantenimiento de la diversidad?», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 2, 2003, p. 27 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)).

<sup>25</sup> De esta opinión es Alberto NAVARRO, para quien de este modo también se logra una mayor transparencia y una mayor eficacia, «puesto que el Derecho es tanto más eficaz cuanto mejor es comprendido por sus destinatarios». A. NAVARRO, «La Europa de los ciudadanos», *Política Exterior*, Vol. XIX, n.º 103, p. 75.

<sup>26</sup> Así lo entienden el Parlamento y la Comisión. Parlamento Europeo, *La Constitución Europea* (Folleto informativo), [www.europarl.eu.int/europe2004/index\\_es.htm](http://www.europarl.eu.int/europe2004/index_es.htm), p. 6; y Comisión Europea, *Summary of the agreement on the Constitutional Treaty*, de 28/06/2004, p. 3.

<sup>27</sup> Más adelante, en el epígrafe 3.1., recordaremos cuál es el actual ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión.

establece que se regularán mediante el procedimiento legislativo ordinario la mayor parte de las disposiciones que, en relación a la toma de decisiones en el Consejo, pasan de la unanimidad a la mayoría cualificada. Se trata de los siguientes preceptos constitucionales:

- Art. I-37: Ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión.
- Art. III-136: Medidas de coordinación de los regímenes de seguridad social de los trabajadores migrantes.
- Art. III-141: Acceso a las actividades por cuenta propia y a su ejercicio.
- Art. III-179: Normas relativas al procedimiento de supervisión multilateral de la coordinación de las políticas económicas y de convergencia.
- Art. III-187: Estatuto del Sistema Europeo de Bancos Centrales.
- Art. III-223: Función, objetivo y organización de los Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión.
- Art. III-236: Política común de transportes.
- Art. III-265: Política relativa a los controles fronterizos.
- Art. III-266: Medidas relativas a un sistema europeo común de asilo.
- Art. III-267: Desarrollo de una política común de inmigración.
- Art. III-270: Normas mínimas dirigidas a facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, así como la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza.
- Art. III-271: Aproximación de las normas penales.
- Art. III-272: Prevención de la delincuencia.
- Art. III-273: Estructura, funcionamiento, ámbito y competencias de Eurojust.
- Art. III-275: Cooperación policial no operativa.
- Art. III-276: Estructura, funcionamiento, ámbito y competencias de Europol.
- Art. III-280: Acciones de fomento de la cultura (excluida la armonización).

En segundo lugar, la generalización del procedimiento legislativo ordinario también se produce porque la mayoría de las bases jurídicas nuevas creadas por la Constitución para su adopción por parte del Consejo mediante la mayoría cualificada se regulan al mismo tiempo por codecisión. Son las siguientes:

- Art. I-47: Disposiciones relativas a la iniciativa popular.
- Art. III-122: Servicios de interés económico general.

- Art. III-176: Medidas para garantizar una protección uniforme de los derechos de propiedad intelectual.
- Art. III-254: Política espacial europea.
- Art. III-256: Política europea de la energía.
- Art. III-281: Medidas complementarias de la UE en el sector del turismo.
- Art. III-282: Acciones de fomento en el deporte (excluida la armonización).
- Art. III-284: Fomento de la cooperación entre los Estados miembros con el fin de aumentar la eficacia de los sistemas de prevención de las catástrofes naturales o de origen humano y de protección frente a las mismas.
- Art. III-285: Medidas para facilitar la cooperación administrativa.
- Art. III-321: Ayuda humanitaria.
- Art. III-398: Administración de la Unión Europea.

Finalmente, se mantiene algún supuesto tomado del actual procedimiento consultivo en el que se conjuga la unanimidad en el Consejo con el procedimiento legislativo ordinario, como la creación de tribunales especializados (art. III-359) o la atribución de competencia al Tribunal de Justicia de la Unión Europea de competencia sobre propiedad intelectual (art. III-364).

En esta ocasión, a diferencia de lo sucedido con los anteriores Tratados, no ha existido tanto problema a la hora de determinar el modo de realizar la ampliación del ámbito de aplicación de la codecisión<sup>28</sup>. La decisión de simplificar el sistema normativo reduciendo definitivamente el número de procedimientos ha supuesto una extensión racional y coherente del procedimiento de codecisión. En efecto, se ha generalizado el uso de este procedimiento, de modo que las materias de naturaleza legislativa que en los anteriores procesos de reforma quedaron al margen del mismo, han sido incorporadas como bases jurídicas para su regulación por codecisión.

Son varias las materias que quedan fuera del ámbito de aplicación de la codecisión, debiendo ser reguladas por los procedimientos legislativos especiales. Algunas son realmente importantes como la fiscalidad o aspectos de la política social, materias muy sensibles para algunos Estados miembros. Precisamente, la mayor parte de las materias no reguladas por codecisión se encuentran en el conjunto de materias para cuya regulación

---

<sup>28</sup> Recordemos que con el Tratado de Maastricht, así como con los dos de Amsterdam y Niza que reformaron aquél, se apreció la falta de un criterio fijo y claro respecto del fundamento de la inclusión en el seno de la codecisión de una serie de ámbitos específicos.

el Consejo debe pronunciarse por unanimidad, el cual se ha visto reducido al ampliarse los casos en que el Consejo decide por mayoría cualificada. Como ya se ha explicado, la mayor parte de los mismos ha pasado al mismo tiempo a incorporarse al ámbito de aplicación de la codecisión.

Tal vez para satisfacer a aquéllos que hubieran deseado una generalización plena y absoluta, la Constitución establece en el artículo IV-444 un proceso para incluir las materias englobadas en los procedimientos legislativos especiales en el procedimiento legislativo ordinario, sin necesidad de recurrir al procedimiento de revisión de la Constitución.

Según el proceso establecido, el Consejo Europeo puede autorizar por unanimidad, previa consulta al Parlamento, la aplicación del procedimiento legislativo ordinario a todas las bases jurídicas de la Parte III de la Constitución, siempre que no haya ningún parlamento nacional que notifique su oposición en un plazo de seis meses. En los ámbitos específicos de la política social, medio ambiente y derecho de familia, el proceso es el mismo salvo que los parlamentos nacionales no participan en la activación de la pasarela. En todo caso, la duda que surge se refiere a que la exigencia de la unanimidad en el Consejo podría hacer difícil la aplicación práctica del precepto<sup>29</sup>.

### 2.5. *Los procedimientos legislativos especiales*

Para las materias no sometidas a codecisión, la Constitución prevé en el artículo I-34 procedimientos legislativos especiales. Por medio de los mismos, se podrán adoptar leyes o leyes marco europeas únicamente por el Consejo o solamente por el Parlamento Europeo y no de manera conjunta por ambas instituciones. Estos procedimientos afectan a las bases jurídicas no sometidas a codecisión y que actualmente cubren los procedimientos de consulta, cooperación y dictamen conforme.

En unos pocos supuestos será el propio Parlamento Europeo quien legisle, lo que supone una novedad del todo punto relevante, si bien se requiere aprobación previa del Consejo. Así, las leyes que regulen el estatuto de los diputados del Parlamento (art. III-330), las modalidades de ejercicio del derecho de investigación (art. III-333) y el estatuto del Defensor del Pueblo (art. III-335), serán adoptadas por el Parlamento. Como se puede apreciar en esta primera modalidad de los procedimientos especiales, el papel de la institución parlamentaria como legislador de la Unión se ve aumentado, incluso, al margen de la propia codecisión.

---

<sup>29</sup> M. ARPIO SANTACRUZ, «La Convención Europea sobre el futuro de Europa», *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 8, 2003, p. 652.

En algunos casos, la adopción de la ley queda en manos del Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo<sup>30</sup>. Así sucede con las medidas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, raza, religión, discapacidad o edad (art. 124-III), leyes o leyes marco que completen los derechos de ciudadanía de la Unión (art. III-129), creación de la Fiscalía Europea (art. III-274), y el establecimiento de un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros para las elecciones al Parlamento (art. III-330). Como se ve, estamos ante la adaptación que la Constitución hace del actual procedimiento de dictamen conforme, el cual también es utilizado para otras disposiciones del Consejo que no tienen forma de ley. En todo caso, resulta importante que el Parlamento participe en las mismas al requerirse su aprobación<sup>31</sup>.

Finalmente, algunos casos constituyen el reflejo en la Constitución del actual procedimiento de consulta preceptiva, pues en ellos la adopción de la ley queda en manos del Consejo previa consulta al Parlamento<sup>32</sup>. En particular, se encuadran aquí los siguientes ámbitos: medidas sobre pasaportes, documentos de identidad y permisos de residencia (art. III-125); ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en un Estado del que no se es nacional (art. III-126); protección diplomática y consular (art. III-127); medidas de retroceso en la liberalización de los movimientos de capitales (art. III-157); armonización de las legislaciones relativas a los impuestos indirectos (art. III-171); aproximación de legislaciones nacionales en medidas que incidan en el mercado interior (art. III-173); régimen lingüístico de los títulos europeos a efectos de protección de la propiedad intelectual (art. III-176); modificación del protocolo sobre déficit excesivo (art. III-184); encomendación al Banco Central Europeo de funciones de supervisión de entidades de crédito (art. III-185); medidas concretas medioambientales (art. III-234); programas específicos de investigación y desarrollo tecnológico (art. III-251), medidas relativas al Derecho de familia con repercusiones transfronteri-

---

<sup>30</sup> Coincidimos con Manuel Delgado-Iribarren cuando afirma que «si ya resulta poco comprensible, simbólicamente al menos, que se utilice en un texto que pretende avanzar en la democratización de la UE la terminología de ‘ley del Consejo de Ministros’, resulta particularmente poco afortunado hacerlo en los casos en que el PE debe aprobar la ley en cuestión». M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, *op. cit.*, p. 4.

<sup>31</sup> Se trata de los siguientes supuestos: disposiciones que se aprueben en el ejercicio de la cláusula de flexibilidad (art. I-18), cuestiones relativas a la pertenencia a la Unión (arts. I-58, I-59 y I-60), acuerdos de asociación y otros tratados internacionales (art. III-325), autorización para una cooperación reforzada (art. III-419), procedimiento de revisión simplificado (cláusulas pasarelas, art. IV-444).

<sup>32</sup> Debe añadirse que la consulta al Parlamento también se establece por parte de la Constitución para algunos supuestos en que al Consejo le corresponde la adopción de reglamentos o decisiones europeas.

zas (art. III-269); medidas concretas sobre cooperación policial operativa (arts. III-275 y III-277).

## 2.6. *La aprobación del conjunto del Presupuesto*

También en el proceso de elaboración de la ley presupuestaria se ve reforzado el papel del Parlamento Europeo, si bien todo el ámbito presupuestario es modificado<sup>33</sup>. Aunque no se sigue plenamente el proyecto propugnado por la Convención, puede afirmarse que el nuevo equilibrio propuesto sí se ha acabado recogiendo en la Constitución<sup>34</sup>.

Presentándolo brevemente, el Consejo, por unanimidad y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará una ley europea que fije el límite de los recursos propios. No obstante, las modalidades concretas de aplicación de esta ley se fijarán mediante una ley del Consejo adoptada por mayoría cualificada y previa aprobación parlamentaria (art. I-54). Respetando el límite de los recursos propios, una ley del Consejo adoptada por unanimidad fijará el marco financiero plurianual para un mínimo de cinco años, previa aprobación del Parlamento (art. I-55).

La ley que fije, respetando el marco financiero plurianual, el presupuesto anual será adoptada conjuntamente por el Parlamento y el Consejo. En este caso, se sigue un procedimiento similar a la codecisión, regulado en el art. III-404 de la Constitución, con una única lectura, una posible fase de conciliación y una posible lectura final. En todo caso, lo realmente relevante es que el Parlamento Europeo tiene la posibilidad de pronunciarse sobre el conjunto del presupuesto, puesto que se suprime la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios.

El procedimiento se inicia con la tradicional propuesta de la Comisión, la cual presenta el proyecto de presupuesto respecto del que se pronuncia el Consejo. Si en un plazo de 42 días el Parlamento aprueba la posición del Consejo, o no se pronuncia, la ley presupuestaria queda aprobada. Si el Parlamento presenta enmiendas por mayoría de sus miembros se convoca el Comité de Conciliación. Si en un plazo de 10 días, el Con-

---

<sup>33</sup> El Parlamento considera que el nuevo procedimiento presupuestario constituye también una mejora al objeto de que los ciudadanos dispongan de un mayor control sobre la actuación de la Unión Europea al incrementarse la responsabilidad democrática. Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 12/01/2005 (2004/2129(INI)), pp. 4 y 5.

<sup>34</sup> Así lo considera el propio Parlamento Europeo, institución que destaca los esfuerzos que debieron realizar sus representantes en la Conferencia Intergubernamental «para que se descartaran propuestas que pudieran debilitar seriamente la función del PE». Delegación del Parlamento Europeo en la Convención, *Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004*, PE 337.106, p. 8.

sejo aprueba todas las enmiendas del Parlamento, se adopta el presupuesto sin necesidad de que se reúna el Comité. Si finalmente se reúne el Comité de Conciliación y aprueba un texto conjunto en un plazo de 21 días, el Parlamento y el Consejo disponen de 14 días para adoptar el proyecto común pronunciándose respectivamente por mayoría de los votos emitidos y por mayoría cualificada.

Si el Comité de Conciliación no logra adoptar un proyecto común o el Parlamento Europeo (o ambas instituciones) rechaza el proyecto común, la Comisión debe presentar un nuevo proyecto de presupuesto. En el caso de que el Consejo rechace el proyecto común, mientras que el Parlamento lo apruebe, esta institución dispone de 14 días para confirmar las enmiendas que había aprobado en primera lectura. En este caso, si bien se sigue exigiendo mayoría de los eurodiputados, se exige además que de los votos emitidos tres quintos sean favorables a la confirmación de las enmiendas. Si el Parlamento no consigue confirmar las enmiendas, se respetará la posición del Comité de Conciliación sobre la línea presupuestaria de que se trate.

Se puede apreciar claramente que el procedimiento legislativo presupuestario es una variante de la codecisión, lo que ha favorecido que también en este ámbito el Parlamento Europeo haya visto reforzado su papel<sup>35</sup>. Ahora bien, mientras que hay que considerar como un importante avance el hecho de que el Parlamento pueda pronunciarse por el conjunto de gastos, lo cierto es que mantiene la posibilidad de decir la última palabra sobre el presupuesto únicamente para el caso de que el Consejo rechace el texto adoptado en el Comité de Conciliación.

### 3. ¿Y si no entra en vigor la Constitución?

#### 3.1. *La normativa de Niza*

Como ya se ha indicado al comienzo del presente trabajo, la Constitución entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006 siempre y cuando todos los Estados miembros la hayan ratificado para entonces (número 2

---

<sup>35</sup> Así lo entiende Pedro GÓMEZ DE LA SERNA, para quien «el Parlamento aumenta su peso presupuestario». P. GÓMEZ DE LA SERNA, *op. cit.*, p. 122. A este respecto, hay quien considera que el hecho de que el Parlamento se haya reforzado se debe, específicamente, a los cambios establecidos por la Constitución en cuanto a las decisiones presupuestarias. F. DEHOUSSE, W. COUSSENS, J. GARCÍA y P. VAN DEN BRULE, «The results of the Intergovernmental Conference. An assessment in the light of the Convention's Draft», *Studies from the IRRI-KIIB Department «European Studies»*, Bruselas, Royal Institute for International Relations, 2004, p. 27 ([www.irri-kiib.be/papers.htm](http://www.irri-kiib.be/papers.htm)). Por su parte, Francisco Aldecoa considera que, también en este ámbito, el Parlamento se pone en pie de igualdad con el Consejo, lo que se debe, precisamente, a la reforma del procedimiento presupuestario. F. ALDECOA, *op. cit.*, p. 64.

del art. IV-447). Si no es así, entrará en vigor después de la última ratificación («el primer día del segundo mes»). En el texto constitucional no hay ninguna disposición expresa para el caso en que uno o varios Estados se nieguen a ratificarlo. Mientras quede algún Estado que no lo haya hecho, seguirán aplicándose los Tratados anteriores, es decir, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea, tal y como fueron modificados por el Tratado de Niza, en vigor desde febrero de 2003. Lógicamente, lo mismo sucederá si finalmente la Constitución no entra en vigor.

En esta situación, y en lo que al Parlamento Europeo se refiere concretamente, no regirán las modificaciones que hemos analizado en el epígrafe anterior. Continuará rigiendo la normativa actualmente en vigor, establecida por el Tratado de Niza. En su momento los cambios que dicho texto estableció con respecto a la situación anterior fueron valorados positivamente, pero lo cierto es que la entidad de las reformas constitucionales supera en mucho la normativa parlamentaria aprobada en Niza.

Así, en primer lugar, la designación del Presidente de la Comisión seguirá siendo competencia del Consejo, institución que, reunida en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, decidirá por mayoría cualificada. La participación del Parlamento Europeo consistirá en aprobar posteriormente dicha designación.

En lo que a la composición se refiere, la Conferencia Intergubernamental del año 2000 efectuó un reparto de escaños con vistas a una Unión de 27 miembros, que se aplicó a partir de las elecciones europeas de 2004, aumentando el número máximo de diputados de 700, fijado en Amsterdam, a 732. Tal y como se estableció en el artículo 2 del Protocolo sobre la ampliación de la Unión anexo al Tratado de la Comunidad Europea, y habida cuenta de que en 2004 la Unión aún no iba a estar compuesta por 27 Estados miembros, se decidió, para las elecciones de ese año, incrementar mediante prorrateo el número de diputados elegidos (en todos los Estados miembros que para entonces compondrían la Unión, es decir, los actuales veinticinco) hasta alcanzar el número total de 732<sup>36</sup>. Se previó que nuevos Estados miembros se adhirieran a la Unión Europea durante la legislatura 2004-2009, por lo que el número máximo de escaños del Parlamento podrá rebasarse temporalmente<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> De este modo, el reparto de escaños vigente en la actualidad es el siguiente: Alemania, 99 diputados; Francia, Italia y Reino Unido, 78; España y Polonia, 54; Países Bajos, 27; Bélgica, Rep. Checa, Grecia, Hungría, Portugal, 24; Suecia, 19; Austria, 18; Dinamarca, Eslovaquia y Finlandia, 14; Irlanda y Lituania, 13; Letonia, 9; Eslovenia, 7; Estonia, Chipre, Luxemburgo, 6; Malta, 5.

<sup>37</sup> Dado que ya se ha establecido que a Rumania corresponderán 36 diputados y a Bulgaria 18, en principio el Parlamento puede llegar al final de la legislatura a los 786 diputa-

Por último, el Tratado de Niza amplió el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión, cuyo desarrollo se mantiene tal y como lo había simplificado el Tratado de Amsterdam. Lo cierto es que, al tratarse de una modificación no prevista en los debates iniciales, se consideró un paso adelante. El Parlamento Europeo vio ampliada su capacidad legislativa, pasando a intervenir junto con el Consejo en la adopción de un mayor número de actos, aunque muy lejano del previsto en la Constitución<sup>38</sup>. De este modo, en la actualidad el Parlamento y el Consejo legislan conjuntamente en lo que se refiere a las siguientes materias, reguladas en el Tratado de la Comunidad Europea<sup>39</sup>:

- Art. 12 (III-123): Prohibición de toda discriminación por razón de la nacionalidad.
- Art. 13 (III-124): Medidas necesarias para la lucha contra la discriminación.
- Art. 18 (III-125): Derecho de los ciudadanos a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
- Art. 40 (III-134): Libre circulación de los trabajadores.
- Art. 42 (III-136): Seguridad social de los trabajadores por cuenta ajena y por cuenta propia migrantes en la UE.
- Art. 44 (III-138): Libertad de establecimiento.
- Art. 46 (III-140): Régimen especial para los extranjeros en cuanto a la libertad de establecimiento.
- Art. 47.1 y 2 (III-141): Acceso a las actividades por cuenta propia (reconocimiento mutuo de diplomas y coordinación de las disposiciones legales nacionales).
- Art. 52 (III-147): Liberalización de servicios.
- Art. 62.2 y 3 (III-265): Medidas para realizar controles en las fronteras exteriores.
- Art. 63.1 y 2 (III-266): Sistema europeo común de asilo.
- Art. 63.3 (III-267): Política común de inmigración y medidas para propiciar la integración de nacionales de terceros países.
- Art. 65 (III-269): Mejoras en las medidas sobre cooperación judicial civil.
- Art. 71.1 (III-236): Normas comunes aplicables a los transportes internacionales.

---

dos. En el caso de que también ingrese Croacia, es posible que la cifra alcance los 800 diputados.

<sup>38</sup> El Tratado de Niza incorporó seis nuevos supuestos al ámbito de aplicación de la codecisión, mientras que la Constitución lo amplía en una treintena de casos.

<sup>39</sup> Recogemos entre paréntesis el precepto constitucional correspondiente.

- Art. 80.2 (III-245): Navegación marítima y aérea.
- Art. 95.1 (III-172): Armonización del mercado interior.
- Art. 129 (III-207): Medidas de fomento del empleo.
- Art. 135 (III-152): Cooperación aduanera.
- Art. 137.1 y 2 (III-210): Política social (salud y seguridad de los trabajadores, condiciones de trabajo, información y consulta a los trabajadores, medidas para fomentar la cooperación y luchar contra la exclusión social).
- Art. 141 (III-214): Igualdad de oportunidades y de retribución en el ámbito de la política social.
- Art. 148 (III-219): Decisiones de aplicación del Fondo Social.
- Art. 149.4 (III-282): Medidas de fomento de la educación.
- Art. 150 (III-283): Medidas para contribuir a la realización de los objetivos en el ámbito de la formación profesional.
- Art. 151.5 (III-280): Medidas de fomento de la cultura.
- Art. 152.4 (III-278): Medidas de fomento destinadas a proteger y mejorar la salud humana.
- Art. 153.4 (III-235): Protección de los consumidores.
- Art. 156 (III-247): Elaboración y financiación de las redes transeuropeas.
- Art. 157.3 (III-279): Medidas de apoyo a la acción de los Estados en el sector industrial.
- Art. 159 (III-221): Acciones específicas para fomentar la cohesión económica y social al margen de los fondos estructurales.
- Art. 162 (III-224): Decisiones de aplicación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- Art. 166 (III-251): Programa marco de investigación y desarrollo tecnológico.
- Art. 172 (III-252): Adopción de programas en el ámbito de la investigación.
- Art. 175.1 y 3 (III-234): Medidas, adopción y ejecución de programas sobre medio ambiente.
- Art. 179 (III-317): Cooperación al desarrollo.
- Art. 191 (III-331): Estatuto de los partidos políticos de ámbito europeo.
- Art. 255 (III-399): Principios generales sobre transparencia y límites de acceso a documentos.
- Art. 280 (III-415): Medidas para la prevención y la lucha contra el fraude.
- Art. 285 (III-429): Estadísticas.
- Art. 286 (I-51): Establecimiento de un organismo de vigilancia independiente sobre la protección de los datos.

El Tratado de Niza recibió valoraciones contrapuestas en lo que a la reforma institucional se refiere. La opinión del Parlamento Europeo, reflejada en su resolución de mayo de 2001, nos sirve de ejemplo<sup>40</sup>. En la misma, esta institución «reconoce que con el Tratado de Niza desaparece el último obstáculo formal a la ampliación» y se declara consciente de las mejoras que introduce en algunos puntos. Sin embargo, el Parlamento «considera que una Unión de 27 o más Estados miembros necesita reformas más profundas» y «lamenta profundamente que el Tratado de Niza sólo haya dado una respuesta tímida y en algunos casos insuficiente». Tras recordar que esta institución había citado dos criterios como medida para el éxito de la reforma —la plena garantía de la capacidad de actuación de una Unión ampliada y una reducción significativa del déficit democrático— destaca que ninguno se alcanzó en Niza. En esta línea se pronunció buena parte de la doctrina, al entender que la reforma institucional de Niza no despejaba todos los problemas de legitimidad y eficacia<sup>41</sup>.

Para el Parlamento Europeo, uno de los aspectos más negativos del Tratado de Niza había sido «el hecho de que haga más confuso y menos transparente el proceso decisorio de la Unión, de que no respete el principio de extender la codecisión a todas las materias en las que la legislación se adopta por mayoría cualificada». Precisamente, buena parte de las críticas que la doctrina emitía con respecto a la reforma institucional se centaban en el Parlamento Europeo y, específicamente, en su papel de legislador. Lo cierto es que se entendía que el Parlamento era el ganador con el nuevo Tratado —como sucede en todo proceso de reforma, tal y como ya hemos relatado con respecto de la Constitución—, si bien se consideraba que podía haberse hecho algo más.

En este sentido, además de reclamar un mayor contenido de las funciones políticas del Parlamento Europeo, la doctrina subrayaba la oportunidad perdida para haber profundizado en los cambios relacionados con el procedimiento de codecisión. Así, se consideraba que el número de

---

<sup>40</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 31 de mayo de 2001, sobre el Tratado de Niza y el futuro de la Unión Europea.

<sup>41</sup> En este sentido se pronunciaron, entre otros: J. M. AREILZA CARVAJAL, «La reforma de Niza: ¿hacia qué Unión Europea?», *Política Exterior*, vol. XV, n.º 79, 2001, p. 119; K. BRADLEY, «Institutional design in the Treaty of Nice», *Common Market Law Review*, vol. 38, n.º 5, 2001, p. 1124; D. GALLOWAY, *The Treaty of Nice and Beyond: Realities and Illusions of Power in the EU*, Sheffield, Sheffield Academic, Press, 2001, p. 89; C. LEQUESNE «The French Presidency: The Half Success of Nice», *The European Union: Annual Review of the EU 2000/2001*, número especial de *Journal of Common Market Studies*, 2001, p. 47; J. WOUTERS, «Institutional and constitutional challenges for the European Union - some reflections on the Treaty of Nice», *European Law Review*, n.º 26, 2001, p. 342.

materias pasadas a dicho procedimiento era reducido. En segundo lugar, se destacó que el nuevo Tratado no hace mención alguna a los actos legislativos, ni a la necesidad de establecer un concepto al respecto, con el fin de organizar más adecuadamente el proceso decisorio de la Unión. En tercer lugar, se resaltaba el hecho de no haber establecido un vínculo automático entre la votación por mayoría cualificada y la codecisión. Una respuesta positiva a todo ello podría haber conllevado también positivas consecuencias para el propio procedimiento de codecisión<sup>42</sup>.

Precisamente, tal y como se ha demostrado en el análisis realizado, la Constitución Europea sí recoge soluciones para todas las deficiencias que, en torno al Parlamento Europeo, tiene el Tratado de Niza.

### 3.2. Posible alternativa para el Parlamento

Como ya se ha indicado, puesto que ya se conoce que dos Estados miembros no han ratificado la Constitución, ésta no entraría en vigor por lo que la Unión en su conjunto, y el Parlamento Europeo en particular, se registrarían más allá de noviembre del 2006 por lo dispuesto en Niza. No obstante, el propio texto constitucional establece que si para noviembre de 2006 cuatro quintas partes de los Estados miembros han ratificado la Constitución y uno o varios de ellos «han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión» (número 4 del art. IV-443).

El gran problema es que sean más de cinco (una quinta parte) los Estados que no ratifiquen la Constitución. Además de las ya conocidas negativas de Francia y Holanda, se esperan graves dificultades en los referéndums convocados en otros países de la Unión. El debate creado en la sociedad europea ha posibilitado apreciar la existencia de un alto porcentaje de rechazo al texto constitucional, aunque no siempre fundamentado en razones derivadas directamente de la regulación recogida en el mismo, debiendo ser considerado el peso de argumentos de índole interna en cada Estado miembro. Ante estas perspectivas, es indudable que, independientemente de que sean más o menos de cinco los miembros de la Unión

---

<sup>42</sup> Los defectos mencionados eran detectados, entre otros, por los siguientes autores: A. DASHWOOD, «The constitution of the European Union after Nice: law-making procedures», *European Law Review*, vol. 26, n.º 3, 2001, pp. 222 y ss.; M. PETITE, «Nice, traité existentiel, non essentiel», *Revue du Droit de L'Union européenne*, n.º 4, 2000, p. 889; F. DE LA SERRE, «Le Traité de Nice: Déconstruction ou Refondation de l'Union?», *Politique Etrangère*, Vol.1, 2001, p. 259; J. SHAW, «The Treaty of Nice: Legal and Constitutional Implications», *European Public Law*, vol. 7, n.º 2, 2001, p. 210; G. TSEBELIS y X. YATAGANAS, «Veto Players and Decision-making in the EU after Nice», *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n.º 2, 2002, p. 293; J. WOUTERS, *op. cit.*, p. 352.

los que no lo ratifiquen, el conjunto de los veinticinco países deberán buscar una solución. No debe olvidarse que, aunque en principio siga aplicándose el Tratado de Niza, este texto ha sido fuertemente impugnado por varios Estados miembros, entre ellos Alemania y la propia Francia<sup>43</sup>.

La tarea ha sido iniciada en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 16 y 17 de junio. En la primera de las dos jornadas, donde intervino el presidente del Parlamento Europeo invitado por el presidente del Consejo Europeo, se afrontó la tarea de dar respuesta al problema surgido con el proceso de ratificación de la Constitución Europea. El Consejo Europeo consideró que el Tratado Constitucional es la mejor respuesta a las preguntas planteadas por los ciudadanos europeos, por lo que se decidió continuar con el proceso de ratificación, ampliando el plazo para ello hasta mediados de 2007<sup>44</sup>. En todo caso, se opta por no renegociar el texto de la Constitución<sup>45</sup>. Se abre, por lo tanto, un período de reflexión, clarificación y discusión, para los Estados miembros, las instituciones europeas y la sociedad civil<sup>46</sup>.

Visto lo complicado de la situación, el Consejo Europeo podría decidir con anterioridad a noviembre de 2006 aplicar anticipadamente todas las medidas previstas en la Constitución que reúnan el consenso de todos los Estados miembros y no requieran cambios en los Tratados. En este supuesto, se dejaría para más adelante la búsqueda de los consensos necesarios en torno a las cooperaciones reforzadas y al diseño institucional, cambios que no entrarían en vigor antes del año 2009, coincidiendo con el nuevo mandato del Parlamento Europeo<sup>47</sup>.

En todo caso, tal y como se deriva de lo mencionado, muchas de las reformas institucionales recogidas en la Constitución, independientemente

---

<sup>43</sup> Idea relevante para José María DE AREILZA, quien añade que «si no se sigue avanzando hacia una Carta Magna europea, se puede retroceder y poner en cuestión muchos logros de la integración». J. M. AREILZA CARVAJAL, «Si gana el no», *El Correo*, 28/05/2005.

<sup>44</sup> Así se recogía en la nota de prensa publicada en la página web de la Unión ([www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)) el día 17 de junio por el presidente del Consejo Europeo, el luxemburgués Jean-Claude Juncker. Sin embargo, la Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea sobre la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (D/05/3) no establecía ningún nuevo plazo, pero sí se señalaba que «Este período de reflexión se aprovechará para hacer posible en cada uno de nuestros países un amplio debate en el que participen los ciudadanos, la sociedad civil, los interlocutores sociales, los Parlamentos nacionales y los partidos políticos».

<sup>45</sup> Tal y como se recoge en la nota de prensa del presidente del Consejo Europeo, no existe un «plan B», pero sí un «plan D» que supone diálogo y debate.

<sup>46</sup> A este respecto, las autoridades de Portugal, Finlandia, Dinamarca, Suecia, Rép. Checa y Luxemburgo se pronunciaron por retrasar sus votaciones de ratificación. Ya antes lo había hecho el Reino Unido.

<sup>47</sup> J. I. TORREBLANCA, «Tras el “No” francés», *Análisis del Real Instituto Elcano*, n.º 67, 2005, p. 2.

te de que algunos Estados sean reacios a aceptarlas, requerirían, para el caso de que finalmente se lograra un consenso al respecto, algún cambio en los Tratados, lo que, a su vez, hace necesaria la ratificación. Para estos supuestos, no cabría únicamente una reforma adoptada en el seno del Consejo Europeo. En la materia que nos ocupa, debería tener lugar un cambio de este tipo, por lo que las positivas reformas que la Constitución establece para el Parlamento Europeo deberían esperar a la segunda fase antes mencionada, es decir, al logro de los consensos necesarios para llevarlas a cabo<sup>48</sup>.

Esto último puede ser problemático, especialmente en lo que se refiere a la adopción de la codecisión como procedimiento normal de legislación. En efecto, los Estados miembros más reacios a transferir un mayor poder al Parlamento Europeo y a que esta institución constituya una cámara que participe en la elaboración de la mayor parte de los actos legislativos al nivel del Consejo, pueden dificultar la obtención de un acuerdo en esta cuestión<sup>49</sup>. Estos países ven en el Parlamento Europeo un rival para sus respectivos parlamentos nacionales y entienden que una Unión más democrática puede lograrse por medio de una mayor asociación de los mismos con el proceso de toma de decisiones de la Unión<sup>50</sup>.

Para tratar de atraer a dichos países debe tenerse en cuenta que la propia Constitución recoge dos protocolos que, precisamente, aumentan el papel de sus propios parlamentos: el protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales y el protocolo sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La inserción de cambios en estas materias no tendría que ser muy problemática por cuanto que los parlamentos nacionales ratificarían las disposiciones que mejoran su control. Al mismo tiempo, debe recordarse que el texto constitucional adopta elementos intergubernamentales como la institucionalización del Consejo Europeo o el carácter permanente de la presidencia del mismo. Puesto todo en relación, podría lograrse algún acuerdo entre los Estados para

---

<sup>48</sup> Sebastián Kurpas considera que entre las novedades institucionales de la Constitución, únicamente podrían incorporarse a los Tratados actuales las relativas al Ministro de Asuntos Exteriores, al Servicio de Acción Exterior y las que se incorporan al Consejo. Todas las demás necesitarían de una ratificación al establecer cambios en los Tratados. Vid. S. KURPAS, «¿Qué aspectos de la Constitución Europea podrían salvarse si fracasa la ratificación? Los problemas del Plan B», *Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano*, n.º 13, 2005, especialmente pp. 4 a 12.

<sup>49</sup> Es necesario destacar que entre dichos países se encuentra el Reino Unido, a quien corresponde ejercer la presidencia de la Unión en el segundo semestre de 2005. Tal vez en esta ocasión no debamos ser tan pesimistas, puesto que el Primer Ministro Blair ha manifestado su intención de «salvar lo que se pueda» de la Constitución.

<sup>50</sup> S. KURPAS, *op. cit.*, p. 10.

aprobar y ratificar parlamentariamente los cambios que afectan al Parlamento Europeo.

No obstante, a pesar de la necesidad de que lleguen a entrar en vigor modificaciones constitucionales que supongan una mayor eficacia de las instituciones, lo cierto es que puede considerarse poco democrático tratar de llevar a cabo subterfugios para evitar que la ciudadanía se pronuncie al respecto. Si los cambios constitucionales que sea necesario establecer requieren ratificación y en algunos Estados miembros, ya sea por presión de los medios de comunicación, de los adversarios políticos del Gobierno correspondiente o de la opinión pública, debe convocarse un referéndum, que así sea. Y si el temor a un rechazo se debe, como en buena medida ha sucedido en Francia y Holanda, a que la ciudadanía no ha sido informada adecuadamente o han prevalecido cuestiones internas en la conformación del voto, deberá realizarse un esfuerzo máximo para que el pueblo sepa realmente sobre qué debe pronunciarse.

En este sentido, el Parlamento Europeo podría jugar un importante papel a la hora de que los mencionados cambios que los Estados miembros puedan aprobar aprovechando las positivas reformas constitucionales reciban el visto bueno popular. Para ello, sería necesario un nuevo método de ratificación<sup>51</sup>. En un primer momento podría tener lugar la ratificación parlamentaria, por parte de un colegio electoral formado por los parlamentarios nacionales, así como por parte del Parlamento Europeo, en ambos casos por una mayoría cualificada (2/3). Seguidamente se realizaría un referéndum simultáneo en toda la Unión que requeriría el apoyo de 4/5 de los Estados y de 2/3 del total de votantes. A este respecto, la Comisión se ha mostrado favorable a realizar un referéndum en todos los Estados miembros de manera conjunta.

En todo caso, parece indispensable que, aunque no entre en vigor la Constitución, los cambios que la misma recoge con respecto al Parlamento Europeo deben llegar a aplicarse más pronto que tarde. En caso contrario, será inevitable llegar a la saturación de la labor parlamentaria ante el excesivo número de diputados que pueda haber tras la próxima ampliación. Pero, es más, no puede abandonarse la posibilidad de lograr la legitimación y democratización que aportaría el Parlamento «constitucional», en una mayor correspondencia con la naturaleza intergubernamental de la Unión.

---

<sup>51</sup> Para la aplicación de esa posible nueva vía de ratificación, se requeriría una reforma previa del Tratado y su ratificación mediante el actual sistema. Con relación a la misma seguimos la propuesta que realiza José Ignacio Torreblanca, quien considera que el procedimiento seguido para la elaboración y aprobación de la Constitución ha constituido un problema en sí mismo. J. I. TORREBLANCA, *op. cit.*, p. 3.

#### 4. Conclusiones

El proceso de integración europea ha ido desarrollándose desde sus orígenes hacia fuera y hacia dentro. La primera dirección ha supuesto que desde los seis Estados fundadores y por medio de sucesivas ampliaciones, siendo la última la de mayor entidad, la actual Unión Europea se componga de veinticinco países miembros en la que residen cuatrocientos cincuenta y cinco millones de personas. La segunda dirección ha conllevado una continúa cesión de soberanía de los Estados hacia una organización supranacional, de la cual emanan multitud de normas que rigen en diferentes ámbitos y que afectan directamente a los ciudadanos.

Sin embargo, han sido los Estados los que han construido los cimientos de la Unión, dejando al margen a la ciudadanía. Es cierto que con el Tratado de la Unión Europea de Maastricht trató de cubrirse dicha importante laguna. Así mismo, la institución que más ha ganado en cada proceso de reforma ha sido aquélla que representa los intereses de los ciudadanos, es decir, el Parlamento Europeo. Sin embargo, no se ha logrado implicar a los mismos en el desarrollo de la Unión. Y esta grave carencia se debe, en parte, a los propios Estados miembros, los cuales no han dejado de recurrir a la Unión para hacerla culpable ante sus nacionales de muchos de los males cuya responsabilidad, en buena medida, correspondía a los propios Estados.

El reflejo de esta situación ha quedado claramente expresado en los referéndums de Francia y de Holanda, así como en las encuestas sobre intención de voto que se están publicando en otros países donde se recurre a ratificación popular. El hastío de la ciudadanía ha supuesto que la Constitución tenga muchas posibilidades de no entrar en vigor. Desgraciadamente, ciñéndonos al tema de este trabajo, ello conlleva que tampoco entre en vigor el nuevo reforzamiento que se preveía para el Parlamento Europeo.

Siendo así, el Parlamento de la Unión ampliada debería seguir rigiéndose por lo establecido en Niza. Lo cierto es que, con una nueva ampliación a la vista, ello significaría que la institución puede llegar a quedar obsoleta en su funcionamiento diario. Pero, es más, la regulación prevista en la Constitución es absolutamente favorable al Parlamento. Indudablemente, podría haber sido incluso superior, pero el refuerzo previsto para el Parlamento es de una entidad similar a la establecida en su día por el Tratado de la Unión Europea de Maastricht.

Ante esta situación, se presenta muy complicada la búsqueda de una solución. Aunque se logre el objetivo de salvar las novedades constitucionales que no supongan alteración de los actuales Tratados, los cambios parlamentarios quedarían al margen. Parece absurdo echar por la

borda todo el trabajo realizado para lograr el acuerdo en torno a los mismos, por lo que deberían los Estados tratar de incorporarlos mediante la oportuna ratificación. Y si ello requiere en algunos países referéndum, pues convóquese.

Puede llegar a entenderse que haya quien no desee que se cedan más competencias a la Unión por parte del Estado del que se es nacional, entendiéndose que un fortalecimiento del Parlamento Europeo supone lo mismo. No obstante, ofreciendo una información completa y comprensible, ¿alguien se va a negar a que la única institución elegida por la ciudadanía participe en la elaboración de la mayor parte de la normativa que se deriva de las competencias propias de la Unión y que afecta directamente a los ciudadanos? ¿Quién puede considerar negativo que la representación popular elija al presidente del gobierno de la Unión? En todo caso, lo imprescindible es que la ciudadanía pueda decidir con conocimiento de causa, para lo que es indispensable que los Estados realicen todo lo necesario para que los europeos sean verdaderamente informados del contenido de la reforma y de las consecuencias de la misma.

Tal y como señaló el Presidente de la Comisión Durao Barroso en la conclusión de su discurso en Messina el 4 de junio, la crisis debe ser convertida en una oportunidad de la que Europa salga fortalecida. Para ello, es indispensable aumentar la participación ciudadana tanto en el proceso de reforma, como en el propio desarrollo de la Unión. En este sentido, vuelve a ser básico el reforzamiento del Parlamento Europeo, algo que la Constitución establece. Teniendo presente esta circunstancia, e independientemente de qué vía se utilice para reactivar la reforma —a ser posible, tomando en consideración la opinión de la ciudadanía— debe considerarse como prioritario el mantenimiento de los cambios constitucionales relativos al Parlamento, de modo que lleguen a entrar en vigor.



# Economic aspects of Turkey's quest for EU membership

Daniel Gros

Director of the Centre for European Policy Studies

**Contents:** INTRODUCTION.—1. HOW MUCH WILL IT COST?—  
1.1. **Some illustrative calculations.**—2. A SPECIAL  
RELATIONSHIP? TRADE INTEGRATION AND THE EU-TK  
CUSTOMS UNION.—3. THE HUMAN POTENTIAL OF THE  
TURKISH ECONOMY: DYNAMIC DEMOGRAPHY COUPLED  
WITH INSUFFICIENT HUMAN CAPITAL FORMATION.—  
3.1. **Demographic dynamics.**—3.2. **Human capital  
accumulation.**—3.3. **Duality.**—4. THE OUTLOOK FOR  
GROWTH.—5. MIGRATION.—6. CONCLUDING REMARKS.

## Introduction

The EU has now decided to open membership negotiations with Turkey in late 2005. Given the determination with which Turkey has pursued the goal of EU membership it is likely that these negotiations will in the end lead to accession. This will not happen quickly; 2015 is the most likely date of membership often mentioned on both sides. But even if one accepts this time frame it is worthwhile exploring the economic dimension of Turkey's accession.

The EU has by now a lot of experience in admitting poorer countries. Would Turkey pose any special challenges (apart from its sheer size)? In economic terms accession of Turkey would in some respects mean 'just another enlargement' and in some respect it would be quite different. Accession of Turkey would be 'just another enlargement' in the sense that in terms of relative GDP per capita and the weight of agriculture in employment Turkey resembles the less advanced CEECs which are already or are about to become EU members. In terms of economic mass and population Turkey would represent a bit more than double the 2007 enlargement (Bulgaria and Romania). This applies also to the budgetary cost.

In three other aspects, however, the Turkish case is quite different:

- Advanced trade integration*: Through its customs union agreement Turkey is already now practically part of the internal market (for goods) and scheduled to take over large parts of the Acquis anyway. In this sense it is much further integrated than the CEECs were until they became members.
- Low human capital*: In terms of indicators of formal education the CEECs are rather close to the EU average. Here Turkey clearly lags behind —with potentially important consequences for its growth prospects.
- Demographic dynamism*: The workforce in Turkey will continue to grow by more than 1% p.a. for at least another generation, whereas it is declining in most CEECs, giving Turkey potentially much more dynamism.

There are also two areas in which some similarities at first sight cover qualitative differences:

- Dual nature of economy*: Turkey has a similar average GDP per capita as Bulgaria and Romania, the two CEECs scheduled for membership in 2007. But its economy is more dualistic, with a small, but rather high performing modern sector (which is as efficient as the counterpart in the new member countries). But approximately half of the labour force has essentially not yet been touched by the modern economy.
- Migration*: The specter of mass-migration of poor Anatolian peasants is one of the most powerful obstacles to a rational discussion of the Turkey issue. A key difference here lies in the large stock of Turkish citizens already established for some time in the EU and their concentration in one country (Germany). Experience has shown that (given existing regulations on family reunification) this implies that a substantial net flow of migrants takes place even at present (with no formal mobility for workers).

These are the issues that will be discussed in this contribution: Section 1 starts with the question that is on everybody's mind: how much will Turkey's accession cost? The next section then deals with the one area where Turkish-EU relations are already very deep, namely trade. This is followed by an examination of the human potential of the Turkish economy, its dynamic demography, its low level of human capital accumulation and its dual employment structure (Section 3). Section 4 draws the analysis together for an evaluation of the long term growth prospects. Section 5 deals with migration.

## 1. How much will it cost?

How much would Turkish membership cost the then incumbent members? This is a question that is at the same time straightforward and impossible to answer. It is impossible in the sense that the EU is evolving constantly so that it is difficult to predict with any precision what the financial consequences of accession of Turkey, in, say, 2014, would be. However, it is straightforward to calculate how much Turkey would cost the EU budget if it were to enter under present rules.

Key factors determining the EU budget are the financial envelopes set by a multi-annual framework called financial perspectives. The current framework, which was decided among the EU-15 in 2000, and thus long before the current enlargement, runs until 2006. The next framework, which is being negotiated à 25, will run until 2013. By that time Turkey is not likely to have already become a member country so that it will have only a limited influence for the following financial framework, which would run until 2020. Assuming accession by 2015 this would imply that the financial envelope for the first three years of Turkey's membership would have been decided by the EU-28 (the current EU-25 plus B, R and HR). In this respect the situation of Turkey might thus resemble that of Bulgaria and Romania, which are likely to join by 2007, so that their first years of membership will also be covered by a financial framework in whose negotiations they were not present.

In terms of negotiations Turkey would thus be fully part of the EU's financial framework only during the 2021-2027 round. Given that for all present and former member states it took between 5 and 10 years before they were integrated into all support programmes it is thus likely that Turkey will benefit fully from the EU's budgetary support schemes only some time after 2020.

What will determine Turkey's share in the EU budget of the 2020s, are the rules that will by then be in effect for everyone else and the level of development reached by the EU and Turkey itself. One cannot know with certainty what these rules will be and any long-term projections are therefore highly speculative.

In reality, however, the discussion about the financial burden Turkey would represent for the EU budget focuses usually on the current rules.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> The experience with the current enlargement process suggests that over time the discussion will shift from how much it costs to who will bear the (minor) burden. But this point is still some way into the future. Current circumstances have another impact, however, in that it is usually assumed that the burden would have to be borne by the current EU-15 because it is usually assumed that most of the new member countries will remain net

### 1.1. *Some illustrative calculations*

The «maximum» that Turkey would receive after a transition period under current rules is a «starting point» many analysts have chosen. There are two variants to this approach.

- a) How much would Turkey receive if it were a fully established member today?
- b) How much is Turkey likely to receive under current rules by a likely accession date, e.g. 2015?

The overall calculations are actually quite simple in both cases since the budget of the EU is dominated by two items: Structural Funds (destined for regions with a GDP per capita at PPP below 75% of the EU average) and the Common Agricultural Policy (CAP). The gross receipts of any member country are to a large extent determined by these two items. Since the results are similar we will concentrate on case b).

When making projections for the year 2015 it does not make sense to calculate in current euros as over the next decade both the EU and the Turkish economy are likely to grow. Under the growth prospects presented below, Turkey will grow much quicker than the EU over the next decade and Turkish GDP could reach about 4% of that of the EU-28 GDP in the middle of the next decade (at present it amounts to only a bit above 2%). This implies immediately that the cost of extending current Structural Funds to Turkey would cost at most 0.16% of EU-28 GDP ( $= 0.04 * 0.04$ ).

The calculations for agriculture are potentially more complicated since one would have to guess the output structure of agriculture in Turkey in about a decade and then calculate to what extent this would change if Turkey participates in the CAP. This would actually be an exceedingly complex operation as one would have to take into account the entire input/output matrix (e.g. some commodities (maize) are used as an input in the production of others (meat)). However, this is not necessary as an indirect approach based on the support relative to production in this sector can yield a better result.

The starting point is that Turkish farmers are likely to obtain at most 20% of their value added from the EU's CAP, for the simple reason that this is what farmers in the EU-15 obtain today: the CAP costs at present amount to 0.5% of GDP and the value added produced by agriculture is about 2.5% of EU-15 GDP.

---

beneficiaries for quite some time to come. By the early 2020s this might no longer be the case, but again it is impossible to forecast with any precision which of the new member countries would no longer qualify for financial support (under current rules) by that date.

Agriculture produces at present around 12% of GDP in Turkey, but taking into account that its share has been declining continuously over the last decade a reasonable assumption might be that in about a decade agriculture will account for about 10% of Turkish GDP at the maximum. On this basis one can calculate easily the potential maximum cost of extending the present rate of support of the CAP to Turkey. Assuming, as before that the Turkish economy accounts for 4% of EU GDP (and that agriculture contributes 10% to this) the cost of providing an 'equivalent rate of support' for Turkish agriculture would be 0.08% of EU-15 GDP ( $= 20 \cdot 0.04 \cdot 0.1$ ). To repeat, this is again an upper bound. Other estimates, arrive at much lower numbers, see for example Quaisser and Repegather (2004) which argue that the cost of extending the CAP to Turkey should only be around 0.045% of the EU's GDP.<sup>2</sup>

The gross cost (Structural Funds plus CAP) together might thus amount to around a quarter of one percent of EU-28 GDP. Against the gross receipts one would have to set the contribution that Turkey would have to make to the EU budget. At present, and this is unlikely to change any time, all member states contribute at the same rate, or rather % of GNP, to the EU budget. The contribution rate is equal to the share of the EU budget in overall GDP. Assuming that the EU budget will continue to be limited to around 1-1.2% of GDP, this implies that Turkey will have to contribute about 1.2% of its own GDP to the EU budget. Under the assumptions made so far (Turkish GDP at about 4% of that of the EU-15), this would then amount to around 0.048% of EU-15.

The ceiling for the net cost should thus be around 0.20% of EU GDP (equivalent to about 20 billion euros given today's EU GDP of around 10.000 billion euros). Table 1.1 below summarises the main findings

**Table 1**  
Maximum Budgetary Cost, Full Membership

	Turkey 2015 in an enlarged EU (in% of EU GDP)
Structural Funds	0.16
CAP receipts	0.08
Total receipts	0.25
Contributions to EU budget	0.05
(Max) Net receipts for Turkey	0.20

*Source:* own calculations based on current EU budgetary rules and regulations

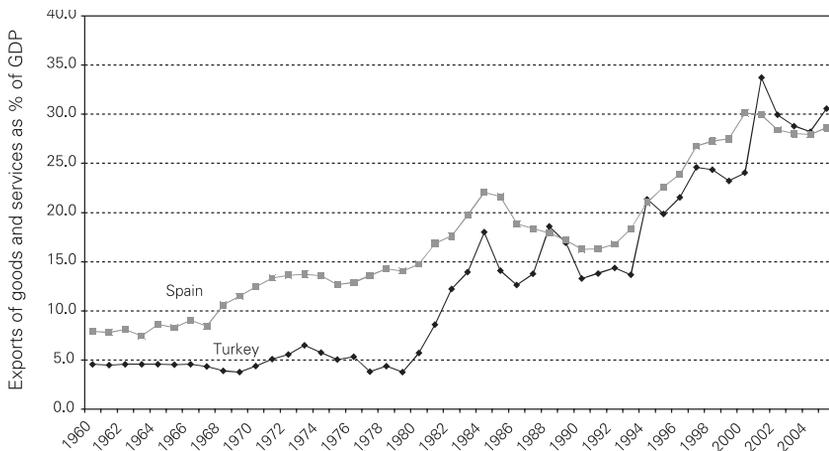
<sup>2</sup> The number calculated above is again an upper limit, as the CAP is likely to change over time, inter alia, because of the commitments made by the EU in the context of the WTO to abolish exports subsidies, and the general limitations the WTO imposes on various types of domestic agricultural subsidies in general.

## 2. A special relationship? Trade integration and the EU-TK customs union

Those who argue that Turkey should be offered a ‘special relationship’ instead of full EU membership often oversee that this special relationship already exists in the economic field —namely in the form of a customs union— which has been operationally for some time now.

The influence of this ‘special relationship’ on the Turkish economy is illustrated in Chart 1 which shows the standard measure of openness, namely the share of exports of goods and services in GDP. Looking at the data over almost the last half century it is apparent that until about 1980, Turkey was effectively a closed economy. Exports accounted for only 5% of GDP, much less than even in Franco’s Spain (used here as a comparator because it is also geographically somewhat at the fringe of the EU). Turkey started to open to the rest of the world with a first set of reforms during the early 1980s, leading basically to an increase of the openness ratio by a factor of three, i.e. to 15% of GDP, similar to the values recorded by Spain, which was by then joining the old European Community. Another factor pushing the Turkish economy to open to the rest of the world, with export climbing successively to almost 30% of GDP, was the EU-TK customs union treaty of 1995. Again, this value is close to that of Spain, which has by now been part of the internal market for quite some time.

**Chart 1**  
Trends in openness for Spain and Turkey



Source: Eurostat

However, despite this considerable progress Turkey is somewhat less dependent on trade with the EU than even the larger new member countries. Exports to the EU account for 'only' 15-16% of Turkey's GDP, compared to over 20% for Poland (the least open of the new member states). This lower degree of trade integration is the result of two factors: First, the share of trade in GDP is still somewhat lower for Turkey, than even for a country like Poland. Part of this difference might be due to a residual protectionist attitude of the bureaucracy that has been noted in many Commission reports. But another, perhaps equally important factor is Turkey's geographical position (much further away from the core of the EU market than most CEECs) which makes natural that the geographical distribution of Turkey's foreign trade is a bit less focused on the EU.

### **3. The human potential of the Turkish economy: Dynamic demography coupled with insufficient human capital formation**

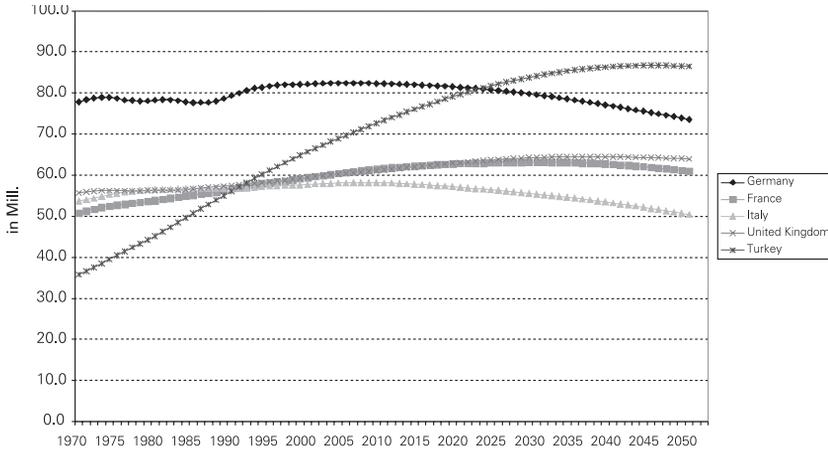
The success of any economy is ultimately based on its people. In this respect Turkey shows some remarkable features, which set it apart from most old and new member countries. As mentioned above, the first and best known difference is the fact that Turkey's population is still growing—whereas that of most member countries is already, or is about to start, declining. A second difference concerns the educational system, which again sets Turkey apart from most member states. Finally, a third difference arises from the dual nature of the Turkish economy with its stark difference between those working in a strong modern sector and the remainder, whose productivity is very low.

#### *3.1. Demographic dynamics*

In contrast to most member countries Turkey's population is still growing, but the rate of increase has already slowed considerably compared to the last decades. Chart 2 shows the evolution of the population of Turkey and that of the four largest member countries. It is apparent that the 'old' Europe has been either stagnating (Germany and Italy), or growing rather slowly over the last 30 years. By contrast the population of Turkey has doubled over this period. The available projections imply, however, that Turkey's demographic growth will moderate in the future. For the next two decades the population of Turkey is thus forecasted to grow by another quarter, which represents a much lower growth rate than that of the past, but which should be compared to the declining populations forecast for Germany and Italy. For the next generation Turkey will thus

**Chart 2**

Demographic dynamics compared: Turkey versus the 'Old' Europe



Source: U.S. Census Bureau, IDB

remain much more dynamic in population terms than all other member countries.

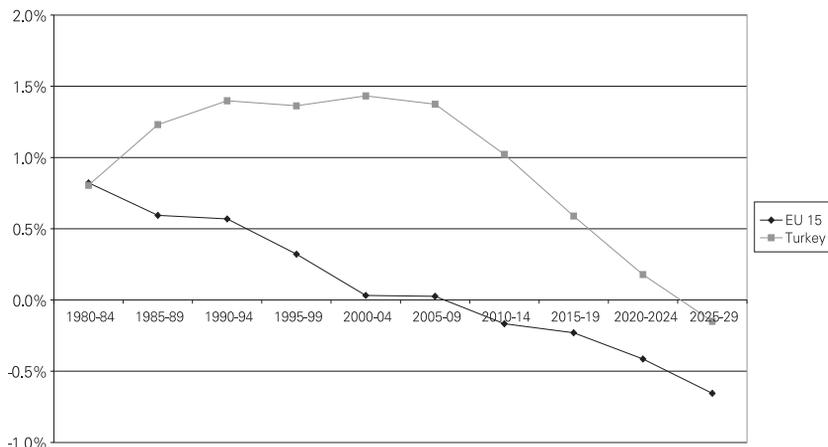
Whilst being more dynamic Turkey is also in the midst of a demographic transition, reflecting a fairly rapid decline of the population growth rate, from the 2.5 to 3.0 percent range in the 1950s and 1960s, to close to less than 1.5 percent, at the beginning of the new century. This implies a rising proportion of the 15 to 64 age group in the total population, as fewer new babies are born to fill the below 15 age group, and as life expectancy, while lengthening, is not yet long enough to result in a large proportion of the total population above age 64.

Chart 3 below shows the demographic bonus in the form of the change in the share of the total population that could be potentially active (i.e. those between 25 and 65). The level of this ratio measures in a certain sense potential GDP per capita. Changes in this ratio show, ceteris paribus, to what extent the room for re-distribution is affected by demography. For example, if this ratio increases by one percent, potential GDP per capita should go up by one percent ceteris paribus, i.e. holding constant productivity, employment rates, etc. A fall in this ratio indicates the opposite, potential decreasing GDP per capita, implying that there is less to re-distribute to pensioners and other interest groups.

The large hump shaped curve of Turkey puts it well above the average for the EU-15 whose curve is declining all the time and will

**Chart 3**

Demographic Bonus. Change in Potential Labour force (25-64)/Total Population



even turn negative over the next decade. Turkey is in this respect also better off than all current and perspective member countries, taken individually because their demographic 'transition' happened a generation earlier. Even the poorer among the EU-15 had their demographic transition earlier. The Spanish and Portuguese curves would be below that of Turkey and anticipate its movements by about 20 years.<sup>3</sup> Turkey can thus rely on a strong demographic bonus. The size of this bonus can be read directly from the chart: it was about 1.5% per annum in the five year period preceding 2005, implying that each year the working age population increased by 1.5% more than the total population (allowing, *ceteris paribus*, as explained above, for an increase in potential GDP per capita of 1.5%). On this count Turkey has clearly a strong advantage over the EU-15 (and even the poorer EU member countries).

An expanding population provides an economic opportunity only if employment increases as well. This does not seem to have been the case for Turkey so far. Table 2 below describes the basic age structure and employment ratios in Turkey and selected new member countries which are used here as comparators because employment rates tend to go up

<sup>3</sup> Poland is a special case because of the horrendous losses the country suffered during World War II. This implies that until 2015 there will be each year fewer pensioners falling out of the labour force. However, after 2015 the low birth rates will make themselves felt in rapidly deteriorating demographic situation.

**Table 2**

Employment, 15-64 Age Group and Total Employment/ Population,  
(15 / 64) Age Group, 2002

	Employment (thousand)	(15-64) Age Group / Total Pop	Total Emp./ (15-64) Age Group	Total Emp./ Total Pop
	(1)	(2)	(3)	(4)**
Bulgaria	2,998	0.68	0.55	0.37
Czech Rep.	4,760	0.70	0.67	0.46
Hungary	3,855	0.68	0.55	0.37
Poland	13,782	0.67	0.52	0.35
Romania	7,745	0.68	0.52	0.35
Turkey *	20,836	0.64	0.44	0.28

Source: Calculated from EUROSTAT, SY, SIS

\* Year 2000

\*\* (4) = (2) × (3)

with income. The key result is that the ratio of total employment to total population is substantially below (almost one third lower) than in the comparator countries, because of a lower ratio of the 15 to 64 age group as well as a lower participation rate. Similar differences in labour force participation rates also exist among the EU-15, with generally the highest value to be found among the Scandinavian countries. But Turkey would find itself at the lower end even of the 'Southern' group within the EU. One explanation for the lower employment ratio of the population in working age in Turkey constitutes the very low labour market participation rates of women.

To sum up: The Turkish population in working age has grown rapidly, but employment has not, leading to the low employment ratios documented above. This is a pattern that needs to be broken if Turkey is to use its demographic bonus.

### 3.2. Human capital accumulation

For economic growth, it is not the quantity, but the quality that counts. In other words the economic potential depends crucially on the quality of the actual and potential work force in terms of its 'human capital'. On this score Turkey starts from a weak position. Tables 3 and 4 below shows the relevant data concerning both how investment in formal schooling takes place and the output in terms of educational achievements. It is apparent that Turkey is investing relatively little in education, less

**Table 3**

Total expenditure on education and adult population with upper secondary education

	Total expenditure on education as % of GDP	% of adult population with upper secondary education
Turkey	3.91	24.3
Poland	5.31	45.9
Portugal	5.69	19.8
Greece	3.86	51.4
Hungary	5.15	70.2

Source: OECD

than most, but the poorest EU member states. The difference would be even larger if one takes into account that the share of the schooling age population is so much higher in Turkey.

In terms of educational achievements the picture is similar: there is only one member state that shows a worse performance. It is not surprising that it is Portugal which is showing signs of facing increasing difficulties in adapting to the increased competition in the internal market resulting from enlargement. The two new member countries, for which this internationally comparable data is available, Poland and Hungary, are both investing much more in education and set off from a much better starting point. Turkey is unique in having both a very low rate of investment in education and a bad starting point.

The available data on enrolment rates and the educational attainment level of the younger generation indicate that the gap in terms of education is not about to be closed soon, even in the cohort that just entered the

**Table 4**

Percentage of the population that has attained at least upper secondary education, by age group.

	Age group				
	25-64	25-34	35-44	45-54	55-64
Poland	45.9	51.7	47.5	44.5	36.4
Portugal	19.9	32.5	19.9	13.6	8.5
Greece	51.4	72.6	60.3	43.1	27.6
Turkey	24.3	30.2	23.5	19.2	13.3

Source: OECD

labour force (the 25-34 years old) less than a third has finished at least upper secondary education. In terms of investment in human capital Turkey will thus face a considerable handicap in a «convergence race» with the new member countries.

### 3.3. Duality

Aggregate figures provide important information on national averages, but in the case of Turkey it becomes particularly important to look closer at sectoral and regional data because they reveal the existence of two economies. A large and poor agricultural (or rather rural) sector, and a modern sector that is at the level of the new member states.

Table 5 below shows that Turkish average labor productivity (measured by value added per employed person) is close to that of the Czech Republic, Hungary and Poland, the three biggest countries among the new EU members. This is so *despite the fact* that gross value added per person employed in agriculture, lowers the Turkish average (with the exception of Poland in this case). Productivity in services, construction and, even more so in industry, is high in Turkey, when compared to the new member countries, reflecting the degree of modernity and sophistication reached by Turkey's «modern sector». The situation looks even more favorable to Turkish industry when productivity levels are compared to Romania and Bulgaria, the two remaining candidate countries other than Turkey.

These productivity comparisons show that the Turkish economy is not only on average «more developed» than the economies of Romania and Bulgaria, but Turkish productivity outside agriculture is close to, or in some cases even higher than what we observe in the new member countries.

**Table 5**  
Sectoral Gross Value Added per Person Employed, 2000  
(Thousand current Euros)

	Agriculture	Industry	Services	Economy average
Bulgaria	4.3	3.7	4.3	4.1
Czech Rep.	9.7	12.4	12.1	11.7
Hungary	7.6	12.0	12.1	11.5
Poland	2.1	11.8	13.5	10.9
Romania	1.1	5.8	7.5	4.2
Turkey	4.6	13.5	15.7	10.9

Source: EUROSTAT

The very large sectoral differences in productivity levels are also reflected in regional disparities as the modern, productive sector (mainly industry plus some services) is concentrated in a small number of regions in the western part of the country. The result being that the poorest regions produce less than one fourth of the GDP per capita than the richer ones.

#### 4. The outlook for growth

Sustained rapid growth will be essential to create a positive background for the membership negotiations that might last for quite some time. If Turkey can start narrowing the gap in terms of GDP per capita over the next decade, the perception that the EU is about to take 'yet another poor country' will be weakened. Moreover, a booming economy will make it easier for Turkish policy makers to adopt all the domestic changes that will be required in the run up to membership. But how do the factors discussed so far influence the outlook for growth?

Over the last three years, Turkey has experienced a strong rebound, with growth rates in the 5-7% range. But how durable will this boom be? Can Turkey grow at these rates for the next decade? Assessing the longer run growth prospects of the Turkish economy is rather difficult. Even a cursory examination of the Turkish growth record leads one back to the fundamental difficulty of judging the prospects of a country whose past performance has been so variable. Indeed one finds periods of extraordinary dynamism followed by deep slumps (and vice-versa) in both a longer run and a shorter run perspective.

A first conclusion must thus be that Turkey has a potential for strong growth, but that macroeconomic volatility has made sustained growth impossible so far. In other words —the patient must have a very strong constitution given that he has survived all the mistreatment administered over the past!

Looking towards the future, all of the factors that inhibited growth during the last two decades should improve, especially if compared to the 1990s.

In particular, the new economic and political anchor of the start of EU membership negotiations should ensure the consolidation of the structural and governance reforms undertaken in the 2001-2003 period. In particular the consolidation of the deep reforms of the banking system and fiscal policy whose implementation has already started should now allow a growth path without episodes of financial collapse. Together with a medium term membership perspective this should encourage FDI flows of the order of 2-3 percent of GDP, helping to increase raise the investment

rate in a sustainable way. A high investment rate would then allow Turkey to unlock its vast potential for extensive growth by drawing the remaining half of the population into its modern sector. Over time the qualification of the new entrants into the labour force could also increase considerably if the EU provides some financial support for Turkey's own efforts in this area.

What are the magnitudes of these factors? How fast could Turkey converge once the major impediment to growth, namely macroeconomic instability, has been removed?

The accumulation of factors of production can take mainly three forms: investment in physical capital, investment in human capital and population growth.

The strongest factor working in favor of Turkey is the demographic trend. The key point here is not the (declining) growth rate of the overall population, but the favorable evolution of its composition with an increasing proportion in working age. As illustrated above, this factor alone should lead to an increase in the potential GDP per capita of around 1.5% per annum over the next decade. As the proportion of the working age in overall population is not rising (in some cases actually falling due to ageing) in the EU-15 this factor should thus, on its own, allow Turkey's GDP per capita to grow 1.5% per annum faster than that of the EU-15.

Moreover, Turkey has the potential for a large scale absorption of underemployed labor; especially from the rural areas and among women, into higher productivity activities in industry and services.

Over a decade it should be possible that about a third of those currently employed at extremely low productivity rates in the rural areas shift to industry and services. This would on its own constitute about a 10% of the overall workforce. Although the productivity of these migrants from the rural areas might be somewhat lower than the existing workforce this factor should provide for an additional increase in potential GDP per capita of almost 1% per annum. This differentiates Turkey again from the 8 countries of the class of 2004 and should thus allow for some narrowing of the difference in GDP per capita with respect to the new members. Only Romania shares with Turkey the potential of deriving substantial growth from the internal transfer of labour from low productivity to much higher productivity sectors.

Drawing from the pool of those currently outside the workforce (mainly women) would provide an additional boost to growth. As documented above, only about 44% of the population in working age is currently employed in Turkey, compared to a about 55%, on average, for the new member countries (and an even higher 64.4% for the EU-15). Even if only one half of the current difference between Turkey and the new

member is eliminated over the next decade this would mean an increase in the labour force of about 1% per annum. This factor could provide for another boost to GDP per capita of close to 1% per annum (less than 1% because the new entrants are likely to have a somewhat lower productivity than those already working).

Finally, with an increasing transfer of technology (partially via higher FDI) total factor productivity should accelerate. For the new member countries one has observed over the last years that labour productivity has consistently increased by between 3 and 4% per annum. This is substantially more than the meager 1-1.5% achieved by the EU-15. If Turkey were to match the performance of the new member countries (during their pre-accession period) in this respect its TFP should grow faster than the EU by up to 2.5% per annum.

What does this all add up to? If one compares Turkey to the EU-15 one finds that the total effect of all the growth enhancing factors could be between 3 and 6% per annum, suggesting that rapid convergence should be possible. Compared to the new member countries Turkey would mainly have the labour supply working in its advantage, which sum up to somewhere between 1 and 3% per annum. This suggests that if Turkey were to be able to take full advantage of its potential labour supply it might even catch up with respect to them.

Table 6 below summarises this brief evaluation of the factors that should boost potential growth in Turkey, both compared to the EU-15 and to the new member countries.

**Table 6**  
Factors boosting potential growth in GDP per capita (in % per annum)

	Turkey compared to EU-15	Turkey compared to new members
Higher proportion in working age	1.0 – 1.5	0.5 – 1.0
Transfer from rural sector to industry and services	0.5 – 1.0	0.5 – 1.0
Increasing labour force participation rate	0.5 – 1.0	0 – 0.5
Total Factor productivity	1.0 – 2.5	0 – 0.5
Sum total	3.0 – 6.0	1.0 – 3.0

*Source:* own calculations

The arguments and data presented so far suggest that the biggest potential advantage of Turkey could be a better utilization of its human resources.

What does the illustrative quantification of the growth boosting factors imply for convergence? Dervis et al. (2004) in a contribution to this project pursue two approaches, which come to a similar result: within the next decade the gap in GDP per capita could be substantially narrowed so that by the time of its potential accession Turkey could have about the same GDP per capita in relation to the EU-27 as the new member countries had when they joined in 2004. Over an even longer perspective, say up to the year 2025 (when transition periods for the full mobility of labour might expire) GDP per capita in PPP terms might increase from the present 25% to about 60 percent of the EU-15 (the likely target for migration).

## 5. Migration

The starting assumption of any discussion on this point should be that it is likely that Turkey will not be treated any better than the recent new member states in terms of labour mobility. The incumbent EU-15 member states gave themselves the possibility to keep their labour markets closed to workers from the new member states for potentially up to 7 years after accession (2 plus 3 plus 2 years). When Portugal and Spain acceded the transition periods were even longer. Only 11 years after accession did Luxembourg have to lift restriction on the movement of workers from Portugal. If Turkey accedes by, say, 2015 the full mobility of workers might thus come only in 18-20 years, or possibly even later.

By that time EU labour markets will resent strongly the progressive ageing of the population (not only among the EU-15, but also the new members). By that time there might thus be actually labour shortages, instead of the wide-spread unemployment that is still the rule today. Moreover, if Turkey has progressed well in the convergence process it might no longer be so attractive for Turkish workers to emigrate. For all these reasons it does not make sense to speculate how many Turkish workers might move to the EU-15 using today's labour market data.

Moreover, in the debate about Turkish EU membership and free movement of labour it is often overlooked that the EU cannot exercise a zero migration policy even if permanent safeguards were used. Even under the currently prevailing strict regime, there is an annual net migration from Turkey to the EU-15 in the order of 35,000 people. This net figure is the difference between a gross inflow of about 70,000 and an outflow of about 35,000. Any slowdown or suspension in Turkey's accession process is likely to lead to lower growth and higher unemploy-

ment in Turkey. Moreover, the reform process might slow down or be partially reversed. The consequence of such a combination would be felt on both sides: through presumably larger gross inflows and fewer people wanting to return to Turkey. As a result a drastically higher number of net migrants would be finding their way into the EU—as experience has shown irrespective of legal restriction. It is thus possible that if Turkey loses the membership perspective, the EU may end up having more immigrants than under a free movement of labor regime with a prosperous EU member Turkey. Moreover, the composition of this migration would be less conducive for the EU labor markets—and for integration in the host societies.

The experiences of Greece, Portugal and Spain indicate that a successful accession period with high growth and effective implementation of the reforms reduces and gradually eliminates the migration pressures. There is no *a priori* reason why Turkey would not go through a similar experience. How quickly Turkey would graduate from the status of strong emigration is impossible to say at this point. But it appears clear that the only scenario under which there would be an open ended process of large scale emigration is the one of an unstable Turkey outside the EU.

## 6. Concluding remarks

«Health not wealth» should be the decisive criterion when considering the prospects of Turkey's application for EU membership. Viewed this way, the outlook is promising. Turkey is still very poor, compared to the present EU members, but is also more dynamic. Full catch-up in terms of GDP per capita might take more than a generation, rather than years, but full catch-up is not the relevant criterion if one is concerned about the impact of the accession of Turkey on the EU. Experience has shown that problems are much more likely to arise from established rich member countries with stagnant economies (Belgium in the 1980s, Italy and Germany today) than from initially poor, but more dynamic states (e.g. Ireland today). The fact that most of the so-called «periphery» is now growing more strongly than the «core» confirms that within an enlarged EU the poorer Member Countries are likely to prosper and thus cause fewer problems than widely anticipated.

Turkey should now be able to embark on a sustained period of convergence which should reduce the huge differential in GDP per capita of today to a more (politically) acceptable level by the time Turkey joins the EU. This optimism is not based on the growth performance of the Turkish economy over the last decade, which has been rather weak. We

observe that the macroeconomic instability over the last decade has been so severe that it is actually surprising that there has been any growth at all. In other words the patient must a very strong constitution given that he has survived all this ill-treatment afflicted by the political system over the last decades. With macroeconomic stability and with the negotiations process providing an anchor for the political system these vital forces should now come to forefront.

# The Political Criteria of Copenhagen and their application to Turkey. An analysis and assessment

Dr. Erich Hochleitner

Ambassador.

Austrian Institute for European Security

**Contents:** 1. FULFILMENT OF THE POLITICAL CRITERIA AS A CONDITION FOR THE START OF NEGOTIATIONS.—2. THE EU COMMISSION'S REGULAR REPORTS ON TURKEY'S PROGRESS TOWARDS ACCESSION FOR 2003 AND 2004 - ANALYSIS AND ASSESSMENT.—2.1. **Democracy and Constitution.**—2.2. **International Treaties, International Agreements and National Law.**—2.3. **The Rule of Law.**—2.4. **Human rights, fundamental rights and fundamental freedoms.**—2.5. **Freedom of Religion.**—2.6. **Minority rights.**—3. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS OF THE COMMISSION.—4. ASSESSMENT OF THE REGULAR REPORT AND THE COMMISSION'S CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS. - OVERVIEW: TURKEY AND THE POLITICAL CRITERIA OF COPENHAGEN. REFORM MEASURES AND IMPLEMENTATION DEFICITS.

## 1. Fulfilment of the political criteria as a condition for the start of negotiations

In June 1993 the European Council of Copenhagen laid down the conditions (the so-called *Criteria of Copenhagen*) for the accession process of Central and Eastern European Countries to the EU<sup>1</sup>.

These single criteria are:

- (1) **The political criteria:** «*Membership requires that the candidate country has achieved stability of institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights and respect for and protection of minorities.*»
- (2) **The economic criteria:** «*The existence of a functioning market economy as well as the capacity to cope with competitive pressure and market forces within the Union.*»

---

<sup>1</sup> European Council, Copenhagen, June 21-22 1993, Presidency Conclusions, 7. A. iii)

- (3) **The adoption of the *acquis communautaire*:** «*Membership presupposes the candidate's ability to take on the obligations of membership including adherence to the aims of political, economic and monetary union.*»
- (4) **The fourth criterion laid down in Copenhagen is** «*The capacity of the Union to absorb new Member States while maintaining the momentum of the European integration process.*»

In connection with the enlargement process the European Council of Helsinki of 10 and 11 December 1999 confirmed that all States willing to accede to the European Union have to share the values and goals of the European Union as stipulated in its Treaties. In addition the Council indicated that fulfilment of the political criteria set by the European Council (Copenhagen) is a pre-condition for the initiation of negotiations and that fulfilment of all the Criteria of Copenhagen is fundamental to an accession to the Union.<sup>2</sup>

It was clearly stipulated by the European Union that fulfilment of the political criteria is a pre-condition for the initiation of accession negotiations with a candidate State. Measures in connection with fulfilment of the political criteria are not a subject of accession negotiations. The condition of fulfilment of the political criteria formulated by the EU is a legal and political consequence of the fundamental principles of the EU as laid down in Article 6 in the Treaty of the Union of Amsterdam and Nice.

Article 6 (1) TEU states: «**The Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law; these values are common to all Member States.**»

As regards the values of the Union, Article 2 of the «Constitution for Europe» provides: «**The Union is founded on the values of respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights. These values are common to the Member States in a society of pluralism, tolerance, justice, solidarity and non-discrimination.**»

The decisions of Helsinki regarding fulfilment of the political criteria emphasize that the European Union is a Union **based on common values**, i.e. a community of laws and values. Candidate States therefore have to fulfil them completely before the start of negotiations.

The other criteria laid down in Copenhagen, above all the economic criteria and the assumption of the *acquis communautaire* of the Union are matters for the accession negotiations and only have to be fulfilled at the time of accession or afterwards, according to transitional regulations.

---

<sup>2</sup> European Council, Helsinki, December 10-11 1999, Presidency Conclusions, 4.

The values and principles of the EU are not only essential components of every Member State's legal system but also part of social reality. In the societies of all Member States of the Union there exists a common consensus regarding these values and principles, which are also part of practical life. Also in the new Central and Eastern European Member States a broad social consensus on European values exists, due to the painful experiences of the past communist regime.

In interpreting the political criteria as decided in Copenhagen on the one hand the legal situation as laid down in the applicable Union Treaties and on the other hand the standard of practical implementation in the previous Member States (EU-15) must be fully considered. This establishes a benchmark for fulfilment of the political criteria for an accession candidate, both in the legislative and practical aspects and is binding on all EU Institutions, especially on the EU Commission as guardian of the treaties and the common interests of the Union and its citizens.<sup>3</sup>

Deviation from these principles and, as a consequence thereof, the dilution of the political criteria of Copenhagen puts the credibility of the European Union as a community of laws and values into question and could mean the end of the Union as a community of values because the EU would rob itself of its established benchmarks.

In connection with Turkey's candidacy for EU Membership, the European Council of Helsinki decided, in December 1999, that the criteria for accession, especially fulfilment of the political criteria before the start of accession negotiations, are also to be applied to Turkey.<sup>4</sup> In addition, the Council formulated other political conditions for Turkey's accession, such as the resolution of the existing conflict between the EU Member Greece and Turkey, and the Cyprus problem.

## **2. The EU Commission's Regular Reports on Turkey's progress towards accession for 2003 and 2004 - analysis and assessment**

According to the mandate given to it by the European Council, the European Commission has published regular reports on Turkey's progress towards accession.

The European Council of Copenhagen of 12<sup>th</sup> and 13<sup>th</sup> of December 2002 took the decision with respect to Turkey's candidacy for EU membership that the European Council would decide on the opening of negotiations in December 2004 on the basis of a report and a recommen-

---

<sup>3</sup> Role of the European Commission, [http://europa.eu.int/comm/role\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/role_en.htm).

<sup>4</sup> European Council, Helsinki, December 10-11 1999, Presidency Conclusions, 12.

dation of the Commission confirming that Turkey fulfills the political criteria.<sup>5</sup> The Commission Report dated 6 October 2004 therefore constitutes the basis for the decision of the European Council to start accession negotiations with Turkey.<sup>6</sup>

The purpose of this study is to examine and analyze the question of whether Turkey has in December 2004 fulfilled the political criteria as a precondition for opening accession negotiations as laid down by the European Council in Helsinki. In analyzing and assessing the said Report, the progress report of 5 November 2003 was also looked at.<sup>7</sup> To gain a better overall view of the reform measures undertaken by Turkey and the still existing implementation deficits ascertained, an overview was prepared which shows the most important measures resolved by Turkey in the areas of legislation and administration and also shows existing and ascertained implementation deficits, and reform measures not yet adopted. In describing the implementation deficits, both the progress reports of the European Commission for 2003 and 2004 and analyses by experts from European and American think tanks and NGOs were used.<sup>8</sup>

Overall, it has to be stated that the Regular Report 2003 confirms that Turkey has made «further impressive legislative efforts» but a number of other reform measures at a legislative and practical level, in particular in the areas of justice and the rule of law, human rights and protection of

---

<sup>5</sup> European Council, Copenhagen, December 12-13 1993, Presidency Conclusions, 19.

<sup>6</sup> Commission of the European Communities: Regular Report on Turkey's Progress towards accession 2004 (COM(2004)656 final).

<sup>7</sup> Commission of the European Communities: Regular Report on Turkey's Progress towards accession 2003.

<sup>8</sup> US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour: Turkey, Country Report on Human Rights Practices 2003 (February 25 2004) and 2004 (February 28 2005), Washington D.C.; Advisory Council on International Affairs; Follow-up Report: Turkey, towards Membership of the European Union, No. 37, The Hague, July 2004, pp. 13-19; CHISLET, William: Turkey's Membership of the European Union: A Rose or a Thorn?, Real Instituto Elcano, Madrid, Working Paper 2004/6, March 26 2004, pp. 9-14; CENTRE FOR EUROPEAN POLICY STUDIES: EU-Turkey Working Papers, No. 2, Brussels, August 2004; NOWAK, Manfred: Human Rights in Turkey, Presentation on October 28 2004 at the Diplomatic Academy Vienna on the occasion of an International Symposium on «Turkey - Austria - The European Union»; HUMAN RIGHTS WATCH: Turkey, Continuing Restrictions on Freedom of Assembly, Letter to Deputy Prime Minister Abdullah Gül of 28 April 2004; HUMAN RIGHTS WATCH: Eradicating Torture in Turkey's Police Stations, Analysis and Recommendations, Human Rights Watch Briefing Paper, September 2004; AMNESTY INTERNATIONAL: Urgent action of 20 July 2004 on Turkey, Torture and ill-treatment; GOULARD, Silvie: Le Grand Turc et la République de Venise, Paris 2004; GESELLSCHAFT FÜR BEDROHTE VÖLKER: Türkei und Menschenrechte, Sonderweg am Bosphorus, Pogrom Bedrohte Völker Nr. 4/2004; FREEDOM HOUSE: Freedom in the World 2004, Selected Data from Freedom House's Annual Global Survey of Political and Civil Liberties.

minorities as well as regarding political and civil rights are necessary. This also includes complete and effective implementation of the reforms. According to the opinion of many experts it will take substantial efforts and a considerable amount of time to fulfil the Copenhagen criteria.

In the Regular Report 2004 the Commission pointed out that the Turkish Parliament adopted two major constitutional reforms as well as eight legislative packages between February 2002 and autumn 2004. A new civil code and a new penal code were adopted and several implementation measures were introduced. Despite substantial progress, implementation of the reforms remains inconsistent. Laws on the reform of the administration were adopted but are blocked by a presidential veto. In the justice sector, state security courts were abolished; the legal bases for establishing courts of appeal were recently adopted. A new code of criminal procedure and a law regulating the criminal police and the prison regime are yet to be adopted. Although legal bases for measures against corruption were created, corruption still remains a serious problem in all sectors of the economy and public life.

The Commission Report clearly shows that additional measures for legal and practical implementation are necessary in the field of protection of human rights and fundamental freedoms including women's rights and religious freedom. Political change and changes in the legal system in the last three years are part of a major process and it will take some time before the spirit of the reforms will be realised nationwide at all levels of the executive and legal authorities. The authorities pursue a «zero tolerance policy» regarding torture. Torture no longer occurs systematically but cases of mistreatment, including torture, are still frequent. Regarding free expression of opinion, many problems still remain and with respect to freedom of opinion the new penal code only constitutes limited progress. In the field of protection of minorities and the exercise of cultural rights, the prohibition on the use of the Kurdish and other languages was lifted, but these minority groups are still discriminated against considerably. Cultural rights in the field of broadcasting and training in minority languages are still considerably restricted.

The EU Commission's Regular Report 2004 is formulated in a careful and diplomatic manner, predominantly descriptive and not very analytical, but, in the interest of an objective description, it shows a large number of implementation deficits in the field of the political criteria of Copenhagen (more than two dozen). It also indicates that further reform measures both at legal and practical level are still required nationwide and that the adopted and future reforms have to be internalised in justice, administration and society. This can hardly be achieved in a short period of time. Sustainability of the reform measures is not guaranteed either. Regarding some important

issues, problems are briefly addressed but neither discussed in detail nor dealt with in depth —e.g. the restrictions of freedom of religion or the Kurdish problem.

Reports by international experts and renowned international institutes and NGOs are clearer on many of these points.

Using a few examples we would like to show a certain vagueness of the Commission Report and some fundamental problems in connection with implementation of the reform measures.

### 2.1. *Democracy and Constitution*

Article 2 of the current Constitution of the Republic of Turkey lays down the characteristics of the Republic, namely that: *«The Republic of Turkey is a democratic, secular and social state governed by the rule of law; bearing in mind the concepts of public peace, national solidarity and justice; respecting human rights; loyal to the nationalism of Atatürk, and based on the fundamental tenets set forth in the Preamble.»*

Article 3 provides that *«The Turkish state, with its territory and nation, is an indivisible entity...»*

According to Article 5 *«The fundamental aims and duties of the state are to safeguard the independence and integrity of the Turkish Nation, the indivisibility of the country»*

The basic principles listed in the Preamble include the historical and ideal values of patriotism and nationalism, the principles and reforms, as well as the principle of civilisation of Atatürk.

The reports of the European Commission describe the parliamentary system of Turkey as a stable democracy which is based on effective public elections. The parliamentary elections on 3 November 2002 are considered to have been in line with international standards. In this context it has to be stated that Turkish electoral law provides that nationwide a minimum percentage of 10% of the votes is required for representation of a party in parliament, which means that large parts of the population are not represented in Parliament. The *«Justice and Development Party»* (AKP), winner of the elections on 3 November 2002, was able to achieve a constitutional majority of 66% of parliamentary seats with only 34.2% of the actual votes.<sup>9</sup> The second party represented in parliament, the Republican People's Party *«CHP»*, with 19.4% of the votes achieved 34% of the seats nationwide. This means that 46% of the Turkish population, who voted for

---

<sup>9</sup> Centre for European Policy Studies: EU-Turkey Working Papers, No. 2, Brussels, August 2004, p. 11.

different parties, are not represented in parliament. The Turkish electoral system primarily discriminates against Kurdish parties, for which it is impossible to be represented in Parliament. For example, the Kurdish party «DEHAP» does not have a single member in parliament, although it won 6% of the votes nationwide and more than 45% in primarily Kurdish populated regions (5 out of 81 Turkish provinces).<sup>10</sup>

Considering this fact, it becomes clear that the constitutional majority of the *Erdogan* government is based on only one third of Turkish voters. This raises the question of democratic legitimacy of a government, which almost two thirds of the population did not elect. The sustainability of the reform measures adopted under the *Erdogan* government can also be questioned, especially considering the fact that these measures have not definitely been internalised by Turkish society.

## 2.2. *International Treaties, International Agreements and National Law*

Nationalism and the idea of absolute sovereignty are not only principles of the Turkish Constitution but are also reflected even in the relation between international law and international treaties and Turkish national law. The Turkish Constitution contains no provision regulating the status of international law in relationship to (Turkish) national law, and there is no provision establishing the supremacy of international law over Turkish national law, as in EU Member States.

With the amendments to the constitution in May 2004 the supremacy of international human rights conventions (not international law in general) over national statutory regulations was laid down in the Turkish Constitution. In the case of conflicts of laws, Turkish courts have to apply the international human rights conventions. The Commission's Report believes this to be significant progress. In this context, it should be pointed out that due to the fact that Turkey has been a member to the Council of Europe for over 50 years (since 1950) it would have been obliged to fulfil the obligation of such an adaptation of the Turkish Constitution long ago.

## 2.3. *The Rule of Law*

The functioning of the rule of law in all EU Member States, legal security and equality before the law are important Community assets and

---

<sup>10</sup> Centre for European Policy Studies: EU-Turkey Working Papers, No. 2, Brussels, August 2004, p. 39; OSCD/ODHIR Assessment Report: Republic of Turkey, Parliament Elections 3 November 2002, Warsaw, 4 December 2002, 7.

also a basic requirement for the creation and the functioning of an area of freedom, security and justice in the European Union. In view of the legal framework conditions and the weaknesses and deficits in the fields of administration and the judiciary, Turkey cannot at present be described as a state governed by the rule of law according to the European standard. As a consequence, mutual recognition of regulations and decisions such as the European arrest warrant as an important instrument in the fight against terrorism is largely impossible. The principle of the mutual recognition of regulations is also a constitutive principle of the Single European Market.

In its report the European Commission pointed out that the principle of independence of the judiciary is anchored in the Turkish Constitution but is undermined by several constitutional regulations. An effective self-administration of the judges is not guaranteed, because of their total administrative dependence on the Ministry of Justice.

In addition, for the rule of law to function, a basic mental change of perspectives on the part of administrative and judicial bodies is necessary.

#### *2.4. Human rights, fundamental rights and fundamental freedoms*

The Commission Report clearly shows that additional measures for legal and practical implementation are necessary in the field of respect of fundamental freedoms and protection of human rights—including women's rights and the freedom of religion, which means that the political criteria of Copenhagen are not fulfilled here.

For several years there has been a State Minister for Human Rights in Turkey, and in 1997 a High Council for Human Rights was installed at the Prime Minister's Office. In 1950, Turkey became a member of the Council of Europe and joined almost all international and European human rights conventions, although mostly with reservations. The numerous condemnations of Turkey by the European Court of Human Rights show clear shortcomings and deficits of Turkey in the field of human rights and fundamental freedoms. Since October 2003, 162 judgments have been passed with regard to Turkey, and in 132 judgments infringements against the European Conventions on Human Rights were ascertained.

In its «Country Report on Human Rights Practices» 2003 and 2004, the US Department of State established serious breaches of human rights and fundamental rights in the field of political and civil rights. The pro-Kurdish People's Party HADEP was prohibited and efforts were undertaken to forbid the Democratic People's Party DEHAP. The report mentioned torture by police officers, political pressure, ill-treatment, and arbitrary

imprisonment of human rights activists, journalists and lawyers, violence and permanent discrimination against women.<sup>11</sup>

According to the Commission's 2004 Report, torture does not occur systematically but several cases of ill-treatment are mentioned, including torture. In the first eight months of 2004 the «Human Rights Foundation» (Ankara) listed 597 complaints of torture and ill-treatment.<sup>12</sup> *Yuvas Önen*, representing the Human Rights Foundation, stated: «Torture continues throughout Turkey» and expressly pointed out that «torture is systematically used» and that «this is not the misbehaviour of certain individuals.»<sup>13</sup> The Turkish Advisory Council on Human Rights, established at the Prime Ministers office, speaks even of 692 cases of torture in the first six months of 2004.<sup>14</sup>

The Turkish government is opposed to Turkish human rights organisations, which it repeatedly pressurises. Indeed there is no co-operation at all between the government and human rights organisations.<sup>15</sup>

The problems in connection with the enforcement of human rights as well as fundamental political and civil rights are described in detail in the annex.

The deficits in the field of human rights and fundamental freedoms are also reflected by the number of Turkish asylum seekers and the actual number of approved applications for asylum. In Germany, Turkey is no longer classified as a «safe third country». In 2003, 713 applications for asylum (out of 6.301) by Turkish citizens were allowed.<sup>16</sup> In Austria the number of approved applications was 73 out of 2.839. The majority of applicants were Kurds from the Southeast of Turkey. Throughout the EU the number of recognized Turkish asylum seekers exceeds 2.000 per year.

In the country ratings of 2004, in which the human rights situation is assessed, the renowned U.S. organisation Freedom House classified Turkey only as a «partly free state» («3.5»). The rating published by Freedom

---

<sup>11</sup> US Department of State, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour: Turkey, Country Report on Human Rights Practices 2003 (February 25 2004) and 2004 (February 28 2005), Washington D.C..

<sup>12</sup> HUMAN RIGHTS WATCH: Eradicating Torture in Turkey's Police Stations, Analysis and Recommendations, Human Rights Watch Briefing Paper, September 2004.

<sup>13</sup> SÜDDEUTSCHE Zeitung: EU prüft die Menschenrechtslage, 9. September 2004.

<sup>14</sup> DIE PRESSE, 692 Folterfälle in sechs Monaten, 22. Oktober 2004.

<sup>15</sup> NOWAK, Manfred: Human Rights in Turkey, Presentation on October 28 2004 at the Diplomatic Academy Vienna on the occasion of an International Symposium on «Turkey - Austria - The European Union»;

<sup>16</sup> RACHEL, Thomas MdB: EAK fordert von Parlamentarischer Versammlung des Europarates die Fortsetzung des Menschenrechts-Monitorings der Türkei, Pressemitteilung, unter: <http://thomas-rachel.de/>

House is based on a scale of 1 to 7, where 1 indicates the best and 7 the poorest result. In the overall assessment, states with a rating between 1 and 3 are classified as «free», from 3-5.5 as «partly free» and of above 5.5 as «not free».<sup>17</sup>

Comparison of Political Rights and Civil Liberties in 2004<sup>18</sup>

	Political Rights	Civil Liberties	Total	Trend	Classification
EU-15	1.0	1.0	1.0	positive	free
MOE Round 1	1.0	1.8	1.0	stable	free
MOE Round 2	1.5	2.0	1.8	positive	free
<b>Turkey</b>	<b>3.0</b>	<b>4.0</b>	<b>3,5</b>	<b>positive</b>	<b>partly free</b>
Ukraine	4.0	4.0	4.0	stable	partly free

## 2.5. Freedom of Religion

The personal right of freedom of religion and conscience is, subject to certain limitations (Article 14), anchored in the Turkish Constitution in Article 24. One basic principle of the Turkish State —laicism— is also anchored in the Turkish Constitution. The Turkish concept of laicism does not correspond to laicism as it is understood in France or the separation of State and religion as it is defined and applied in other EU Member States. Turkish laicism is no separation of state and religion, but rather the control, administration and instrumentalisation of the (Sunnite) Islam by the state.<sup>19</sup> Sunnite Islam was also systematically «turkified».

State control is exercised by way of an «State Authority for Religion», which is also responsible for construction and maintenance of mosques, for education and recruitment of the clergy (Imams) and for the general compulsory Sunnite religious education.

The almost 20 million Alevi who live in Turkey are still not recognised as a separate Muslim religious community. A secured legal status which they demand has always been denied to them and the so-called «Cem houses» have not been acknowledged as «places of worship» as mosques

<sup>17</sup> Freedom House: Freedom in the World 2004, Selected Data from Freedom House's Annual Global Survey of Political and Civil Liberties.

<sup>18</sup> QUAISSER, Wolfgang / REPEGATHER, Alexandra: EU-Beitrittsreife der Türkei und Konsequenzen einer EU-Mitgliedschaft, Osteuropa-Institut München, Working Paper Nr. 252, January 2004, p. 8.

<sup>19</sup> GOULARD, Silvie: Le Grand Turc et la République de Venise, Paris 2004; *The Economist*: Faith in Europe. Turkey, the EU and religion, 18 December 2004, p. 14: «The Turkish republic is not as secular as it seems. To become European, it will have to change.»

are. Separate religious education for Alevi children was not allowed. Instead, they have to attend compulsory Sunnite religious education.<sup>20</sup> The Commission report deals with the Alevi problem in only 16 lines and there is no in-depth analysis of the Alevi problem in the report.

The Treaty of Lausanne regulates the rights of the non-Muslim minorities in Turkey. The Treaty is always interpreted very restrictively by the Turkish, i.e. only Jews, Armenians and Greeks are acknowledged as a minority in the ethnic and religious sense. In Turkey the Catholic, United, Orthodox and Protestant churches are not recognised as religious minorities and actually have for decades existed in a lawless state. The legal position of Christians and their churches was indeed legally better secured under edicts of the «Tanzimat» reform of the 19<sup>th</sup> century.<sup>21</sup> Today a small minority of about 100,000 Christians and 20,000 Jews out of 68 million citizens live in Turkey. Dioceses, rectories and religious institutions of the Catholic and other Christian minorities have no legal personality and their staff (bishops, priests, etc.) are not considered clergy. Furthermore, the ownership of real estate by churches is not recognised, but has to be registered under the name of an individual or foundation, and in the foundation's bodies there must be at least one representative of the religious authority, i.e. a Muslim. Furthermore, the legal framework conditions regarding religious education and the education of the clergy are still missing. Christian clergymen have difficulties obtaining residence permits. Christians and non-Muslim people, even if they are Turkish citizens, are often regarded as «suspicious foreigners» by Turkish society. These problems are partly dealt with in the 2003 and 2004 Regular Reports.

## 2.6. *Minority rights*

### 2.6.1. KURDS

In 1918 Great Britain and France promised the right of self-determination to all the peoples of the Osman Empire and for the Kurds the Treaty of Sèvres even today symbolises the promise by the victorious powers of

---

<sup>20</sup> Alevitische Union Europa (AABK): Bericht zum Alevitentum in der Türkei und in den EU-Ländern, Köln, Juni 2004; Interview mit Vertretern der Alevitischen Gemeinde Österreichs am 24. September 2004 in Wien. Ministerpräsident Erdogan gegenüber dem Generalsekretär der alevitischen Gemeinde Deutschlands im September 2003: «Das Alevitentum ist keine Religion. Cem-Häuser dürfen nicht mit Moscheen verglichen werden. Die Moschee ist ein Gebetshaus, das Cem-Haus ist aber ein Kulturhaus.»

<sup>21</sup> See: Common letter of the greek-orthodox, armenian, syrian and roman-catholic churches of 23 September 2003, addressed to the Human Rights Commission of the Turkish National Assembly.

their own state. In the Peace Treaty of Lausanne 1923 any reference to the Kurds or Kurdistan was avoided and full sovereignty was granted to the Turkish state over the territory militarily held by it. In the Treaty of Lausanne only Armenians, Greeks and Jews were recognised as minorities.

About 12 to 15 million out of Turkey's 68 million inhabitants are Kurds, i.e. about 20% of the Turkish population. Every fourth Turk speaks Kurdish or is of Kurdish descent. In the course of the fight against the PKK about 40,000 people, 90% of whom belong to the Kurdish ethnic group, were killed in military operations between 1984 and 1999. To this date 3,500 Kurds are kept as political prisoners for «separatist activities». Between 1984 and 1999 about 2.4 million Kurds were displaced from their villages and since then have lived as refugees. According to Turkish information (report by a fact-finding commission of the Turkish National Assembly) 3,428 settlements composed of Kurds, Alevites, Armenians and Yezides were destroyed. Since the end of the state of emergency, village guardians have tried to keep displaced people from returning to their settlements and from returning villages and belongings to their legitimate owners.

The Turkish constitution regards the national territory and its people as an indivisible entity. For this reason there is only little leeway for a political solution of the Kurdish problem through the granting of autonomy or collective ethnic rights. The approach of the *Erdogan* government has so far consisted of conceding very restricted individual rights, such as lifting the ban on the use of the Kurdish language as well as broadcasting rights for radio and television which are very restricted as to time and content. Six private Kurdish schools have been permitted so far.

Continuation of the pending ban proceedings before the Constitutional Court against the Kurdish People's Party (DEHAP), the persecution of the party's officials as well as the oppression of Kurdish daily and weekly newspapers are clear indications of the attitude of the state machinery to suppressing the practice of Kurdish cultural rights.<sup>22</sup>

### 2.6.2. ARMENIANS

Before World War One, the Armenians were the largest non-Turkish minority. The 1915/16 genocide of the Armenians, in the course of which at least 1 million Armenians were killed, led to an «ethnic cleansing» of Anatolia. Moreover, 500,000 Assyrian Christians fell victim to the genocide.

---

<sup>22</sup> Gesellschaft für bedrohte Völker Österreich: Zur aktuellen Menschenrechtssituation in der Türkei, Pressemitteilung vom 4. Oktober 2004; Gesellschaft für Bedrohte Völker: Türkei und Menschenrechte, Sonderweg am Bosphorus, Pogrom Bedrohte Völker, Nr. 4/2004.

Turkish official quarters still deny the Armenian genocide and the «ethnic cleansing». Far from it, it is commonly taught in schools that no genocide has ever occurred.

### 3. Conclusions and recommendations of the Commission

Simultaneously with the 2004 Regular Report the European Commission adopted a Communication to the Council and the European Parliament giving a recommendation regarding the progress of Turkey on its way to accession.<sup>23</sup> These conclusions and recommendations essentially stated the following:

1. Turkey has substantially progressed in its political reform process, in particular by means of far reaching constitutional and legislative changes adopted over the last years [...]. However, the Law of Association, the new Penal Code and the Law on Intermediate Courts of Appeal have not yet entered into force. Moreover, the Code on Criminal Procedure, the legislation establishing the judicial police and the law on execution of punishments and measures are still to be adopted.
2. Turkey is undertaking strong efforts to ensure proper implementation of these reforms. Despite this legislation and implementation measures need to be further consolidated and broadened. This applies specifically to the zero tolerance policy in the fight against torture and ill-treatment and implementation of provisions relating to freedom of expression, freedom of religion, women's rights, ILO standards including trade union rights, and minority rights. However the Communication does not deal in detail with the substantial shortcomings identified by the Regular Report.
3. The Commission stated that the irreversibility of the reform process and its implementation, in particular with regard to fundamental freedoms, will need to be confirmed over a longer period of time. Accordingly the Commission is of the opinion that the reform process needs to be monitored on an ongoing basis. As accompanying measures the Commission proposes a yearly general review of the progress of political reforms. The Commission further proposes the suspension of the negotiations in the case of serious permanent

---

<sup>23</sup> Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Recommendation of the European Commission on Turkey's progress towards accession, 6 October 2004, COM(2004)656 final.

breach of the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms and the rule of law on which the Union is founded.

4. The Commission considers that Turkey sufficiently fulfils the political criteria and recommends the accession negotiations to be opened.
5. The only additional condition for starting accession negotiations laid down by the Commission is the entry into force or the adoption of the legislative measures still outstanding. However, the Commission does not make the start of negotiations subject to elimination of the large number of currently existing implementation deficits, which are even shown in the Regular Report itself.

#### **4. Assessment of the Regular Report and the Commission's conclusions and recommendations**

1. The conclusions and recommendations of the Commission are contradictory to the content of its Regular Report 2004, which showed a large number of actual shortcomings in the implementation of legal reforms concerning human rights, political rights and civil rights (freedom of opinion and religion, women's and minority rights, etc.). The Commission rather believes that Turkey's legislative reform measures as well as a number of reform measures which have been taken are sufficient for fulfilment of the Copenhagen criteria.
2. It is striking that the only condition for commencement of accession negotiations set by the Commission is the carrying out of further legislation but not the practical and sustainable remedy of the deficits shown in the 2004 Regular Report.
3. This approach is all the more questionable as a number of reports from human rights organisations and other NGOs precisely show serious deficits in the fields of human rights and fundamental political, economic and religious rights. The Country Reports on Human Rights Practices 2003 and 2004 drawn up by the Bureau of Democracy at the US State Department also highlights numerous shortcomings in this area. In this regard it also seems significant that the Freedom House Report 2004 gives Turkey's fundamental rights situation a rating of 3.5 (partly free), whereas the EU-15 are all given a 1 rating and some of the EU-25 1.5 (free).
4. The Commission's conclusion that Turkey fulfils the political criteria of Copenhagen, therefore, cannot be sustained by the prevailing

facts. Apparently the Commission aims at making a (foreign)-policy based recommendation and in so doing rather focuses on Turkey's development rather than on the effects on the European Union as a community of values and laws.

5. In this context it has to be stated that the conclusions and recommendations of the Commission display a clear dilution of the hitherto established standards in the field of political criteria. They also conflict with the Council resolution passed in Helsinki in December 1999, which explicitly stated that **the political criteria needed to be complied with by a candidate State prior to the opening of accession negotiations**. This is not the case as regards Turkey.
6. If the EU wants to prevent itself from losing its credibility as a community of values and laws as defined in its treaties (Art. 2 and 6 (1) TEU), the standard achieved by itself and its Member States must be maintained. The benchmark for such standard can only be the standard actually implemented by the EU-15, whereas it cannot be based on the possibly lower standard of a candidate country. The Commission, as the guardian of the treaties and of the common interests of the Union and its citizens would have above all the task and the responsibility to safeguard the political standard set by the EU itself and applied by its 15 Member States in the interest of the EU and its Member States instead of single-handedly reducing the established standards out of political considerations.
7. The values and principles of the EU are not only essential components of every Member State's legal system but also part of social reality. Now if the Commission as the guardian of the treaties and the common interests of the Union and its citizens<sup>24</sup> starts diluting the values and principles of the EU and its members, it will undermine the confidence citizens have in the European legal system and institutions.

Looking at the Commission's conclusions and recommendations in the light of the values and principles as they were defined in the Union treaties and taking the current standards as a benchmark, Turkey has not sufficiently fulfilled the Copenhagen criteria. This prerequisite, as defined by the European Council of Helsinki in December 1999 as a basic condition for the opening of negotiations, is therefore not fulfilled.

---

<sup>24</sup> Role of the European Commission, [http://europa.eu.int/comm/role\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/role_en.htm).

Turkey and the political criteria of Copenhagen  
Reform measures and implementation deficits - Overview

2004 Regular Report of the European Commission on Turkey's progress towards accession:	2003 Regular Report of the European Commission on Turkey's progress towards accession:
<i>PARLIAMENT</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Accession to UN Covenant on Civil and Political Rights</b></li> <li>— <b>Accession to UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights with reservations</b></li> <li>— <b>Primacy of international and European human rights conventions over national law enshrined in the constitution</b></li> <li>— July 2004: <b>legislative package Reforming Public Administration passed; goal: achieving a higher degree of decentralisation</b></li> <li>— Since October 2003: <b>261 new laws</b> (8 Legislative packages): <b>Law on the National Security Council (NSC), Law on Public Financial Management and Control</b>, Law on Banking, Law on <b>Juvenile Courts</b>, the Law on establishing the <b>Intermediate Courts of Appeal</b>, 8th Harmonization Package implementing the Constitutional Amendments of May 2004, Law on Social Insurance, <b>Law on Associations, new Penal Code</b> (September 2004)</li> <li>— <b>Free and democratic elections</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>«Neither the Law on Association, nor the Penal Code, nor the Law on Intermediate Courts of Appeal has come into force.»</b></li> <li>— <b>«... a draft new Code of Criminal Procedure and a draft Law on Execution of Punishment remain to be adopted;»</b></li> </ul> <p><i>Independent Experts:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Implementation of laws partly questionable!</b></li> <li>— <b>President vetoed administration and education reforms (Islamic Imam-Hatip schools) 8 times in 2003-2004</b></li> <li>— <b>European Social Charter not ratified</b></li> <li>— <b>Framework Convention for National Minorities not ratified</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Amendments to the constitution (Article 76, right to be elected)</li> <li>— <b>Legislative changes:</b> Parliament adopted 143 new laws and ratified several <b>international and European conventions</b></li> </ul>

<i>GOVERNMENT MEASURES - ADMINISTRATION</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Reform Monitoring Group</b> with Secretariat set up by the government</li> <li>— January 2003: <b>Action plan for modernisation of the administration</b></li> <li>— September 2003: <b>Monitoring group (human rights)</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— «<i>Apart from the law on Metropolitan Municipalities, the reforms could not enter into force as several articles... of the administration reform were vetoed by the President.</i>» (p. 21)</li> <li>— <i>In connection with the implementation of the reform, regulations were adopted and/or measures were taken which restricted the reforms strongly (e.g. radio and television broadcasting in languages other than Turkish)</i></li> </ul> <p><i>Independent Experts:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Implementation of the administration reform is questionable</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>National Programme for the Adoption of the <i>acquis communautaire</i></b> (July 2003)</li> <li>— <b>The goal of EU accession</b> has been amongst the new single-party government's main priorities</li> <li>— Setting up of a <b>Reform Monitoring Group</b></li> </ul>
<i>MILITARY - NATIONAL SECURITY COUNCIL (NSC)</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— January 2004: a regulation was adopted <b>implementing previous legislative changes</b> of July 2003</li> <li>— <b>Strengthening of the advisory quality</b> of the NSC</li> <li>— Military representatives have been removed from the Education and Audio-Visual Board</li> <li>— NSC no longer manages <b>special funds</b> (now controlled by the prime minister)</li> <li>— <b>First civilian Secretary General of the NSC (strengthening of civil control)</b></li> <li>— <b>Enhanced transparency</b> of (cut!) defence expenditure (<b>control by the court of auditors</b>)</li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— «<i>The armed forces in Turkey continue to exercise influence through a series of informal mechanisms</i>» (p. 23)</li> <li>— «<i>'National security' defined in such broad terms that it could ... be interpreted as covering almost every policy area.</i>» (p. 23)</li> </ul> <p><i>Independent Experts:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Civilians can also in future be tried before military courts.</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Fundamental changes to the tasks and functioning of the NSC; competences of the armed forces heavily restricted</b> (July 2003).</li> <li>— The Armed Forces continue to enjoy a <b>substantial degree of autonomy</b> with respect to the defence budget and to public procurement in the defence-related area.</li> <li>— In addition, the armed forces in Turkey exercise <b>significant influence</b> through a series of informal mechanisms.</li> <li>— Representatives of the NSC are represented in the <b>High Audio-Visual Board (RTÜK)</b> and the <b>High Education Board (YÖK)</b></li> </ul>

<i>LEGAL SYSTEM/JUDICIARY</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>The State Security Courts have been abolished and replaced by Regional Serious Felony Courts:</b> jurisdiction over organised crime, drug trafficking, terrorist offences (May 2004)</li> <li>— <b>Right to be represented by a lawyer embodied in the law</b></li> <li>— <b>Justice Academy</b> established</li> <li>— <b>New law on juvenile courts</b></li> <li>— <b>Many indictments according to Articles 159, 169, 312 of the Penal Code and Article 7 of the Anti-Terror Law led to acquittal of defendants</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— «...of those accused of crimes related to the State Security Courts in the first quarter of 2004, only 46% requested and were given access to their lawyers...» (p. 35)</li> <li>— «... numerous cases of ill-treatment including torture still continue to occur»</li> <li>— «... the courts have used other Articles to prolong the confiscation order despite the repeal of Article 8.»</li> <li>— «...in general trials last for long periods ...» (p. 26)</li> <li>— «... only 16 juvenile courts have been established.» (p. 25)</li> </ul> <p><i>Independent Experts:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>unlawful killings, torture, beatings and abuse by security forces</b></li> <li>— <b>harassment by the police</b></li> <li>— <b>inadequate prison conditions</b></li> <li>— <b>judicial independence formally guaranteed but no legal protection against discharge or transfer (no judicial autonomy)</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Numerous <b>changes to strengthen the efficiency</b> and EU-conformity of the judiciary;</li> <li>— A <b>Reform Monitoring Group</b> was set up;</li> <li>— Amendment to the Code of Civil Procedure and the Code of Criminal Procedure to <b>introduce the right to appeal in cases of ECHR violations;</b></li> <li>— <b>Numerous deficits</b> are listed, which means that further intensive implementation efforts (e.g. strengthening of rights of the defence) are necessary;</li> <li>— <b>Enormous backlog</b> of open files;</li> <li>— <b>Procedural reforms Articles 312, 159, 8 Anti-Terror Law;</b></li> <li>— <b>Inconsistent use of articles of the Penal Code</b> when applied to cases related to freedom of expression (broad use made by Article 312 and 169 of the Penal Code as well as Article 7 of the Anti-Terror Law);</li> <li>— Lack of intermediate courts of appeal (Supreme Court still functions as court of appeal);</li> <li>— <b>Possibility of removal and transfer of judges</b></li> </ul>

<b>CORRUPTION</b>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—Turkey joined <b>the Group of States against Corruption</b> (GRECO, January 2004)</li> <li>—<b>UN Convention against Corruption ratified</b></li> <li>—<b>OECD Convention on Combating Bribery ratified</b></li> <li>—<b>Parliament agrees to bring the former State Ministers before the High Tribunal</b> (July 2004);</li> <li>—<b>Parliamentary report on corruption cases involving former members of the government</b> was published; (July 2003)</li> <li>—<b>The scope of Parliamentary immunity was identified as a problem</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—«... <i>no development in limiting the scope of Parliamentary immunity</i>» (p. 28)</li> <li>—«... <i>corruption remains a very serious problem in Turkey.</i>»</li> <li>—«<i>The efficiency and effectiveness of various governmental, parliamentary and other bodies established to combat corruption remain a matter of concern.</i>» (p. 29)</li> </ul> <p><i>Independent Experts:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—<i>Cases of corruption of judicial authorities</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Turkey has ratified the <b>Civil Law Convention on Corruption</b>, but still</li> <li>—<b>Corruption occurs at a high level;</b></li> </ul>

<i>HUMAN RIGHTS CONVENTIONS</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—Turkey <b>ratified</b> most of the important <b>international and European Conventions</b>, although in some cases with <b>reservations</b></li> <li>—UN <b>International Covenant on Civil and Political Rights</b> <b>ratified</b></li> <li>—UN <b>International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights</b> <b>ratified with reservations</b></li> <li>—<b>Protocol No. 6 ECHR (Protection of Human Rights)</b></li> <li>—UN <b>Convention on the Elimination of Racial Discrimination</b> <b>ratified</b></li> <li>—<b>European Convention on the Rights of the Child</b> <b>ratified</b></li> <li>—UN <b>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</b> <b>ratified</b></li> <li>—Turkey strengthened its efforts for <b>implementation of judgments of the European Court of Human Rights</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—«<i>Since October 2003, the European Court of Human Rights (ECHR) has delivered 161 judgments concerning Turkey. On 132 occasions the Court found that Turkey had violated the ECHR, ... 2,934 new applications regarding Turkey were made to the ECHR</i>» (p. 30)</li> <li>—«<i>388 individuals filed complaints of human rights violations from January to June 2004. Their complaints concerned, inter alia, torture and ill-treatment and the right to liberty and security. The independence of the Boards has been brought into question ...</i>» (p. 31)</li> <li>—«<i>In June 2004 the Parliamentary Assembly of the Council of Europe noted that... the ECHR decisions had not been implemented ...</i>» (p. 31)</li> <li>—«<i>The Parliamentary Human Rights Investigation Committee ... received 791 complaints between October 2003 and June 2004; of these, 322 have been dealt with.</i>» (p. 32)</li> <li>—«<i>The gendarmerie's Human Rights Violations Investigation and Assessment Centre ... as of August 2004 had received 339 applications.</i>» (p. 32)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—July 2002: UN <b>Covenants</b> (civil, political, social, economic rights) <b>ratified with reservation</b></li> <li>—Turkey <b>did not ratify</b> the <b>Council of Europe's Convention for the Protection of Minorities</b></li> </ul>

<i>ENFORCEMENT OF HUMAN RIGHTS</i>	
<p><i>Reform measures:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Human rights bodies and committees</b> were established</li> <li>— Significant progress in bringing legal <b>framework conditions for fundamental freedoms in line with European Standards</b></li> <li>— The principle of gender equality between men and women was strengthened and reduced sentences for so-called «honour killings» were removed</li> <li>— <b>New Penal Code brings further equality, especially concerning women's rights; improvements in the field of discrimination against women</b></li> </ul> <p><i>Deficits:</i></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— «... <i>the impact of these bodies has as yet been very limited</i>» (p. 32)</li> <li>— «<i>Turkey still lacks legislation against discrimination on ... grounds, such as racial and ethnic origin, ... The ... report under the UN Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, which was due in October 2003, has still not been received by the UN.</i>» (p. 33)</li> </ul> <p><i>Independent Experts:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>ECHR condemnations of Turkey because of wrongful deprivation of personal liberty, deprivation of rights like freedom of opinion;</i></li> <li>— <i>Progress in the fight against discrimination; however, additional protocol No. 12 EHRC not yet ratified</i></li> <li>— <i>Lawyers who defend their clients against accusations of terrorism, illegal party membership or torture or who seek direct contact to their clients are harassed</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Human rights bodies and committees</b> were strengthened</li> <li>— No comprehensive strategy for protection against discrimination</li> <li>— EU anti-discrimination acquis still to be implemented</li> <li>— <b>Judgments of the ECHR are not executed</b></li> <li>— Additional protocol No. 12 of the ECHR not yet ratified</li> </ul>
<i>ABOLITION OF DEATH PENALTY</i>	
<p><i>Reform measures:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Second optional protocol on the abolition of the death penalty</b> ratified (April 2004)</li> <li>— <b>Protocol No. 13 ECHR</b> signed (April 2004)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Death penalty abolished</b> in August 2002 (exception: war or immediate war risk)</li> <li>— Additional protocol of the ECHR ratified, Council of Europe not yet notified (July 2003)</li> </ul>

<i>TORTURE</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <p>—Further efforts in the fight against torture and mistreatment have been undertaken, such as, e.g., life imprisonment</p> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <p>—<i>«In the first 6 months of 2004 the Turkish Human Rights Association received 692 complaints related to torture, a 29% decrease on the first six months of 2003. However, the number of complaints related to torture outside of formal detention centres has increased considerably as compared with 2003.... such practise remains a problem.» (p. 34)</i></p> <p>—<i>«Following allegations of ‘systematic’ torture in Turkey the Commission undertook a fact finding mission in September 2004... confirms that the Government is seriously pursuing its policy of zero tolerance in the fight against torture; no systematic torture anymore but numerous cases of torture and ill-treatment» (p. 35)</i></p> <p>—<i>«... a number of recommendations of the Council of Europe’s Committee for the Prevention of Torture and Ill-Treatment (CPT) and UN bodies ... have still not been followed up ....» (p. 33)</i></p> <p>—<i>«Concerns remain that despite reforms prosecutors are not always promptly and adequately conducting investigations against public officials accused of torture.» (p. 34)</i></p> <p>—<i>«The use of torture methods such as suspension by the arms and electric shocks is now very rare, although in some police headquarters such methods were reported. Less detectable methods of torture or ill-treatment still occur.» (p. 35)</i></p> <p><i>Independent Experts:</i></p> <p>—In practice <b>almost no convictions</b> for torture</p>	<p>—Legal system close to European standards</p> <p>—Obligation to «zero tolerance policy»: number of torture cases only decreased</p> <p>—Article 243 (torture), Article 245 (ill-treatment) <b>of the Penal Code amended</b></p> <p>—Important <b>court decisions</b> on conviction of torturers; but concerns against these judgments exist</p> <p>—<b>Punishment is inappropriately severe</b></p> <p>—Pressure is applied to doctors</p> <p>—«<b>Refined methods of torture</b>» (German Federal Foreign Office)</p> <p>—«<b>Systematic torture</b>» (Human Rights Foundation)</p> <p>—<b>Reports on disappearance of persons, ill-treatment, arbitrary detention, excessive violence against demonstrators</b></p>

<i>PRISONS</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—The prison system has continued to improve although</li> <li>—<b>isolation</b> in high-security prisons is still a serious problem</li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—«...<i>use of excessive violence during the transfer of prisoners ... in March 2004 a court found that the state had been at fault with regard to the death of a prisoner...</i>» «...<i>prisoners do not get appropriate medical treatment...</i>» (p. 36)</li> <li>—«... <i>although the isolation of prisoners remains a serious problem.</i>» (p. 36)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Reform of the prison system was continued; prisoners are granted more rights</li> <li>—In practice, prosecutors not properly informed about prison conditions</li> <li>—In practice, the <b>right to be represented by a lawyer</b> is not always granted</li> <li>—Working methods of State Security Courts not in line with European standard (human rights, rights of legal defence)</li> </ul>
<i>FREEDOM OF EXPRESSION, FREEDOM OF ASSOCIATION, FREEDOM OF THE PRESS</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—Since January 2004, <b>103 judgments have contained a reference to Article 10 of the ECHR</b></li> <li>—Since 2002 <b>restriction on freedom of expression abolished by amendments to the Penal Code, Anti-Terror Law and Press Law</b></li> <li>—A new —<b>more liberal</b>— <b>Press Law</b> was adopted in June 2004</li> <li>—Headlines, documentaries and sports news in <b>Bosnian, Arabic, Circassian</b>, and the <b>Kurdish dialects Kirmanci and Zaza</b> in Turkish Radio</li> <li>—A new regulation was passed in January 2004 which established the possibility for private national television to broadcast in <b>languages other than Turkish (strictly limited)</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>—<b>June 2004: The Committee of Ministers of the Council of Europe adopted an Interim Resolution on freedom of expression and noted in particular that Article 6 of the Anti-Terror Law violates against Article 10 of the EHRC</b></li> <li>—«...<i>there are still a significant number of cases where non-violent expression of opinion is being prosecuted and punished.</i>» (p. 37)</li> <li>—«...<i>violations of the freedom of expression as a result of the application of Article 6 of the Anti-terror Law are still a concern... a journalist was sent to prison</i></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Numerous <b>restrictions abolished</b>, but</li> <li>—excessive <b>violence</b> against non-violent demonstrators</li> <li>—In some cases <b>prosecution of members of human rights associations</b></li> <li>—<b>Use of alternative regulations of the Penal Code (Article 312 and 169) and of the Anti-terror Law (Article 7)</b></li> <li>—Reforms <b>concerning languages other than Turkish</b> have shown <b>no results</b></li> <li>—December 2002: Regulation adopted which permits TRT to broadcast in traditional dialects spoken by Turks, but <b>no implementation</b></li> </ul>

- in May 2004 on the basis of the 1951 Law on Crimes against Atatürk» (p. 39)*
- «... numerous provisions in different laws can still be interpreted to unduly restrict freedom of expression and prosecutors continue to open criminal proceedings against those expressing non violent opinion.»
  - «... the frequency of prosecutions against journalists is a cause of concern.»
  - «Reports suggest ... that human rights defenders, including human rights associations, are still subject to harassment by judicial means.»
  - «The Law on Political Parties was amended, limiting the possibility for parties to be dissolved. However, in the last five years, two important political parties were banned, including the main opposition party in 2001. Several provisions of the law fall short of European standards.»
  - «While such progress is significant, there are still considerable restrictions on the exercise of cultural rights, including in the areas of broadcasting and education.» (p. 18)
  - «... the requirement to respect the principle of 'the indivisible unity of the state', remain[s] unchanged. The ban on children's programmes is maintained.» (p. 40)
  - «... there are still a significant number of cases where non-violent expression of opinion is being prosecuted and punished.»

*Independent Experts:*

- Closing of editorial offices of newspapers, punishment for commentaries published 10 year ago
- Strict internet censorship
- Restriction on the freedom of expression of 82 newspaper correspondents;  
8 journalists detained in 2003
- Excessive fines imposed on the basis of the Broadcasting Law
- Beatings of and violence against demonstrators
- Arresting of teachers who mentioned the Armenian genocide at school

<ul style="list-style-type: none"> <li>— <i>Serious penalties imposed / cancellation of broadcasting licences under the Broadcasting Law</i></li> <li>— <i>Closing down of «Cine Television» for 1 month for broadcasting the same speech as TRT</i></li> </ul>	
<b>FREEDOM OF ASSOCIATION</b>	
<p><b>Reform measures:</b> — Numerous <b>restrictions on the freedom of association lifted</b>, but</p> <p><b>Deficits:</b> <i>EU Commission:</i> — <i>Significant restrictions for the civil society, in particular for human rights defenders (p. 40). «... between October 2003 and August 2004, 98 court cases and investigations were launched against the Turkish Human Rights Association» (p. 42)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Restrictions on the right to assembly</b> cancelled by way of the 4th and 7th reform package</li> <li>— Numerous <b>proceedings (about 500) against human rights organisations</b> initiated</li> </ul>
<b>FREEDOM OF RELIGION</b>	
<p><b>Reform measures:</b> — <b>Freedom of religion guaranteed in the Constitution</b></p> <p><b>Deficits:</b> <i>EU Commission:</i> — <i>«Alevis [10 to 12 millions] are not officially recognised as a religious community.» (p. 44)</i> — <i>«... although freedom of religious belief is guaranteed in the constitution ... many [Christian] communities continue to experience problems related to legal personality, property rights, training of clergy, schools and internal management.» (p. 18 and 43)</i> — <i>«Given the religious communities' lack of a legal status, their existing properties are permanently at risk of being confiscated ...» (p. 43)</i></p> <p><i>Independent Experts:</i> — <i>Restrictions on the freedom of movement of religious minorities and</i> — <i>Restriction on the activities of some parties and politicians</i> — <i>Religious harassment and intolerance, bombardment of 2 synagogues, devastation of a protestant church</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Changes had <b>no effects</b></li> <li>— <b>Freedom of religion is seriously</b> restricted compared to European standards</li> <li>— Acquisition of property: Regulation adopted in January 2003: <b>non-Muslim foundations</b> require a permission from the Directorate General for Foundations instead of from the Council of Ministers</li> <li>— All religious communities are excluded which are not able to establish foundations, such as the <b>Catholic and the Protestant community</b></li> <li>— <b>Ban on clerical education for religious minorities still remains</b></li> <li>— <b>Deputy head of religious minority schools must be a Muslim appointed by the Ministry of National Education</b></li> </ul>

<i>WOMEN'S RIGHTS</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— Principle of <b>equality between man and woman has been strengthened</b></li> <li>— <b>Life sentences for «honour killings»</b></li> <li>— <b>Virginity testing only possible with court order</b></li> <li>— <b>Sexual assault within marriage becomes a criminal offence;</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— «... <i>on the ground, violence against women remains a serious problem.</i>» (p. 18)</li> <li>— «<i>Many women are subjected to various forms of physical and psychological violence within the family. These include sexual abuse, forced ... marriages, ..., polygamy, trafficking and 'honour killings'.</i>» (p. 45)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Abolition of reduced sentences for «<b>honour killings</b>» (Article 462 Penal Code), but</li> <li>— «<b>Extreme provocation</b>» (Article 51 Penal Code) remains</li> <li>— <b>Violence against women</b> is widespread</li> <li>— <b>Gender equality</b> (Article 1(2) and Article 20 European Social Charter) is not fulfilled</li> <li>— Equal <b>sharing of goods acquired during marriage</b> not fulfilled</li> </ul>
<i>CHILDREN'S RIGHTS</i>	
<p><b>Reform measures:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Report on the implementation of the UN Convention on the Rights of the Child has still not yet been received by the UN</b></li> </ul> <p><b>Deficits:</b></p> <p><i>EU Commission:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>— «... <i>child labour remains an issue of serious concern</i>» (p. 18, 46)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>— <b>Child labour</b> is widespread</li> </ul>

## MINORITY RIGHTS

**Reform measures:**

- **The ban on the use of the Kurdish language** was lifted through a constitutional amendment
- **Language courses, TV, broadcasting in languages other than Turkish and dialects like Kurdish, Arabic and Bosnian have started**
- Greater tolerance towards cultural activities in the Southeast
- The emergency rule has been completely lifted in 2002

**Deficits:***EU Commission:*

- *«While such progress is significant, there are still considerable restrictions on the exercise of cultural rights, including in the areas of broadcasting and education.» (p. 18)*
- *«A new regulation was published in January 2004 which established the possibility for private national television and radio channels ... to broadcast in languages other than Turkish....It sets strict time limits for broadcasts in other languages (for television, four hours per week, not exceeding 45 minutes per day and for radio, five hours per week, not exceeding 60 minutes per day).» (p. 39)*
- *«... the requirement to respect the principle of 'the indivisible unity of the state', remain[s] unchanged. The ban on children's programmes is maintained.» (p. 40)*
- *«A number of obstacles, including the village guard system ... currently prevent displaced people from returning to their villages.»*

- Only those ethnic minorities are recognised **that are mentioned in the Treaty of Lausanne of 1923** (only Jews, Armenians and Greeks)
- **Minorities** not mentioned in the Treaty of Lausanne may **not establish schools**; slow implementation of the reforms; political resistance
- **Roma** are considered «wandering gypsies» and no immigrants



# **One year after the enlargement: What did the new EU members contribute to European Security —the Case of Slovenia?**

Oto Pungartnik<sup>1</sup>

Foreign Ministry of Slovenia

Contents: 1. INTRODUCTION.—2. HOW SAFE ARE EUROPE AND SLOVENIA TODAY?—2.1. **Europe was not always safe.**—2.2. **The security situation in the EU.**—2.3. **What are the biggest threats to the EU's security?**—2.4. **The security situation in Slovenia.**—2.5. **Which are the threats Slovenia is facing?**—2.6. **How the EU and Slovenia, as an EU member, are coping with the threats from the Western Balkans.**—3. COSTS, RISKS AND BENEFITS OF EU MEMBERSHIP IN TERMS OF SECURITY—4. CONCLUSIONS.

## **1. Introducción**

After the enlargement of the European Union (EU) in 2004, there are many important questions present in public today. These questions are mainly related to European security and safety issues and the new EU members, the benefits of the EU membership for the new members and the contribution of the new members to European security. Is Europe a safer place to live in after the EU enlargement? Does bigger European community also suggest increased security within the EU? The EU is in many aspects considered to be one of the safest places on Earth (not only in the most essential sense, but also in the social security aspect). So, how do the new members benefit from this fact and what do they contribute to European safety?

In this article, these difficult questions are examined. The questions can be answered in different ways, as they can be examined from different angles. In this article, these questions will be answered from the political,

---

<sup>1</sup> In his career the author was Deputy Permanent Representative of Slovenia to NATO and a Counsellor on the Slovenian Embassy in Beijing. He was founder and the first president of the Atlantic Council of Slovenia. The statements in this article are only of his own.

environmental, economic, military and social perspective. However, there might be some emotions involved in this debate due to author's non-scientific background and temperament.

The case of Slovenia in answering these questions is in many cases unique, as unique elements in terms of its history, size, economic development, etc. need to be considered. But there are also a lot of similarities between Slovenia and the other new EU members. In this respect, the findings and facts of this article may or may not be valid for other new members, but the author sincerely hopes that they can give the reader an insight and a clearer picture of the problem.

It is also important to take into account the amount of influence that Slovenia can have on the EU as a whole, as it is one of the smallest countries in Europe. In this article, we don't want to over- or under-estimate the influence that Slovenian case has on the European affairs. If you in any case have a feeling of incorrect measurement, try to understand that the author is a Slovenian and therefore, he might be slightly subjective.

There are different ways in defining and analysing the state and regional security. A very interesting theoretical approach is adopted in Buzan, Waever and de Wilde (1998)<sup>2</sup>. According to this book, we will try to analyse in short, the current security situation in Europe and also in Slovenia with a goal to answer the above questions.

We will use two levels of observing the security situation in EU: inside of the EU and on the global level.

For analysing the security situation in Slovenia we will also focus on two levels: the situation inside the Republic of Slovenia and in the close neighbourhood of this country.

In our analysis we will focus on sectors: military, environmental, economic, social and political sectors. We will use the same sectors in our analysis of European security.

## **2. How safe are Europe and Slovenia today?**

### *2.1. Europe was not always safe*

Europe as a continent experienced only a few periods of peace and security throughout its history<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Barry BUZAN, Ole WEAVER, Jaap DE WILDE: *Security a New Framework for Analysis*, Lynne Rienner Publishers, 1998.

<sup>3</sup> More about conflicts in Europe in: Joseph S. NYE, Jr.: *Understanding International Conflicts*, Third edition, Longman, 2000.

After the WW II, most of the countries in Europe were divided into two blocks and highly prepared for eventual new war. Security of the people on the both sides of the Iron curtain was endangered by a threat of a total nuclear war.

The truth was that in this period Europe enjoyed a stable situation of *statu quo*. From time to time crises appeared in the relationship between the two blocks, such as the Berlin Crisis in 1948 and 1949, the Soviet invasion on Hungary and Poland in 1956 and Czechoslovakia in 1968. After the fall of the Berlin wall and the collapse of Warsaw pact, big expectations of a safer future of all European nations were raised. The Civil War in former Yugoslavia in many ways reminded all Europeans that the peace is not given by god forever. After the big efforts of the international community for solving this problem, which culminated with intervention of NATO on FRY in 1999, the peace returned in the Western Balkans. But this part of Europe is still fragile.

Slovenia, as a part of Yugoslavia, experienced Tito's Communist regime after the WW II. In 1948, after the break out with Soviets, Slovenia experienced a relatively independent foreign policy. In the time of war in Yugoslavia, Slovenians experienced a 10 days war because the invasion of Yugoslav National Army and after that a flow of refugees from other parts of former Yugoslavia came to the independent Republic of Slovenia. After the first free elections in 1990, and becoming independent in 1991, Slovenia started to build a democratic political system with free market economy and a foreign policy oriented towards the EU and NATO membership. Slovenia became a member of NATO and EU in 2004.

## 2.2. *The security situation in the EU*

In observing the security situation there are at least two levels: inside of the member states and in general of the EU. In most cases it is very hard to divide between these two levels. For the purpose of this analyse, we will speak in general term of the EU as a whole.

The nature of the military sector, for example, has changed very much in the recent years. The main goals of the armed forces, which were defence of the national sovereignty and territorial integrity of the member states is still valid, although with the European integration the classical definition has changed. What is changed most is the way these goals are achieved. The collective defence represented by NATO and common security policy in the EU are becoming more and more important compared to the national defence of a single member country. In this process, one of the most important questions is that of the capabilities of the armed forces to participate in collective defence and act against the threats of the modern times.

After the fall of the Berlin Wall, Europe does not face any serious classical military threats from its near or broad neighbourhood. The most immanent military threat is posed by some regimes, which could use the Weapons of Mass Destruction (WMD), or by non-military factors, such as terrorism who could attack some soft, mostly civil, targets to achieve their political goals.

More and more importance of the security is related to the environmental sector, and this fact has been raised not only by the political world (Blair) but also by the public opinion in the EU, mostly because of the possible natural and other disasters which we are facing with. Governments and other segments of the EU countries and the European organisations are preparing themselves to respond in the field of this sector. But the most important question here is if we are really prepared to respond to all possible challenges in this field in time.

In the global world, the nations are facing big environmental threats, which could directly or indirectly influence the security of European citizens. Global warming is a typical example, which already affects Europe and in the future will have a direct impact of this fact on the security in Europe. In other parts of the world, which are not so much developed, the consequences could be much more dramatic than in our continent and these consequences will have repercussions or an indirect influence on European security. Some environmental problems in the other parts of the world could have negative impacts on economy (e.g. SARS) or other sectors, which could endanger European stability.

On the other hand, it seems that the vulnerability of the economic sector to situations which will have a negative impact on the EU's security is becoming lower, due to positive impacts of integration and the instruments which are available for the regulation of the economy. Nevertheless, it should also be taken into account that bigger integration and dependence between national economies could cause the negative trends and influences in this sector to spread to a wider economic space.

In the global economy, there is a big interdependence between economic developments. The economic crisis in one part of the world could cause the crisis in other parts as well. The other characteristic of the global economy is that there are big differences in the development of some states and regions. Africa is a typical example of underdevelopment and permanent economic crisis. Such regions and states are a permanent source of instability and a threat for other sectors of European security (illegal emigration).

Most of the new security threats for the modern Europe arise from the social sector. It used to be thought that most of the EU countries had solved their problems related to different kind of minorities (national,

religious, etc.), social security, education, etc. In fact, some of the problems are rising up again in different forms (problems with the integration of the immigrants), some of those problems are relatively new, but they will have very significant consequences in the long-term (for example: the ageing European population or the problem of illegal immigration).

In some parts of the world, security is in danger because of the population explosion, not solved national or minority problems, refugees, religious extremism, etc. All this can have a very negative impact on European security.

In the years after the WW II most of the conflicts threatening the security situation inside Europe, have been solved by political means. The strengthening of democratic systems, the European integration, the functioning of regional multilateral organisations such as the OSCE, the EU and the NATO, together with the cooperation between European national states in a wide range of fields, have contributed most to the security of Europe.

On the global level, the United Nations is the organisation where the global security problems could be solved. The problems of efficiency and ability of this organisation for this purpose are very well known. In many cases, in the states and between them, the conflicts are not being solved by political means. And also in many cases, military solutions are taken. Threats of wars in other parts of the world pose a threat to European security.

In the EU's neighbourhood, the most significant the threats are placed in the social, environmental and economic sectors. Illegal immigration caused by economic underdevelopment, for example from Africa could cause political conflicts, which could seriously endanger European security.

In my opinion, Europe is most vulnerable in terms of its social sector, where the most potential conflicts are rising. Most of them will rise as internal conflicts of national states and will have an effect on the political and economic situation in these states. The second sector in importance is the environmental one, though it is difficult to forecast the threats and problems. But surely they will appear in the more distant future in a more drastic form than they do today. For example, in the case of global warming, the most dramatic problem will be the raising of the sea level and the shortage of drinking water.

According to our analysis, the most present and real danger for European security are coming from outside. In a sense, the internal security threats are secondary in most of the cases.

### 2.3. *What are the biggest threats to the EU's security?*

European Security Strategy<sup>4</sup> (ESS) identifies the following major threats to EU's security: terrorism, proliferation of weapons of mass destruction, regional conflicts, State failure and organised crime. In a sense, these are very different from the major threats Europe faced in times of the Cold War. In that period, the possible war between blocks was the immanent and presents danger for national security of European states. In most cases, the threats mentioned by the ESS were present also in the times of the Cold War, but they were not defined as threats for national security, which would be solved by the most strongest tool of the state, i.e., by military means. In general, they were ignored. After the collapse of the Soviet Block, the main threat almost disappeared and the perception of the threats in the EU and in other European states changed; this change is what reflects the ESS.

Comparing our analysis with the ESS, we can see that this last one is focused more on the external threats regarding the political and military sector. Other sectors (on internal or external level) are not in the focus of this strategy, mainly because the actions which are anticipated are also from classical military arsenal or in political mean. We see security in a broader scope, i.e. including other sectors, and for the solving of the security problems other means than the armies can be used. For example, political means can be used for this purpose more efficiently in many cases.

What is also important for solving the conflicts and eliminating the threats to peace and stability in Europe is the establishment of regional international organisations. The most typical organisation which was formed in the time of the Cold War was the Organisation of Security and Cooperation in Europe (OSCE). On the other hand, there are multilateral organisations in Europe, which in the process of their own enlargement and different kinds of cooperation with European countries and other countries, contribute to reducing the threats in Europe. The EU and the NATO are the most typical examples of these organisations which can take their own responsibilities also according with the UN Charter.

### 2.4. *The security situation in Slovenia*

To analyse the security situation in Slovenia, we will follow the same pattern as before. In many cases, the current situation inside Slovenia is very similar to the situation in the rest of the European countries, but there

---

<sup>4</sup> Julian LINDLEY-FRENCH, Franco ALGIERI: *A European Defence Strategy*, Bertelsmann Foundation, 2004.

are some specific elements that need to be considered. In most cases Slovenia is facing with all threats from its neighbourhood like are doing other European countries, but there are some specific ones which are mostly connected with its geographic position, size, etc.

In general we can say that security situation has improved very much in Slovenia from the beginning of its independence in 1991, after the war in Slovenia and the war on the Balkans, till Slovenian entering the EU and the NATO. After the independence, the Slovenian Arm Forces have been established on the basis of territorial defence forces. From the beginning, there was a big will to establish modern armed forces which could respond to threats in the modern world. The basis was a conscript army with a large reserve. This concept was reformed in accordance with the NATO standards. In 2003, the conscript concept was abandoned and the armed forces became professional.

Having been in the past a part, and later on the border, of the war in Yugoslavia, Slovenia experienced real military invasion and later the threats from the former Yugoslav National Army. The author is remembering the threats of some pilots of Yugoslav National Army to bomb the nuclear power plant Krsko and the capital Ljubljana during the war in Slovenia. After that, we could observe a military conflict, the war in Croatia and later in Bosnia, where the whole scale of military actions and means were used. These ethnical conflicts later spread to Macedonia and Kosovo and threaten to endanger a wider region of the Balkans. After the NATO intervention on the Federal Republic of Yugoslavia in 1999 and the collapse of Milosevic's regime, the situation in the countries of Western Balkans was improved. The presence of armed forces of the NATO and the EU in this part of Europe are guaranteeing that the conflicts are not going to erupt again. The situation in Bosnia and Herzegovina, in Kosovo and in Macedonia is still fragile and, in many cases, the conflicts can raise again. In most recent time, it was the case in March 2004 in Kosovo, when ethnical conflict erupted again.

Regarding the environmental sector, the situation inside Slovenia is very similar to that experienced by other countries in Europe. As a relatively small country, Slovenia is very vulnerable to any ecological or natural disaster. On accepting the EU standards in terms of environmental issues, the possibility of such disaster has been reduced. Preventive measures and capabilities to respond to such situations are built up. The biggest potential threat is nuclear power plant in Krsko, which is built on US technology and is functioning according to international standards. In this sector, Slovenia is facing the same global threats as the rest of Europe. Its geographical position on the border of the EU suggests that, in its neighbourhood, in most cases, the regulations are not as strict as in the

EU countries. In this respect, Slovenia could be the first victim of any environmental disaster.

The process of transition of Slovenian economy has been carried out easier compared to other economies in the region. All the time Slovenian economy enjoyed economic growth. GDP in Slovenia is on the 75% of average in the EU and unemployment is around 7%. As an economy that is mostly based on small and medium enterprises, it is relatively flexible. A future potential also lies in foreign investments, which have not been used enough to boost development in the past.

In Slovenian southern neighbourhood, Western Balkans economic situation cannot be defined as stable. All the countries of this region are facing huge economic difficulties. Most of the problems are the result of war damages to the national economies, the lack of economic reforms and high foreign debts. Slovenia is a big exporter of goods and investments into this region and any worsening of economic situation in the region could also have a negative impact on Slovenian economy.

Social security system in Slovenia is functioning very well. But a potential big threat for the future is already present: the ageing population and the loss of working places due, among other things, to globalisation, which can endanger the social peace. The criminal rate in Slovenia is, compared to other European countries, relatively low, but it is growing. Slovenia is not facing big problems related to national minorities (Italian and Hungarian). However, there is a big number of economic immigrants present in Slovenia (mostly coming from the countries of the former Yugoslavia). Because of the war in the other parts of the former Yugoslavia and the economic situation, the problem of refugees is still present and there is a constant lack of money for the social security system. As a consequence of the war, there are still big tensions between nations in some states surrounding Slovenia, together with unsolved problems of national minorities and tensions between religions. The level of corruption and crime is very high in these societies. All this tensions can very quickly result in a new destabilisation of a single state or the whole region.

Slovenia is now enjoying a stable democratic and political system, where human and political rights are guaranteed. The main problems in this respect are related to the functioning of the judicial system, underdevelopment of the NGO's and the pluralism of mass media. Situation is improving with the better work of democratic institutions. In political system, the right of participation of all segments of the society like national minorities, is guaranteed and there is an established democratic control of the arm forces.

The consequences of the war on the Balkans and the problems that exist due to the lack of reforms are being reflected in the political system.

Democratic institutions are not functioning as properly as they should and the level of political culture is very low. Such situation is abused by all kinds of extremists. The inability to solve the problems with political means, with negotiations according to the western standards, make the situation worst since, sometimes, very minor thing can spark the clash of arms. With the countries of the Western Balkans, Slovenia has some open questions which are a consequence of a former common country — Socialist Federal Republic of Yugoslavia. The questions of succession after the Socialist Federal Republic of Yugoslavia are not at all solved and, for example, the border with Croatia is not defined with an agreement between the two countries.

### 2.5. *Which are the threats Slovenia is facing?*

According to our short analysis and in our opinion, the biggest threat for internal security of Slovenia lies in the field of social sector, where for example the problem of ageing population is trying to be solved with a bigger immigration of the working force, not only from the countries of former Yugoslavia, but also from some new EU members, like Poland and Slovakia, and also from countries like Romania and Moldova. Not solving the problems regarding the ageing population will probably cause big economic problems and collapse of the social security system. But increased immigration could also cause some political problems in the future.

The biggest threats from outside of the country are the same as the threats that most of the EU countries are facing with. The only specific one is that Slovenia is positioned very close to one of the crisis area — Western Balkans<sup>5</sup>. The threats from this area are most immanent from combination of political, economic and social sectors, which can lead to internal, in most cases ethnical clashes, that can spread on to the other countries of this region and even to other regions. That is possible because the nations are living also in other states than that from they are originated or the same state is formed by several nations. For example, Albanians are living not only in Albania but also in Macedonia, Serbia and Montenegro as national minorities and in Kosovo, where they are in majority. In Bosnia and Herzegovina the constitutive nations are Serbs, Croats and Bosnians.

There is a very low possibility that Slovenia will become involved of any future violent ethnical conflict in the region but, for sure, such a sort of conflict could have an influence on the security of the country. Slovenia

---

<sup>5</sup> More about the need for solving the Balkan's problem can be found in: François HEISBOURG: *Europe unfinished business*, International Herald Tribune, 15. 4. 2005.

stayed out of the ethnical conflicts in other parts of the Balkans in the past, mostly because of the fact that in Slovenia there is no significant ethnical minorities from the other states of the Balkan region. They are living there only as economic emigrants, one with another in peace. What is more possible is that such conflicts in the area of former Yugoslavia will have an indirect influence on the Slovenian security like flow of refugees, loss of markets, etc. Because of the country size and geographical closeness to the crisis area, the vulnerability of Slovenia is bigger than that of the other EU states, for which the neuralgic area of Western Balkans also represents a threat to their national securities.

The unsolved problems, which are consequences of the disintegration of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia, such as the fact that there is not legally agreed border with Croatia, represent also a problem for Slovenia that will need some time to be solved, but in my opinion the possibilities that bigger conflict can evolve from this are very low.

## 2.6. *How the EU and Slovenia, as an EU member, are coping with the threats from the Western Balkans*<sup>6</sup>

In the history of the conflict in the former Yugoslavia, it is obvious that, at the beginning of the conflict, Europe was successful in solving the problem through negotiations. That was the case in the period just after the war in Slovenia in 1991. But after that, when the war started in Croatia and Bosnia and Herzegovina, the EU policy failed in straying to bring peace in this part of the world. The peace-keeping operations under the mandate of the UN with a presence of many European states also failed because of the very limited mandate and the weaknesses of the forces. Only after the US and NATO became involved, the conflict ended with the use of robust military power and a lot of people died —more than 200 000—, almost 2 millions of people were forced to leave their homes and the economic and social order in this part of Europe was destroyed. The inability of Europe to solve this problem alone came from the fact that there was neither European unity nor enough political will to use force to solve the problem<sup>7</sup>.

Today the EU forces are present in Bosnia and Herzegovina. They took the mission from the NATO mission SFOR, which was successfully finished in the end of the last year. Slovenia is participating in EUROFOR

---

<sup>6</sup> Security at the Fault Line: Security in Central and Southeastern Europe, NDC, 2001.

<sup>7</sup> More about conflicts on the Balkans: Miisha GLENNY: *The Balkans: Nationalism, War and the Great Power, 1804-1999*, or Allock, Milojevi?, HORTON: *Conflict in Former Yugoslavia, An Encyclopaedia*, 1998.

with 270 Slovenian participants —mostly military staff. In Kosovo, there is a peace-keeping operation of the NATO, where Slovenia is participating with 34 soldiers.

In the Republic of Macedonia (we are using here the constitutional name) there was also a mission of the NATO and after that, of the EU, where also a large number of Slovenian police forces and military troops participated. Besides that, the EU developed a program for the Western Balkans, according to which, the necessary help for the region is provided.

Slovenia is also providing assistance to the region in the framework of the Stability Pact for South Eastern Europe. There are projects for the development of small and medium enterprises, the establishment of a centre for development of finance, the information connections between libraries in the countries of former Yugoslavia, the information system for connection of the stock exchange in the SEE. The size of Slovenian aid is between 2 and 4 million EUR per year.

Slovenia is one of the biggest investors in the region of Western Balkans and a very important trade partner of these countries. In Bosnia and Herzegovina, Slovenia had been one of the biggest investor for years. In 2004, Slovenia invested 107 million EUR and provided 2 400 new jobs. In other countries of the region, Slovenia is between the three biggest investors. Slovenian foundation ITF, which was established for de-mining and the rehabilitation of the mine victims with the year budget of around 30 million USD from the donations of governments, played a very important role in the Western Balkans. Slovenian specialists worked on the mine fields, educated de-mining workers in the Balkans and provided rehabilitation for the victims of mines. It is not the only Slovenian organisation focused on resolving post-war problems; the Slovenian foundation «Together», for example, helped many children who suffered because of the war in the Balkans.

In short, Slovenia as an EU member is very much involved in the region because of its own vital security interests. In this capacity, Slovenia is participating on a relatively higher level compared to other EU countries and also bigger in terms of the military and economic potential of the country. Slovenian knowledge and experiences related to the situation in the region (Slovenia has been a part of this area for more than 80 years) is very useful for the EU in pursuing efforts to solve the problems in the region, which represent one of the biggest external threats to EU security<sup>8</sup>.

In the European Security Strategy, the focus of fighting against the security threats has changed and became more focused on more distant

---

<sup>8</sup> More about this: *Security at the Fault Line: Security in Central and South-eastern Europe*.

places and the view became more global. Failing states are representing, according to this strategy, an immanent threat, where ever they are —also in geographical distance. The same can be said about the terrorism and the proliferation of weapons of mass destruction. Inside of the European Union, some mechanisms are being developed, not only on the military side, like European Rapid Reaction Forces, but also other political and economic mechanisms. The EU as a whole became an important player in the UN and in the OSCE. The mission of the EU in Congo in 2004 was the first and a successful example of what the European Security and Defence (ESDP) can achieve.

Before starting process of the achievement of Slovenia's membership in the EU and the NATO, the perception of the threats to Slovenian security was very much limited to the very near neighbourhood in public and in politics. In that period, a most important issue was the defence of national sovereignty. When the process of entering to the EU and the NATO started, the scope of perceptions regarding treats and responsibilities of Slovenia became broader. Today, as a member of both organisations, Slovenia is active in solving the threats, which is in the interest of both organisations. Common interest of the EU and the NATO also became an interest for Slovenia. In this respect, Slovenia is presented in the NATO operation in Afghanistan and made additional steps in the help of solving the situation in Iraq. Regarding the NATO mission ISAF in Afghanistan, Slovenia has 20 soldiers and 7 fire fighters. In the NATO mission in Iraq, Slovenian instructors are making training for Iraqi defence forces in Jordan. For the Iraq defence forces, Slovenia donated around 3 millions EUR in arms and munitions.

During 1998 and 1999, Slovenia was a non-permanent member of the UN. The current year (2005) Slovenia is charring the OSCE. In these roles Slovenia played and plays an important role in solving the problems in the world.

### **3. Costs, risks and benefits of EU membership in terms of security**

In a short epigraph we will try to identify which are the biggest costs and risks for the EU in terms of security, as this is relevant since Slovenia is an EU member. We will also suggest some benefits the EU can gain because of Slovenia's membership in the EU. Furthermore, we will try to answer the same questions for Slovenia.

With the EU enlargement, the space of responsibility became wider. That means that the security problems of Slovenia became also the problems of EU. As a relatively small country and well prepared for the

EU membership, Slovenia did not bring in any specific problems that could increase security risks for the whole EU. Any internal security threats Slovenia is facing with, cannot have any significant influence on the whole EU. For example, some economic disturbances in the market in Slovenia will not have any big influence on the economics of other members of the EU.

The biggest risk for the EU comes from the fact that Slovenia is situated on the border of the EU territory. The more than 600 km long border with Croatia is the most risky element which Slovenia has brought to the EU. On the other hand, Italy and Austria as EU members are in most cases discharged of their role to be on a brink of the unsafe neighbourhood.

The EU was well aware of this risk and with its help, Slovenian authorities strengthened the border control with additional 3 000 policemen. The level of control on the border crossings has increased in terms of increased control of transport of goods, people, etc. This border is the so called Balkan route for smugglers of drugs, arms and people. In many cases, Slovenian police successfully prevent of the entry of prohibited goods and emigrants into Slovenia and the EU. So far, there are no complaints from the other EU members and the EC that the role of Slovenia is not fulfilled according to expectations. Slovenia is not yet a part of the Schengen agreement but it is preparing constantly to meet the conditions to become a part of this regime in 2007.

The second question related to the border is that the border between Slovenia and Croatia has not been 100% defined yet with a mutual agreement between both countries. Especially the sea border is not finally defined yet. Slovenia looks very positively at Croatia's joining to the EU, also for solving these problems, because Croatia will be obliged to meet the EU standards in solving such problems and the border will become in the future the internal border within the EU.

In the process of joining the EU, a lot of regulations related to economics, politics, defence, social security, legal system, etc. have been adopted in Slovenia. The adoption of the European *acquis* and standards made Slovenia more stable and safer internally. On the other hand, functioning of the free market economy, democratic political system, the rule of law and protections of the human rights, made Slovenia a safer place to live in, and also a safer neighbourhood. All this made Slovenia a reliable partner to other EU countries.

Slovenia is also a member of the NATO and that means that it takes some benefits from and has some responsibilities to this organisation, which is the most successful security organisation in history. To become a member of this organisation, Slovenia had to meet all the standards related

to national security and defence and also the political preconditions, which were the conditions for the membership. In such capacity Slovenia can now take responsibility in the European defence structures.

Taking into account the size and conditions, Slovenia, can take its own stake in the European security in a sense that it does not only represent a safe place in the heart of Europe, but is also a provider of security. Slovenia is useful for the EU because of the knowledge about the Western Balkans. On the other hand, it also represents a good example for these countries, showing what they have to do to become more stable and safer.

In the debates before the referendum for the EU membership of Slovenia, there were some ideas from Euro sceptics, who saw in the fact that Slovenia is a small part of a big union the risk for the future of the country. On the security field and as far as the internal security is concerned, there was a fear of experiencing a flood of immigrants, of being encouraged to take decisions which will have a consequence on economic situation in Slovenia (increased competition in the market will cause a collapse of some industries and then the country will face bigger unemployment, etc.); or the «foreigners» would buy all national commodities because they would have more money. After the referendum and joining the EU all of these dark predictions and fears have not become a reality. And in the future we see more positive than negative influences on internal security due to Slovenia's EU membership.

In the external field, it existed another different fear. There is a possibility that the EU as a whole will be involved in some global conflict, which will also include Slovenia as a member state. Till now, this fear did not come true. For example the presence of Slovenian soldiers in EUFOR in Bosnia is taken as a positive fact by the general public, it is seen as a factor that can bring more security to Slovenia. What is more important, the fact that the EU is a democratic institution, with the rule of law and common values, guarantees that the voice of small countries is respected.

We see the benefits of EU membership for the internal security of Slovenia in all sectors. In military sector cooperation of Slovenia in the common European Security and Defence Policy is one of the biggest benefits for the efficiency of the armed forces. In this and other sectors, adoption of the EU regulations brought more order and efficiency. Being an EU member, Slovenia has also bigger chances in achieving economic prosperity, which could have a positive influence on other sectors. Last year the economic growth rose up to almost 5% and expectations for this year are also very high.

The benefits of being a member can also be observed in the field of the external security. Slovenia is bordered by EU members in the West,

the North and the East. Only from the South side, Slovenia is neighbouring Croatia —a non-EU country, but a candidate country. Being even a small part of the EU has given a country like Slovenia a lot of privileges in international relations. This is important not only in the relationships with non-member countries but also inside of the Union, where it is possible to participate in the creation of the EU foreign and security policy.

#### 4. Conclusions

The case of Slovenia is specific compared to other countries which joined the EU at the same time. Only two of these countries are smaller than Slovenia: Cyprus and Malta. The levels of development in the ten new members are very different. If we will try to use our analysis to every specific country we will probably see, that every country have the specific internal security and security environment. In the case of Cyprus, it can be very hard to avoid the fact that the island is still divided, which has a strong influence on political and military sector in security. In the case of Poland, which due to its size is very specific, the level of living standard and unemployment has a big influence on the social sector of security. But all this characteristics in any of the sector of a single country have no major influence on the security of the whole EU. More or less, they are staying inside of the single country.

What is more common between new members? Most of them are also members of the NATO. This fact means a lot for the security in the EU as a whole, and brings a very positive influence, especially in the military sector<sup>9</sup>.

One year after the EU enlargement, there are no big changes in the security of the EU as a whole because of this fact. From our short analysis, by using the case of Slovenia, we can conclude that the ten new members did not bring to European security any major threats. There are other threats which are more present in the picture of the EU security than the threats which are brought with the newcomers. Maybe the time is too short to see any big changes, but if there would be any significant problems in new members probably some disturbances could be seen.

Maybe the timing of the enlargement, which is going parallel with the major changes brought by the adoption of the new EU Constitution, is also important. Delivering the new Constitution became more complicated due to the fact that there were more members and some of them had very

---

<sup>9</sup> About that in: F. Stephen LARRABEE: *NATO Eastern Agenda in a New Strategic Era*, RAND, 2003.

specific interests (Poland). But in the end of the day, we got the Constitution, which is now in the process of ratification.

The fact is that the new members did not bring to the Union any new conflicts and they were well prepared for the membership. On the other hand, the Union was prepared for the enlargement because in the negotiations with the new members some transitional periods have been adopted (like the restrictions to the free flow of people).

For many previous members, the enlargement of the EU brought the relaxation in a way that they are not on the border of the EU anymore. For the others, bigger common market suggests more opportunities for their national economies.

What is also very important is the fact that if we count all ten new members together they represent a relatively big stake in the size in numbers of member states or size of territory or population, but relatively small in the economy. Any major disturbances in their economies do not suggest any big threats to the economic stability of the others.

Most of the new members are much less developed as the old ones. In the new members, populations have bigger expectations, which could represent a threat for the social and political sector, and this not only in the new members but also for the whole EU. This sector is, in my opinion, the only one in which the influence of new members could eventually interfere the stability in Europe.

The digesting of the new members will probably take a long time. In this period, it will be very important the gap of the development between the new and the old members. Most probably, it will take quite a long time for the most of less developed new members to narrow the development gap closer to the level of development of the old members. In my opinion, some new members will never reach the average level of development and because of that, expectations of the people in the new members will play the most important role. If there is a faster development in the new members, improvement of living standard of people, etc., the distinction between the expectations and reality will not be that big and, as a result, this will not influence the security in the social and political sector too much. Most probably, there will be bigger migration inside of the EU on the direction East-West or from the new members towards the old ones but, in my opinion, the influence of this will be very limited, especially compared to the migrations taking place in the rest of the world (Africa, Asia).

# Unión monetaria y ampliación: ajuste en el mercado de trabajo y estado del bienestar

Francisco Rodríguez Ortiz

Instituto de Estudios Europeos-Universidad de Deusto  
Frodrig@iee.deusto.es

**Sumario:** INTRODUCCIÓN.—1. INTEGRACIÓN COMUNITARIA Y PROBLEMÁTICA GENERAL DEL EMPLEO.—2. PARO Y «RIGIDEZES» EN LOS MERCADOS DE TRABAJO EUROPEOS.—3. UNIÓN MONETARIA: UN MODELO NEOCLÁSICO DE EMPLEO QUE PROVOCA LA ATONÍA ECONÓMICA.—4. UNIÓN EUROPEA Y ESPACIO SOCIAL EUROPEO.—5. CONCLUSIONES.

## Introducción

La ampliación hacia los PECO que ha levantado tantas expectativas políticas suscita también no pocos temores en cuanto al recrudecimiento de la deslocalización de las inversiones y de la mano de obra como consecuencia de los bajos niveles salariales y de protección social que prevalecen en estos países que se acaban de adherir a la Unión Europea.

Los anuncios de cierres y traslados, totales o parciales, de fábricas en la UE-15 han colocado en el centro de la preocupación de los trabajadores y también de los poderes públicos la problemática de las deslocalizaciones, tanto más cuanto que la actual vitalidad del euro puede estar incitando a algunas empresas europeas a deslocalizar una parte de su producción y actividades para diversificar riesgos, abaratar sus costes de financiación y, además, penetrar un mercado externo a la vez que reexportar hacia el mercado de origen parte de la producción antes producida en dicho mercado. Estas deslocalizaciones no sólo entrañan riesgos de desindustrialización en los países centrales de la UE sino que constituyen un elemento de presión sobre los salarios, horarios y condiciones de trabajo de dichos trabajadores. Además, este discurso retórico no deja de ser parcial y tendencioso al no tomar en consideración los otros determinantes de la competitividad, tales como la productividad del trabajo, la concentración en los países más desarrollados de las actividades de mayor valor añadido, el nivel relativamente más elevado del stock de capital y de innovación tecnológica, el nivel de educación, la inversión privada y co-

lectiva en investigación-desarrollo, la importancia de las propias políticas de cohesión social como soporte de un mercado interno que resulta favorable para la competitividad, la existencia de unas economías de servicios a la industria, etc.

En nuestra opinión, la ampliación hacia los PECO está actuando como una fuerza añadida de legitimación de unos ajustes sociolaborales regresivos que hunden sus raíces, en lo sustancial, en el proceso previo de integración monetaria europea. Así pues, el proceso de integración europea está siendo utilizado en sus varias facetas (integración y ampliación) como coartada para asentar un modelo competitivo que sesga en beneficio de los intereses del capital y supone una regresión desde el punto de vista de la democracia laboral en los países centrales del capitalismo europeo y un cuestionamiento creciente del llamado «*acervo social europeo*». Todo transcurre como si la búsqueda de una mayor equidad social pasara a ser un obstáculo para la eficacia económica en el marco de una globalización, cuya expresión más adelantada se halla en Europa en el propio proceso de integración monetaria y en la más reciente incorporación de los PECO. Y, sin embargo, bueno sería recordar que desde el punto de vista del desarrollo, las sociedades más equitativas no son las menos competitivas. Esta gran verdad es sin embargo la que tiende a ser cuestionada por los actuales procesos de acumulación en los países centrales de la Unión Europea ampliada o, según la jerga al uso, reunificada.

Bajo la amenaza de la deslocalización de parte o la totalidad de los procesos productivos industriales hacia los PECO, países con unos costes salariales nominales bajos, con escaso nivel de protección social y con un régimen fiscal favorable a los beneficios empresariales, se están fraguando una serie de «acuerdos» mediante los cuales los trabajadores de ciertas empresas están aceptando elevar el tiempo de trabajo renunciando paralelamente a los correspondientes incrementos salariales. El chantaje de deslocalización está, además, rompiendo los marcos normativos de las 35 horas, sean éstos nacionales (Francia) o sectoriales (Alemania). Así pues esta última ampliación viene a suponer un vuelco en las relaciones laborales de Europa Occidental y pone aun más en la defensiva a los sindicatos. Pero, sin menospreciar la intensidad de estos cambios, que han alcanzado una magnitud cuantitativa y cualitativa muy superior al de ampliaciones anteriores, la integración de los PECO sólo endurece una lógica de ajuste macroeconómico que le preexistía y que hunde sus raíces en la propia UME. En cualquier caso, vista la realidad de un comercio predominantemente intrasectorial que prima las economías de escala y de alcance, el centro de la nueva UE-25 seguirá atrayendo las actividades con fuerte contenido tecnológico y utilizadoras de trabajo cualificado, mientras que

la periferia atraerá probablemente aquellas actividades intensivas en trabajo no cualificado.

## 1. Integración comunitaria y problemática general del empleo

Consecuencia de la importancia otorgada a la moneda única es el que condicione el objetivo de las políticas económicas nacionales que han de desenvolverse con pérdida de autonomía en el manejo de sus principales herramientas macroeconómicas y la pregunta clave es si, más allá de los discursos sobre la centralidad del empleo en la construcción europea, **puede haber en la Europa de la moneda única y en la Europa ampliada una verdadera política de empleo que resulte favorable para su nivel, calidad y retribución.** En mi opinión, la ampliación sólo culmina y endurece una lógica de ajuste salarial y social que le preexistía. Va a actuar como fuerza de legitimación de unos ajustes que hunden sus raíces en el establecimiento de la UME. La ampliación es la última coartada encontrada por la UE para cuestionar el acervo social en los países que la componen y para imponer una relación salarial y laboral cada vez más desfavorable para los intereses de los trabajadores.

En su génesis, se afirmaba que la moneda única iba a resultar favorable para el crecimiento y el empleo, y que contribuiría a asentar sobre unas bases más firmes el llamado modelo social europeo. Ello se alcanzaba merced a **unos círculos virtuosos** cuyo arranque se hallaba en la minimización de la tasa de inflación, la moderación salarial y en la merma de los tipos de interés, tanto más favorecida ésta cuanto que la unificación monetaria permitía, al desaparecer el riesgo cambiario, reducir al mínimo la prima de riesgo país. Estos objetivos serían más fácilmente alcanzables mediante la independencia del Banco Central Europeo referida a la estabilidad de los precios respecto a cualquier otro objetivo, crecimiento y/o empleo.

«Los órganos de decisión de la política monetaria de los Bancos Centrales nacionales y, sobre todo, los del BCE han de conceder la primacía a la estabilidad de los precios aun cuando, y con mayor motivo si, esta obligación entra en conflicto con otros objetivos políticos o económicos»<sup>1</sup>.

El artículo 105 del TUE y el artículo 2 de los Estatutos del SEBC son muy claros:

---

<sup>1</sup> SCHLESINGER, Helmut: «La economía alemana dentro del ámbito de la CE y el camino hacia la UEM»; *Suplementos financieros de Papeles de Economía*, n.º 37, Madrid, 1992, p. 40.

«El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo el SEBC apoyará las políticas económicas generales de la Comunidad con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios establecidos en el artículo 2».

Ya en 1967 Tinbergen afirmaba que la política monetaria había de ser multiobjetivos y que se debía «manejar la política de crédito, no con *un objetivo especial* en mente, tales como la defensa de las tenencias de oro o del valor del dinero, sino con la mente puesta sobre el *conjunto de los objetivos*, incluido un nivel estable de empleo».

Por otra parte, la consolidación de las finanzas públicas permitiría también aligerar las presiones negativas sobre la inflación y los tipos de interés, lo cual estimularía las inversiones, el consumo privado y produciría un efecto retorno favorable sobre la propia política de consolidación presupuestaria.

**Pero se puede también compartir la apreciación según la cual la recesión de los primeros años noventa**, posterior crecimiento lento en Europa y la cuasi recesión entre 2001 y 2003 serían imputables a las políticas de ajuste que han acompañado a la moneda única. Se puede por tanto cuestionar que la integración monetaria, y la más reciente ampliación, impulsen la dimensión social europea y permitan subsanar la situación de paro masivo y de abultada precariedad. En cualquier caso, el proyecto de UME plantea una serie de desafíos al modelo social europeo, tanto más cuanto que la Unión Europea, consecuencia de la mundialización, ha de padecer la competencia de otros países con normas sociales y salariales muy inferiores a las suyas, muchos de los cuales forman parte de su propio ser desde el 1.º de mayo de 2004. Así pues, parece que el llamado modelo social europeo está expuesto a presiones externas (globalización) e internas (competitividad, unión monetaria y ampliación).

**Europa tiene un problema:** el paro. La tasa de paro ascendía al 5,8% de la población activa en 1980, al 11% en 1996 y, consecuencia de una cierta recuperación económica y de las propias reformas de flexibilización y desregulación del mercado de trabajo, dicha tasa era rebajada al 8,3% en 2001. Sin embargo, repuntaba hasta el 8,5% en 2002 y casi el 9,5% en 2004. A partir de 2001, las empresas europeas, siguiendo el ejemplo de las norteamericanas, han empezado nuevamente a ajustar sus plantillas a las nuevas realidades del ciclo económico y a la crisis de sobreinversión del periodo anterior. La tasa de creación de empleo en la Unión Europea ha descendido del 1,9% en 1999; al 1,7% en 2000; al 1,2% en 2001; al 0,2% en 2002, y al 0,1% en 2003. Además, estas tasas de desempleo coinciden con una relativamente baja tasa de empleo (65,3%) comparada con Estados Unidos (77,8%). Asimismo, no olvidemos que el empleo y su evolución, así como las condiciones de retribución salarial,

constituyen en nuestras sociedades el pilar del llamado modelo social europeo. La mejor política social y su viabilidad financiera hunden sus raíces en la política de empleo y en la mejora de la productividad total de los factores (PTF), base del pacto keynesiano-fordista de la postguerra.

Hemos dicho que Europa tenía un problema pero **también tiene un proyecto**: la moneda única. ¿Contribuye la realización del proyecto a resolver o, cuando menos, a atenuar *a largo plazo* un problema que trasciende el estado de la coyuntura? Variante de esta pregunta pasa a ser esta otra: ¿Resulta compatible la moneda única con una relación laboral estable a tiempo completo, con una relación salarial menos restrictiva y con la pervivencia del nivel de protección social alcanzado en la mayor parte de los países de la Unión Europea? O, por el contrario, ¿no inducen la propia lógica de los ajustes derivados de Maastricht, el chantaje permanente a las llamadas deslocalizaciones productivas y la percepción reduccionista de la competitividad precios-salarios que acompaña al proceso de implantación de la moneda única la «necesidad» de un deterioro del empleo y de la «calidad» de la relación laboral y salarial, pese a que el empleo se haya convertido formalmente a finales de los noventa en el objetivo prioritario de la Unión? De ser positiva la respuesta a estas preguntas, la ampliación hacia los PECO no haría sino profundizar en esta lógica de ajuste sociolaboral regresiva que preexistía, en lo fundamental, al propio proceso de ampliación.

## 2. Paro y «rigideces» en los mercados de trabajo europeos

Según la ideología que subyace al proceso de integración monetaria, la maximización de las ganancias potenciales sólo sería alcanzable si se dieran unos **mercados de trabajo más flexibles** y adaptables a los cambios económicos y tecnológicos. Los medios económicos y políticos dominantes no cejan en su empeño de denunciar las rigideces del mercado de trabajo y las derivadas del Estado de Bienestar, trabas que anquilosarían la innovación, la productividad y los elementos más cualitativos del crecimiento y que nos impedirían ser más competitivos y **ser europeos como los norteamericanos**.

**A partir de los ochenta, nos adentramos en una fase de gestión de la crisis** caracterizada por la radicalización de los programas políticos de desregulación y liberalización creciente de los mercados y por su voluntad de romper las trabas existentes en torno al uso flexible de la fuerza de trabajo en cuanto a empleo y normas salariales se refiere. Se institucionalizarán las varias formas de flexibilidad y de precariedad siendo ésta la forma más extrema de flexibilidad regresiva adoptada en algunos merca-

dos del trabajo considerados como más «rígidos», lo cual impediría tener una política de oferta más dinámica.

En la actualidad, tras la crisis del modelo keynesiano de intervención pública y tras el cambio de orientación que Maastricht impone a las políticas económicas, la práctica económica y política parece ir orientada a «crear condiciones de seguridad para el capital en un mundo de incertidumbre económica permanente» y ello «requiere y se traduce en la creación de unas condiciones de inseguridad de la mano de obra»<sup>2</sup>. Al ser caracterizada la crisis como crisis de sobreinversión y de rentabilidad, la nueva norma laboral y salarial se presenta como menos favorable para los intereses de los trabajadores.

El pleno empleo sólo sería alcanzable respetando la disciplina macroeconómica asociada a la moneda única y procediendo a una radical desregulación del mercado de trabajo tendente a lograr una mayor moderación salarial y flexibilidad en el uso de la mano de obra. Así, el Banco Central Europeo no cesa de destacar desde enero de 1999 que la política monetaria ha de «garantizar un marco económico estable» y que no es el instrumento para solucionar el problema del paro ya que «*el desempleo es un problema estructural motivado por una regulación excesiva o inadecuada de los mercados de bienes y de trabajo*».

Se toma a Estados Unidos y su baja tasa de paro como ejemplo y se reitera que las economías europeas habrían de liberalizar aún más sus mercados de trabajo, reducir el coste de la mano de obra menos cualificada para expandir los empleos en los servicios menos productivos y disminuir sus niveles de protección social. Con ello se alcanzaría la capacidad de producción de empleos de Estados Unidos. Pero, el modelo norteamericano presenta muchas fallas sociales y no es extrapolable a Europa, aunque, según Krugman, Europa se hallaría confrontada a un paro crónico<sup>3</sup> cuya causa principal radicaría en el agotamiento del modelo de crecimiento fordista de la postguerra, así como en las supuestas rigideces de los mercados de trabajo europeos y de los sistemas de protección social respecto a los parámetros existentes en Estados Unidos.

El paro europeo provendría también de la excesiva protección de los salarios de aquéllos que tienen un empleo fijo, de la oposición entre los llamados *insiders/outsiders*, de la tendencia a la homogeneización salarial inducida por la centralización sectorial de las negociaciones colectivas, del peso de las cotizaciones sociales empresariales, del coste y procedimientos pesados del despido individual y colectivo, de la existencia

---

<sup>2</sup> Carlos PRIETO: *La crisis del empleo en Europa*; Alzira, Barcelona, 1999, p. 28.

<sup>3</sup> KRUGMAN Paul: «La Unión Monetaria Europea: una visión desde el otro lado del Atlántico»; *Perspectivas del Sistema Financiero*, n.º 61, Madrid, 1998.

de un subsidio de desempleo demasiado generoso, del SMI, etc. Este planteamiento bastante conservador fue asumido como propio por la Comisión Europea presidida por Jacques Delors, luego presentado como abanderado de la Europa social, y se halla recogido en uno de sus estudios más emblemático que marcaría las tendencias posteriores de la Comunidad en materia de empleo:

«Unos sistemas y reglamentaciones destinados a la protección social han tenido por lo tanto, por lo menos parcialmente, efectos negativos sobre el empleo, porque han protegido principalmente a aquéllos que ya tenían un empleo al hacer su posición más fuerte y al consolidar algunas de sus ventajas. Estos sistemas han obstaculizado la contratación de nuevos entrantes sobre el mercado de trabajo y han actuado negativamente sobre la situación de los parados... El incremento de la flexibilidad habrá de quedar reflejado en las reglamentaciones y sistemas de negociación colectiva, facilitando una mayor adaptación a las características de los mercados locales y de las empresas»<sup>4</sup>.

Para los neoclásicos, y muchos de los autoproclamados nuevos keynesianos, que ligan la flexibilidad del mercado de trabajo a la competitividad, éste debería ser el arquetipo de mercado flexible para lograr el pleno empleo. En realidad, no existe razón alguna para que la flexibilidad en el mercado de trabajo genere empleo. En efecto, la tasa de crecimiento del empleo es, por definición, igual a la del PIB menos la de la productividad. El empleo sólo crece cuando el aumento del PIB supera al de la productividad. Si ésta aumenta, la producción debe crecer aún más para que haya creación neta de empleo y sea rebajada la tasa de paro. Tal fue el caso de Japón o de Europa hasta mediados de los setenta. Además, Europa vivió una constante reducción de la jornada laboral que contribuyó a contrarrestar el impacto negativo sobre el empleo de la continua mejora de la productividad. Por contra, si la producción crece poco, la productividad ha de aumentar aún menos. Tal fue la situación en Estados Unidos. El actual paro europeo resulta ante todo de una insuficiencia del crecimiento, que poco tiene que ver con una aún mayor desregulación de los mercados de trabajo.

Crecimiento y adquisición de ventajas competitivas aparecen como los elementos claves de una política dinámica de la oferta frente al enfoque conservador de las desregulaciones laborales, que acaban surtiendo efectos negativos sobre la productividad y los elementos más cualitativos del crecimiento. La especialización en productos de mayor valor añadido es uno de los objetivos a perseguir por las empresas como alternativa a la deslocalización hacia los países con más bajos costes laborales.

---

<sup>4</sup> Commission: *Croissance, Compétitivité et Emploi: les défis et les pistes pour entrer dans le XXI siècle*; Luxembourg, 1993, p. 145.

¿Por qué entonces, pese a sus efectos perversos, insistir tanto sobre la necesidad de una mayor flexibilidad laboral y salarial? En el esquema competitivo reduccionista de Maastricht, problema que adquiere mayor vigencia tras la última ampliación, a falta de una especialización favorable para la productividad global de los factores de producción y la calidad-diferenciación del producto, una moneda única junto con un diferencial de inflación positivo lleva a ejercer una presión a la baja de los costes salariales. En efecto, el proyecto de UEM y la ampliación encierran a los diversos países en una lógica de unificación completa de los mercados y requieren de una estructura económica competitiva. **Una excesiva homogeneización salarial, desconectada de las condiciones sectoriales y locales de productividad**, ahondaría en la desindustrialización al perder competitividad los productos fabricados en los países periféricos. La pérdida de las frágiles ventajas comparativas salariales, sin adquisición previa de las ventajas competitivas que mejoran la eficiencia de los procesos productivos, produciría un impacto negativo sobre el empleo y el nivel de renta per cápita. Los países de la periferia comunitaria, relativamente más especializados en producciones intensivas de mano de obra menos cualificada, tendrían mayor necesidad de insistir en la flexibilidad salarial a la baja ya que los capitales productivos, en contra de lo que afirma un discurso de intencionalidad política, pueden orientarse hacia un centro dotado con ventajas competitivas (economías de escala y capacidad de innovación-diferenciación del producto, lo que podríamos llamar la existencia de economías de aglomeración), o hacia una periferia extracomunitaria y ahora la nueva periferia comunitaria con menores costes salariales y un muy reducido nivel de protección social.

«Es igualmente posible que el pase a la UEM mejore la sensibilidad de los salarios... La Unión Económica hará también más flexibles los mercados de trabajo al incrementar las presiones competitivas que se ejercerán sobre las empresas. Por lo tanto, un incremento de los salarios habría de desembocar en un paro mayor al que se produciría si los mercados siguieran sin estar integrados y si la competencia fuese menos intensa»<sup>5</sup>.

En cualquier caso los costes del ajuste van a resultar más elevados para aquellas economías más sensibles y vulnerables a la competencia de unos nuevos socios comerciales e industriales cuyos costes salariales nominales se sitúan por debajo del 40% de la UE-15.

Así, según Carmela Martín<sup>6</sup>:

<sup>5</sup> EMERSON Michael, HUHNE Christopher: *L'Ecu*, Economica, Paris, 1991, p. 98-99.

<sup>6</sup> MARTÍN, Carmela: «Los desafíos de la ampliación para la industria española», en: HAY, Jorge (Coord.): *Desafíos: la Unión Europea ante su ampliación*, Siddharth Mehta Ediciones, Madrid, 2003, p.170.

«Se puede sustentar que España corre un elevado riesgo de ser uno de los países más afectados por los costes de ajuste derivados de la ampliación y, hasta el momento, uno de los peor posicionados para aprovechar las oportunidades económicas que ésta igualmente proporciona».

Por su estructura productiva, España se hallaría en más directa competencia costes salariales y sociales con las economías de los PECO que las economías centrales de la UE con un núcleo duro productivo más centrado sobre sectores de alto valor añadido y composición tecnológica más compleja.

En cualquier caso, conviene no dramatizar porque el volumen de los flujos comerciales entre la UE-15 y los nuevos miembros no rebasa el 1% del PIB de la UE y no es suficientemente grande como para afectar de forma significativa a los precios, salarios y empleo. Además, como consecuencia de los Acuerdos Provisionales, casi todos los productos industriales de los nuevos miembros disfrutaban de libre acceso a los mercados de la UE-15 desde el 1 de enero de 1995.

Ahora bien, cierto es que la presión y la violencia inducida por el libre cambio se ejerce ante todo a través del fenómeno de las deslocalizaciones. Pues bien, como ocurre en el caso de las barreras comerciales, la mayor parte de las barreras a la movilidad del capital entre la UE-15 y los nuevos miembros ya habían sido levantadas. Asimismo, si bien los flujos de capitales entre ambas zonas son significativos para los países receptores, son bastante irrisorios para los países UE-15. Vienen a representar el 0,2% de su PIB y el 0,8% de su FBCF.

Además, si analizamos la estructura de los flujos de IED de la UE-15 hacia los PECO, el 50% tiene como destino sectores de bienes no comercializables (comunicaciones, sector financiero...), es decir, sectores donde el acceso al mercado constituye el factor clave de la localización. Sólo un 20% de los flujos de IED se produce en sectores industriales donde los costes laborales son el factor determinante y, por otra parte, la UE ha transferido procesos productivos intensivos en mano de obra poco cualificada pero ha conservado la producción en aquellos segmentos de producción de mayor valor añadido (diseño, concepción, marketing, gestión, etc.).

La IED puede desempeñar un papel capital en la reducción de las disparidades territoriales no sólo como fuente de renta y de empleo sino también como un medio para transferir tecnología y conocimientos técnicos a las regiones rezagadas. Es especialmente importante para los nuevos Estados miembros que necesitan llevar a cabo una profunda reestructuración de sus economías y elevar su productividad y competitividad. Sin embargo, al igual que ocurre con los inversores nacionales, los inversores extranjeros tienden a primar a las zonas más desarrolladas de la UE, aquéllas que tienen una mano de obra cualificada, que dispone de amplias infraestructuras so-

cioeconómicas, de un capital tecnológico y de sinergias entre empresas conectadas en red. Es decir, los inversores no se ven atraídos necesariamente por los lugares donde las necesidades son mayores y cuyo atractivo más relevante radica en el menor coste de la mano de obra. De hecho, si analizamos la estructura de los flujos de IED de la UE-15 hacia los PECO, el 50% tiene como destino sectores de bienes no comercializables (comunicaciones, sector financiero...), es decir, sectores donde el acceso al mercado constituye el factor clave de la localización. Sólo un 20% de los flujos de IED se produce en sectores industriales donde los costes laborales son el factor determinante y, por otra parte, la UE ha transferido procesos productivos intensivos en mano de obra poco cualificada pero ha conservado la producción en aquellos segmentos de producción de mayor valor añadido (diseño, concepción, marketing, gestión etc...). Así, si nos remitimos a unos datos recientes, observamos que la UEM seguía siendo en 2001 la principal zona de atracción de flujos de IED, muy por delante de los PECO.

Evolución de las cuotas de IED recibidas por la UE-15, UEM, PECO y UE-25 sobre los flujos mundiales de IED<sup>7</sup>

	1990-95 (a)	1996-2001 (b)	(b)/(a)
Cuota IED mundial recibida UE-15	37,35	43,49	1,16
Cuota recibida UEM	26,09	31,40	1,20
Cuota recibida países UE no UEM	11,27	12,09	1,07
Cuota recibida por los PECO	2,17	2,06	0,95
Cuota recibida UE-25	39,52	45,56	1,15

Pero, pese a estas realidades, se aspira pues, bajo el amplio concepto de flexibilidad en el mercado de trabajo, que encubre realidades micro y macroeconómicas muy dispares, así como bajo el manto del más reciente discurso sobre deslocalizaciones industriales, a alcanzar una armonización a la baja de las condiciones de trabajo, a romper la herencia de la relación laboral de los años sesenta y parte de los setenta. Se caracterizaba por el pleno empleo, el puesto de trabajo era fijo y las ganancias de productividad eran redistribuidas entre capital, trabajo y reducción del tiempo de trabajo. La ampliación hacia los PECO junto con la tendencia creciente a la globalización económica y financiera están llevando a que los trabajadores europeos se sitúen en una postura defensiva y, ante las amenazas de las deslocalizaciones, los sindicalistas abogan por un incremento del tiempo de trabajo y una mayor flexibilidad del trabajo produciéndose

<sup>7</sup> *Papeles de Economía Española*, Madrid, n.º 100, p. 118.

una paradoja respecto a otros momentos históricos: los avances tecnológicos y la revolución científico-técnica elevan la productividad pero ya no son herramientas útiles para liberar tiempo de trabajo. Se trata en lo fundamental de cuestionar la base del pacto de rentas keynesiano cuya debilidad se evidencia para el capital cuando el ciclo es bajo y cuando se ha procedido a unas inversiones masivas que alimentan la crisis posterior de sobreacumulación que tanto lastra la rentabilidad del capital.

### 3. Unión Monetaria: un modelo neoclásico de empleo que provoca la atonía económica

Conforme a las hipótesis neoclásicas tradicionales<sup>8</sup>, la demanda de trabajo por parte de las empresas, libres de elegir sus sistemas tecnológicos, sería decreciente según el salario real. El paro neoclásico provendría de la rigidez a la baja del salario real como consecuencia de la existencia de aspectos estructurales e institucionales que traban los ajustes a la baja de dicho salario real.

Según Robert Mundell, padre fundador de la teoría de las áreas monetarias óptimas y Nobel de Economía, la UME sólo resultaría favorable para el empleo y rebajaría la tasa de paro si fuera capaz de imponer la desindiciación salarial, una mayor flexibilidad en los procesos de negociación colectiva y si se recortasen las cuotas patronales y los niveles de protección social. Ello suele requerir paro y precariedad laboral y social.

«La UEM no eliminará el problema del desempleo en Europa, debido a unos excesivos impuestos, un mercado de trabajo regulado en exceso y una red de protección social que ha superado los límites de la eficiencia y de la capacidad fiscal. No obstante, la moneda única trabajará en la dirección de un menor desempleo. Sin la supuesta arma de la política de tipos de cambio, los gobiernos tendrán que hacer hincapié en el futuro en la reforma de las disposiciones microeconómicas que han protegido a los trabajadores, en parte a costa de los desempleados»<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> La teoría neoclásica sólo concibe dos motivos de paro: el paro voluntario de aquéllos que se niegan a empeñar su fuerza de trabajo al nivel fijado en el mercado de trabajo y el paro transitorio que proviene de una disfunción entre la oferta y la demanda. En esta óptica, todo lo que frene la flexibilidad absoluta del mercado de trabajo traba la adecuación de la oferta de trabajo a la demanda y genera el paro. Así, por ejemplo, el salario mínimo interprofesional suscita desempleo puesto que desmotiva la contratación. Si la oferta de trabajo es superior a la demanda, el SMI impide una reducción de los niveles salariales hasta lograr el «salario de equilibrio» determinado por la oferta y la demanda y que puede ser inferior al SMI.

<sup>9</sup> MUNDELL Robert: «El futuro del euro: una expectativa favorable»; *Política Exterior*, n.º 63, Madrid, mayo-junio 1998, p. 15.

La oferta de trabajo por parte de los trabajadores sería elevada pero no hallaría una similar demanda por parte de las empresas abocadas a economizar trabajo y a privilegiar las combinaciones productivas más intensivas en capital.

«El número de personas que las empresas desean emplear a unos salarios dados (la curva de demanda de trabajo) depende de la demanda agregada, del grado de competencia en precios existente en el mercado de bienes (cuanto menor sea el grado de competencia, mayor será el precio y menor será la demanda) y del coste de capital (el cual determina la inversión y, consecuentemente, el nivel de empleo compatible con la plena utilización de la capacidad instalada). La curva de salarios que representa las decisiones de los agentes que fijan los salarios (el proceso de determinación salarial) depende básicamente del grado de rigidez de los salarios reales y de las variables que captan la presión salarial (poder sindical, relación entre salario y prestación por desempleo, duración de las prestaciones por desempleo, grado de corporativismo, etc.). Cuanto mayores sean la rigidez del salario real y la presión salarial, mayor será el nivel de los salarios a cada nivel de empleo y más elevada será la tasa de desempleo de equilibrio. Además, cuanto mayor sea la rigidez del salario real, más tiempo durará el proceso de ajuste hacia la tasa de desempleo de equilibrio»<sup>10</sup>.

Pero el capital y el trabajo no son factores perfectamente sustituibles. Por lo general son factores complementarios en los procesos productivos reales. Ni la subida de los salarios conduce a una reducción mecánica del empleo, ni la reducción de los salarios desemboca en un aumento mecánico del empleo. Asimismo, las empresas y las economías nacionales donde predominan salarios bajos no se ven incentivadas para introducir innovaciones. Se produce un anquilosamiento de los procesos productivos y una concentración en las actividades más estandarizadas y menos dinámicas generadoras de menor productividad técnica y más sometidas a la competencia de los países con bajos salarios y bajos niveles de protección social.

**La interpretación neoclásica de Keynes supone considerar que el salario real es la única variable de la cual depende el nivel de empleo.** El empleo sólo se determinaría en el mercado de trabajo y no sería, como sugería Keynes, la resultante de aquellas variables extrasalariales —demanda efectiva, precio del dinero— que inciden, de forma determinante, sobre las decisiones de invertir de los empresarios.

Se puede incluso deducir que para Keynes, en contra del planteamiento neoclásico, una reducción de los salarios es susceptible de trabajar

---

<sup>10</sup> DOLADO, Juan J; GROS, Daniel; JIMENO, Juan F.: *La Unión Económica y Monetaria: costes y beneficios*; Fundación Repsol, Madrid, 1998, p. 65.

el retorno al equilibrio en el mercado de trabajo si reduce el volumen de la demanda solvente y, como consecuencia de ello, se produce un deterioro del empleo.

«El capitalismo no rima espontáneamente con pleno empleo: cuando el crecimiento es fuerte y pasa a ser escaso el número de trabajadores en búsqueda de un empleo, los salarios suben y los beneficios bajan. ¿Por qué seguir produciendo e invirtiendo en tales condiciones? Si, por contra, los salarios bajan y la demanda es insuficiente, las empresas ya no tienen motivo para desarrollar la actividad. El crecimiento de la actividad requiere, por tanto, innovación, una tasa de beneficio suficiente y una demanda sostenida. Un equilibrio mecánico que no se alcanza espontáneamente mediante los mecanismos de mercado. Motivo por el cual, si vienen a faltar las instituciones y una política económica adecuada emprendida a nivel pertinente, el capitalismo tiende a pasar por períodos de crecimiento seguidos por otros de sobreproducción marcados por la deflación, el paro y la miseria. Keynes, que creía en las virtudes del mercado, lo había comprendido a la perfección: sin impulso del Estado, la economía se muestra incapaz de estabilizarse en el nivel de pleno empleo»<sup>11</sup>.

Uno de los elementos de ruptura de la teoría keynesiana respecto a la visión neoclásica estriba en que establece el nexo necesario y unitario entre el mercado de trabajo y el de los bienes y servicios. Keynes mostró que el pleno empleo no era el resultado natural del equilibrio de mercado y que para ser alcanzado, si ello era el objetivo prioritario de la política económica y no la estabilidad de los precios, se necesitaban políticas públicas diseñadas a tal objeto.

En la actualidad, las incertidumbres provocadas por la consolidación presupuestaria, disciplina del PEC, es cierto que infringida por Francia y Alemania, entre otros, en cuanto el ciclo económico se ha dado la vuelta, el elevado endeudamiento de las familias, la moderación salarial, el paro y la precariedad introducen interrogantes en torno a la evolución de la demanda global y esos efectos negativos podrían no ser contrarrestados por una política monetaria expansiva de bajos tipos de interés, tanto menos cuanto que la política monetaria es llamada a cambiar de signo a corto plazo. Los tipos de interés van a subir toda vez que Estados Unidos ha cambiado el signo de su política monetaria y que se produce un cierto repunte de la inflación en Europa, aunque este último nada tiene que ver con la política monetaria.

*En cualquier caso, la concepción reduccionista de la competitividad inherente al esquema de implantación y asentamiento de la moneda úni-*

---

<sup>11</sup> FRÉMEAUX Philippe: *Sortir du piège: la gauche face a la mondialisation*, Syros, Paris, 1998.

*ca y la más reciente ampliación hacia países con bajos niveles salariales y de protección social pueden conllevar la necesidad de mantener el paro a un nivel elevado, obligar a acudir a las formas más arcaicas de flexibilidad en el mercado de trabajo y cuestionar el acervo social.*

En efecto, si en base a una premisa ideológica simplista de la inflación y de la competitividad, se plantea como axioma que el shock inflacionista está provocado por los salarios, ¿cuánto debería aumentar la tasa de paro y/o la precariedad para contener los salarios y reabsorber el shock inflacionista, así como para que mejore la competitividad? Como apuntara Jean Peyrelevade<sup>12</sup>:

«En el seno de la zona euro, el empleo se trasladará hacia aquellas partes donde el coste de trabajo por unidad producida proveniente de la evolución comparada de los salarios y de la productividad será el más bajo. El nivel de paro, sanción de los errores cometidos (en términos de gestión del coste salarial) será efectivamente la variable de ajuste de los desequilibrios intraeuropeos. Las economías de pequeña talla, menos diversificadas, más abiertas al exterior, son, sin lugar a dudas, las que se hallan más amenazadas».

En la UME, a falta de herramienta presupuestaria y de una política dinámica de I+D+i, la variable de ajuste pasa a ser la variable salarial y/o la variable empleo, con mayor motivo si nos hallamos en la fase baja del ciclo económico. Según Otmar Issing, Economista Jefe del BCE y miembro de su Comité Ejecutivo, en caso de shock económico asimétrico,

«la carga del ajuste responderá sobre todo a variables salariales... y la flexibilidad laboral y la movilidad de la mano de obra serán mucho más importantes al desaparecer el recurso a la política monetaria»<sup>13</sup>.

Se va a tender hacia la institucionalización de un dumping social intracomunitario, normas salariales y sociales inferiores a las permitidas por las productividades relativas, que aleja a las economías periféricas de la convergencia real. Este riesgo de ajuste salarial y social regresivo no ha hecho sino recrudecerse con la ampliación a los PECO.

«Las consecuencias de competir con países en los que se ha impuesto un régimen de desregulación, de impuestos bajos y de reducción del Estado de bienestar son las de una armonización forzosa a la baja de las políticas en los Estados que mantienen economías sociales de mercado. Las políticas que llevan a la desregulación del mercado del trabajo y al recor-

---

<sup>12</sup> PEYRELEVADE, Jean: «Une stratégie pour la croissance» in, FAUROUX, Roger; SPITZ, Bernard: *Notre Etat, le livre vérité de la fonction publique*, Robert LAFFONT, Paris, 2001, p. 628.

<sup>13</sup> OTMAR Issing: Conferencia pronunciada en la Bolsa de Bilbao el 26 de mayo de 1998.

te de la asistencia pública se adoptan como estrategias defensivas en respuesta a políticas aplicadas en otros países»<sup>14</sup>.

Ahora bien, está claro que nos hallamos ante un posicionamiento ofensivo por parte del capital para rebajar los derechos de los trabajadores en los países centrales y que tiene por racionalidad económica lograr una redistribución de la renta nacional que resulte favorable para los intereses del capital. Porque más allá de la ideología del discurso dominante, los hechos son contundentes. Según datos de la Comisión Europea (abril 2002), los salarios nominales de Polonia, Hungría, Chequia, Eslovaquia y Eslovenia se situaban en el 49% de la media UE-15 pero su productividad era del 48%, lo cual quiere decir que los costes laborales unitarios estaban a la par. En cuanto a los salarios nominales de la Repúblicas Bálticas eran del 29% de la UE-15 pero su productividad no rebasaba el 31%. Sus costes laborales unitarios equivalían por tanto al 94% de los de la UE-15.

Costes laborales unitarios, componentes y niveles de precios

	Salarios	Productividad	CLU	Precios
<b>EC-5</b>	<b>49</b>	<b>48</b>	<b>102</b>	<b>51</b>
<b>Polonia</b>	44	38	116	56
<b>Hungría</b>	50	58	86	48
<b>Rep. Checa</b>	60	58	103	47
<b>Eslovaquia</b>	40	53	76	37
<b>Eslovenia</b>	70	71	99	66
<b>Países Bálticos</b>	<b>29</b>	<b>31</b>	<b>94</b>	<b>46</b>
<b>Lituania</b>	28	30	93	44
<b>Letonia</b>	27	27	100	47
<b>Estonia</b>	33	37	89	46
<b>Total PC-8</b>	47	47	101	51
<b>UE-15</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fuente: Comisión Europea y Deutsche Bank.

La razón que explica los altos costes laborales por unidad producida es el muy bajo nivel de productividad de estos países. En lo que respecta a la productividad del factor trabajo, todos los datos de los que dispone-

<sup>14</sup> GRAY John: *Falso amanecer: los engaños del capitalismo global*; Paidós, Barcelona, 2000, p. 115-116. Según él, las economías sociales de mercado son llamadas a ser destruidas por la industrialización de Asia y por la incorporación al mercado global de las economías postcomunistas. Ello entrañaría una armonización a la baja de los estándares sociales, salariales y fiscales.

mos muestran que, pese a las mejoras que se están produciendo, es muy inferior a la media de la UE-15, en torno al 50%, y sólo dos países, Eslovenia y Chipre, superan a Portugal, país de la UE-15 con menor productividad del trabajo.

Las diferencias de los salarios nominales sólo serían relevantes si estos países tuviesen la misma productividad que la UE-15, pero entonces sus salarios nominales no serían lo que son. Así pues resulta previsible que la convergencia futura de las pautas salariales sea al alza, según se eleve la productividad del trabajo de estos países, y que pierda intensidad uno de los factores de deslocalización más comúnmente invocado. También es cierto que, producto de los flujos de IED, la productividad del trabajo ha crecido de forma rápida entre 1995 y 2003. Así, por ejemplo, las ganancias de productividad son particularmente sensibles en las empresas extranjeras implantadas en los PECO respecto a las empresas locales.

Así pues, se está utilizando la ampliación y el chantaje de las deslocalizaciones<sup>15</sup> para ahondar en las prácticas de dumping social intracomunitario, para luchar contra la semana de 35 horas en Francia (caso de Robert Bosch<sup>16</sup>), aumentar el tiempo de trabajo sin compensación salarial (Siemens<sup>17</sup>, Daimler Benz, etc.) en Alemania y demás países centrales (Samsug y Philips en España, empresa que deslocaliza su producción de bombillas hacia Polonia al «descubrir» que los costes salariales representarían una cuantía inferior en un 75% a lo que son en España). No cabe duda de que las empresas alemanas, vanguardia de este movimiento ofensivo del capital, están chantajeando con deslocalizaciones hacia los nuevos miembros de la Unión Europea para obtener ventajas económicas: menores salarios, cargas sociales recortadas, menor presión fiscal<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Se trata de no confundir los flujos de IED iniciales con los actuales desmantelamientos industriales salvajes de plantas ya ubicadas en ciertos países de la UE, que tienen beneficios y que persiguen el logro de menores costes salariales y sociales junto con la obtención de mayores beneficios fiscales.

<sup>16</sup> En dicha empresa de Vénissieux, cerca de Lyon, dedicada a la fabricación de componentes automovilísticos, la semana de trabajo ha pasado a 36 horas sin incremento salarial bajo amenaza de deslocalizar unos 300 empleos hacia Eslovaquia.

<sup>17</sup> En dos centros de trabajo de Siemens ubicados en Alemania, los trabajadores acordaron pasar a trabajar 40 horas semanales respecto a las 35 horas anteriores sin incremento salarial. Sucumbieron al chantaje de que la empresa mantuviera 2.000 puestos de trabajo que de no aceptar su *diktat* se trasladarían a Hungría.

<sup>18</sup> El impuesto de sociedades, cuya armonización ha sido rechazada, representa el 35,4% en Francia, el 35% en España, Grecia y Malta, el 38,3% en Alemania, el 33% en Holanda, Austria, Bélgica e Italia, el 30% en Gran Bretaña, Luxemburgo y Dinamarca, el 28%-29% en Finlandia, Suecia, República Checa y Portugal, el 19% en Polonia, Eslovaquia y Hungría, el 12,5% en Irlanda, el 15% en Letonia, Lituania y Chipre. La pregunta provocadora es: ¿resulta

sobre los beneficios y el trabajo, *factor cada vez más determinante en los procesos de deslocalizaciones respecto a los costes salariales*, y una legislación más permisiva sobre medio ambiente. De hecho el gobierno alemán acorralado por la crisis económica ha propuesto rebajar en 6 puntos porcentuales el tipo del impuesto sobre sociedades para favorecer la inversión e intentar contener las salidas de flujos de IED hacia los países con menores niveles salariales y menores gravámenes sobre los beneficios.

Ahora bien, no puede cundir el alarmismo. Cabe recordar, por ejemplo, que si bien Francia es el segundo inversor mundial en el extranjero, tras Estados Unidos, es también el segundo país que más capital foráneo atrae, detrás de China. Los países desarrollados gozan de una mayor productividad total de los factores, de una mayor productividad de su mano de obra, de economías de aglomeración y, además, en muchos sectores, los salarios nominales y los costes sociales no rebasan el 15%-20% del coste total de un producto.

Esta nueva cultura de la competitividad cuestiona, como ya hemos apuntado, la base del pacto keynesiano sobre el cual se asentó el Estado del bienestar: pleno empleo, relación laboral estable, crecimiento de los salarios reales suficiente, según productividad, como para integrar al ciudadano como trabajador-consumidor e intervención del Estado como productor en los sectores estratégicos intensivos en capital y agente de redistribución de las rentas.

La restricción del paro y de la precariedad sería tanto más acuciante en cuanto que ha desaparecido la relativa autonomía monetaria y cambiaria, las políticas presupuestarias ya no pueden tener teóricamente un papel contracíclico activo, no existe un presupuesto comunitario significativo y no se ha apostado por una política de mejora de la productividad total de los factores que atenuara las presiones más negativas sobre los costes salariales. Así, caso de shock económico negativo, el ajuste tomará la forma de una reducción de los salarios reales, si los mercados de trabajo son «flexibles», y/o de un aumento del paro hasta que los mercados de trabajo alcancen el grado deseado de flexibilidad para que el crecimiento salarial sea elástico al aumento del paro.

El paro es llamado a ser la variable central de ajuste en la UME y no es de extrañar, en estas circunstancias, que la mayoría de los gobier-

---

lícito mantener ayudas comunitarias para países receptores con tipos impositivos mucho más bajos que los vigentes en los países contribuyentes netos? De hecho, Laurent Fabius basa su oposición al texto constitucional europeo en que no contribuye a reindustrializar a Europa y a que «no subordina las ayudas financieras de la UE a una perspectiva de armonización fiscal y social en los nuevos Estados miembros».

nos de los Quince haya rechazado la mención al empleo como principio de valor equivalente al de la estabilidad monetaria. Así, la Conferencia Europea para el Empleo, celebrada en noviembre de 1997 y presentada en sociedad como una «*Estrategia coordinada para el empleo*», no ha superado, en lo fundamental, el umbral de las declaraciones de buenas intenciones.

#### 4. Unión Europea y espacio social europeo

La armonización de los sistemas de protección social entre Estados miembros no está en la agenda. Puede haber una política social europea en un orden sustantivo pero no existe posibilidad de una política de protección social europea, la cual sigue siendo competencia de los Estados miembros y tema sujeto a la unanimidad de los Estados miembros.

«La unión social en el debate social europeo significa especialmente una armonización de los estándares sociales, y, lo que es más, al nivel más alto posible. La unión social requiere un gran número de regulaciones más estrictas del mercado de trabajo. La unión monetaria requiere lo contrario: una flexibilidad considerablemente mayor en el mercado de trabajo»<sup>19</sup>.

Si ya de por sí la pertenencia a la UME hacía difícil la existencia de un espacio social europeo, la última ampliación ha llevado a las calendas griegas la posibilidad de una política social común.

Además, más allá de los discursos genéricos sobre las bondades del pleno empleo y del bienestar social, Europa está siendo sometida a una serie de cambios demográficos que afectan al desarrollo del modelo social europeo y los sistemas de protección social se hallan actualmente sometidos a presiones tanto por el lado de los gastos como por el de los ingresos.

- En el capitalismo global, de componente financiero dominante, las crisis económicas son cada vez más frecuentes y suscitan un incremento del paro, una disminución de la tasa de actividad y una reducción de la ratio cotizantes/receptores de una prestación social.
- Aumento de la población mayor de 65 años respecto a la población en edad de trabajar y contracción de la tasa de natalidad. La relación entre ambos colectivos que era en 1990 de 1 a 5 en el conjunto de los países europeos es en la actualidad de 1 a 4 y, de

---

<sup>19</sup> Otmar ISSING: *Cuadernos de Información Económica*, n.º 112, Madrid, julio 1996, p. 40.

proseguir las tendencias actuales, lo cual resulta muy discutible en plazo tan largo<sup>20</sup>, se prevé una relación de 1 a 3 en 2020.

- Las jubilaciones anticipadas contribuirían también a cuestionar la viabilidad del sistema público de pensiones. En la actualidad, menos del 50% de los hombres entre 55 y 64 años desempeñan efectivamente un empleo en la Unión Europea.
- Aumento progresivo de la esperanza de vida de la población, lo que alarga la duración del período de percepción de la prestación. Además, el importe de la prestación también tiende a elevarse.
- Los gastos en concepto de sanidad tienden a incrementarse y el aumento del número de personas que viven solas se traduce en un incremento de la demanda de los servicios de ayuda y de asistencia.

Ahora bien, más importantes que los cambios demográficos resulta el hecho de que se esté produciendo un cuestionamiento de la dimensión social del crecimiento al albur de la integración europea y de la progresión del libre cambio mundial. ¿Resulta compatible el logro de un nuevo impulso económico con el mantenimiento del acervo social europeo, con la llamada desde Lisboa «racionalización» y «modernización» del modelo social europeo? De hecho, las reformas emprendidas en la Unión Europea apuntan todas ellas hacia un endurecimiento de las condiciones de percepción de la prestación, una ampliación de los períodos de cotización y, a menudo, una reducción de la cuantía de la prestación.

**Obviamente, la dimensión social es una magnitud autónoma y complementaria de la economía** pero no subordinada a la misma. Ahora bien, la crisis del modelo keynesiano de Estado de bienestar, a la que aludíamos anteriormente, refleja la confrontación entre dos lógicas: la lógica económica del mercado (competitividad) y la lógica social basada en principios redistributivos. Esta última fue producto de un pacto tácito en el que se intercambiaba estabilidad política y social, que también cumplía funciones de estabilización económica, por protección social. Pero, con el transcurrir del tiempo, se habría producido una «sobrecarga» de las prestaciones que trabaría la rentabilidad del capital. De ahí las críticas dirigidas a la dimensión social respecto a los imperativos derivados de las constricciones de valorización del capital. Pero, por ahora, este cuestionamiento del Estado del bienestar, de intensidad variable según los Estados, es todavía más «intelectual» que real. Se trata de crear la cultura de lo inevitable para que la ciudadanía interiorice como inevitable el recorte posterior.

---

<sup>20</sup> Las tendencias demográficas dependen del propio desarrollo de las políticas sociales que pueden ser más o menos favorables para la natalidad, del grado de estabilidad en el empleo, del precio de la vivienda, etc., por no hablar de la inmigración.

Aún así, en casi todos los Estados miembros de la UE, el gasto público referido al PIB ha descendido como consecuencia de una menor **progresión** del gasto respecto al crecimiento del PIB y de un recorte de ciertas prestaciones sociales (cuantía y condiciones de acceso a ellas). Así, por ejemplo, el gasto público español referido al PIB ha pasado del 47,7% en 1995 al 41,2% en el 2002.

En lo referente a los gastos sociales, se confirma la tendencia a la baja que se viene observando desde 1996. En la UE-15 pasan del 28,4% del PIB al 27,5% en 2001, según datos de la Comisión de abril de 2004, y en España, consecuencia de la creación de empleo, conviene precisarlo, bajan del 21,9% al 20,1%. Aún así, España se sitúa 7 puntos por debajo de la media comunitaria y sólo por delante de Irlanda (14,6%) en intensidad del gasto social/PIB. Las disparidades en términos de gastos social per cápita son aun más abultadas respecto a la media comunitaria.

Se va asentado la idea según la cual la «euroesclerosis» respecto al mayor dinamismo de Estados Unidos provendría de su excesiva generosidad social. Sin embargo, los gobiernos europeos, presos de la ilusión neoliberal, harían bien en recordar que el gasto público tiene un efecto estimulante sobre la actividad económica mayor que la reducción de impuestos en la que están enfrascados, sin que de ello se pueda deducir por ahora un gran éxito económico.

Se agita el fantasma de la insostenibilidad a un plazo de 30-50 años de los sistemas públicos de pensiones. Se crea una alarma social, cuyo exponente más claro se halla en las conclusiones del Consejo Ecofin celebrado el 7 de noviembre de 2000, línea de actuación retomada por el Comité de Política Económica del Consejo de la UE a finales de 2002. Aun reconociendo que el sistema de pensiones públicas habría de ser excedentario hasta el 2015, fecha a partir de la cual se invierte drásticamente la tendencia, apremia a España a emprender reformas porque estima que el gasto público en este concepto podría pasar del 9,3% del PIB actual al 17,7% en 2050. Las tensiones por el envejecimiento de la población (demografía y mayor esperanza de vida) serían más agudas desde 2030 debido a la jubilación de las generaciones del *baby boom* nacidas a finales de los años sesenta y principios de los años setenta. Es decir, lejos de las convulsiones de Alemania y Francia, el sistema de pensiones público está saneado en España gracias a que ahora se jubilan las generaciones poco numerosas de la Guerra Civil y de la postguerra<sup>21</sup>. En cual-

---

<sup>21</sup> Unas reformas mínimas consisten en separar las fuentes de financiación de modo que el Estado asuma la financiación del gasto de naturaleza no contributiva que aún sea soportado por las contribuciones sociales. Paralelamente a ello, la integridad de los excedentes de la Seguridad Social habrían de ir destinados a dotar el Fondo de Reserva y no a cubrir otros dé-

quier caso resulta obvio que más significativos que estos recortes regresivos resultaría, si de lo que se trata es de garantizar la viabilidad de un sistema público de prestaciones por reparto, elevar la tasa de ocupación, sobre todo de las mujeres y de los mayores de 50 años, así como fomentar las políticas de inmigración y las políticas natalicias para que crezca la población en edad de trabajar y que ésta tenga efectivamente acceso a un empleo de calidad.

Habida cuenta de las nuevas tendencias demográficas, de las restricciones presupuestarias, del endurecimiento del acceso a las prestaciones y de los nuevos parámetros de competencia que derivan de la moneda única y de la ampliación, parece difícil que no se produzca un cuestionamiento creciente de los pilares del llamado modelo social europeo sin que, como queda recogido en la llamada Constitución Europea, exista posibilidad alguna de promover una política social de ámbito europeo. Se ha producido un deslizamiento en el objeto de la política económica. Originariamente, la competitividad era percibida como un medio para el mantenimiento-potenciación del acervo social. En la actualidad, para ganar cuotas de competitividad se tiende a oponer, en contra de lo recogido por los principios comunitarios, eficacia económica a desarrollo social.

Como muestra de ello, convendría referirse a lo afirmado por Guillermo de la Dehesa en su último libro. Así, por ejemplo, el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) no sería en la actualidad sino una transferencia de renta de los propietarios de capital físico y de los trabajadores más cualificados hacia la mano de obra menos cualificada, los costes del despido serían excesivos y no tendrían como finalidad proteger a los trabajadores más débiles frente a pérdidas injustas de empleo (¿cuáles son justas?) sino que terminarían por beneficiar a los que ya tienen un empleo, los cuales quedarían aislados de la presión competitiva de los desempleados.

Así, opone de forma frívola eficiencia económica a equidad social y afirma:

«En consecuencia, si se pretende reducir los altos y persistentes niveles de desempleo de la mayoría de los países de la UE, será necesario reducir, lo antes posible, aquellas regulaciones laborales y políticas sociales que afectan negativamente al nivel de eficiencia de la UE. El verdadero problema estriba en que el “modelo social europeo” ha sido utilizado durante muchos años para mantener simultáneamente una alta rigidez en el mercado de trabajo y un nivel elevado de protección social, sin una presión por parte del electorado a favor de un cambio, lo que sugiere que esta opinión se puede considerar como un “equilibrio político”.

Romper dicho equilibrio no va a ser una tarea fácil. Por ello, la única salida podría terminar siendo esperar a que las crecientes presiones derivadas de la ampliación y el envejecimiento de la población pongan de relieve que ambos sistemas no parecen ser sostenibles para el medio plazo, debido al incremento de la competencia y a los mayores costes en términos de gastos presupuestarios, tanto de los Estados miembros como de la UE. Si eso ocurre, entonces el “modelo social europeo”, que durante tantos años ha sido un ejemplo para el mundo de un sistema óptimo de bienestar social y una sociedad solidaria e integrada, podría acabar siendo restringido por su incompatibilidad con las tendencias demográficas y las ampliaciones»<sup>22</sup>.

Jean Peyrelevade, entonces Presidente del *Crédit Lyonnais*, ya había apuntado haciendo también referencia a los procesos de integración europea<sup>23</sup>:

«El Estado nacional, considerado como regulador social por la opinión, ya no podrá desarrollar una política social que sea cuantitativamente diferente sin dañar el valor de sus empresas bien sea directamente (mediante el deterioro de las rentabilidades) o indirectamente (mediante el incremento de las retenciones). El nivel de expresión de lo social habrá de ser el europeo».

«Un Estado que decida localmente ser relativamente menos social que otro, siendo de talla comparable por supuesto, almacena en este juego no cooperativo unos efectos externos positivos en términos de competitividad económica... Cualquier política social ha de ser pensada de forma diferente y se debe integrar la noción de competitividad».

## 5. Conclusiones

- Para que la competencia y las convergencias económicas asociadas con la UME no actúen en detrimento del acervo social de algunos Estados miembros, es necesario crear un espacio social europeo definido por un mínimo de reglas comunes: ni el funcionamiento del gran mercado, ni el de la UEM están vinculados a reglas sociales que permitan corregir los efectos perversos de la integración. Con mayor motivo tras la última ampliación.
- Para salir de la situación de paro masivo y escapar a las incertidumbres de la precariedad, así como a las incertidumbres de un mayor dumping social intracomunitario en la UE ampliada, se han

<sup>22</sup> DEHESA, Guillermo: *Quo Vadis Europa*, Alianza Editorial, Madrid, 2004, p. 215.

<sup>23</sup> PEYRELEVADE, Jean: «Une stratégie pour la croissance» in: FAUROUX, Roger; SPITZ, Bernard: *Notre Etat: le livre vérité de la fonction publique*, Robert Laffont, Paris, 2001, p. 629.

de perfilar nuevas regulaciones en Europa que den lugar a unos equilibrios garantes de una mayor cohesión social. Y ello es posible. Dada la importancia de las relaciones económicas, comerciales y financieras intraeuropeas, resulta factible, si fuera necesario, una política común coordinada a escala europea que limitara los efectos más nocivos de la competencia intraeuropea.

- Los Estados naciones tienen dificultades crecientes en el mundo de la moneda única para regular la actividad macroeconómica. Sin embargo, los instrumentos de una regulación macroeconómica europea no han sido potenciados de forma correlativa. En el universo del euro, las estrategias nacionales de desinflación competitiva y de competencia salarial y social, formas más fáciles y retrógradas de mejorar las condiciones de la oferta, representan una alternativa a la anterior estrategia de devaluación competitiva y aparecen, en consonancia con las premisas sobre las que se sustenta el entramado de la moneda única, como alternativas a las políticas y estrategias más audaces de búsqueda de mejora de la productividad total de los factores de producción mediante mayores inversiones en I+D+i y en capital humano.

Se ha de impulsar un crecimiento intensivo en empleo de calidad a nivel comunitario. La Europa del ciudadano, como ha quedado demostrado por la elevada abstención en las últimas elecciones europeas, así como parcialmente en las dificultades por las que está pasando el proceso de aprobación de la llamada «Constitución» europea, es ante todo la Europa del trabajador y la de los derechos civiles y sociales.



# **Jurisprudencia**



# Crónica de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

Carlos Gimeno Verdejo<sup>1</sup>

Administrador de la Comisión Europea-DG Comercio

María Isabel Rofes i Pujol<sup>2</sup>

Letrado del Tribunal de Justicia

## Las sentencias Van Parys<sup>3</sup> y Chiquita<sup>4</sup> sobre los efectos jurídicos en Derecho Comunitario de las normas de la Organización Mundial de Comercio

En estas dos sentencias, el Tribunal de Justicia, en sede prejudicial, y el Tribunal de Primera Instancia, al resolver un recurso de indemnización, van a confirmar la ausencia de efecto directo de las normas de la Organización Mundial de Comercio (en lo sucesivo la «OMC»)<sup>5</sup> en el ordenamiento comunitario, incluso en aquellos casos en los el Organo de Solución de Diferencias establecido en el marco de esta organización se ha pronunciado sobre la compatibilidad de una normativa comunitaria con dichas normas.

Los asuntos examinados por el Tribunal de Justicia y por el Tribunal de Primera Instancia tienen por objeto la organización común del mercado del plátano y en particular su régimen de importación<sup>6</sup>. Dicho régi-

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas por el autor son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

<sup>2</sup> Las opiniones expresadas por la autora son estrictamente personales y en ningún caso vinculantes para la Institución en la que presta sus servicios.

<sup>3</sup> Sentencia de 1 de marzo de 2005, Van Parys / Belgisch Interventie- en Restitutiebureau (C-377/02, Rec. p. I-0000).

<sup>4</sup> Sentencia de 3 de febrero de 2005, Chiquita / Comisión (T-19/01, Rec. P. II-0000).

<sup>5</sup> Sobre esta organización y su funcionamiento véase [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>6</sup> Reglamento (CEE) n.º 404/93 del Consejo, de 13 de febrero de 1993, por el que se establece la organización común de mercados en el sector del plátano (DO L 47, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n.º 1637/98 del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO L 210, p. 28); Reglamento (CE) n.º 2362/98 de la Comisión, de 28 de octubre de 1998, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 404/93 en lo relativo al régimen de importación de plátanos en la Comunidad (DO L 293, p. 32); Reglamento (CE) n.º 2806/98 de la Comisión, de 23 de diciembre de 1998, sobre la expedición de certificados de importación de plátanos, de acuerdo con los contingentes arancelarios, y de plátanos tradi-

men, impugnado ante la OMC por los países exportadores de plátanos, había sido declarado incompatible con las normas de la OMC<sup>7</sup> por el Órgano de Solución de Diferencias.<sup>8</sup>

En el asunto prejudicial *Van Parys*, en la medida en que la Oficina de intervención y restitución belga le había denegado certificados de importación para determinadas cantidades de plátanos procedentes de Ecuador y de Panamá, un importador había planteado un litigio ante el *Raad van State* belga. Alegaba que las decisiones denegatorias eran irregulares debido a la ilegalidad con arreglo a las normas de la OMC de los Reglamentos que regulan la importación de plátanos en la Comunidad, sobre los cuales se basaban dichas decisiones. Al considerar que, de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, no corresponde al juez nacional pronunciarse sobre la validez de los actos comunitarios<sup>9</sup>, el *Raad van State* había decidido suspender el procedimiento y plantear a dicho Tribunal cuestiones prejudiciales relativas a la validez de tales Reglamentos.

Por lo que respecta al asunto *Chiquita*, tres sociedades pertenecientes a uno de los mayores grupos productores y distribuidores de plátanos del mundo habían presentado un recurso de indemnización del perjuicio supuestamente sufrido como consecuencia de la adopción y mantenimiento en vigor de uno de esos Reglamentos, el n.º 2362/98.

El Tribunal de Justicia, antes de adentrarse en el examen de apreciación de la validez de los Reglamentos comunitarios controvertidos, considera necesario resolver primero la cuestión de si los Acuerdos OMC confieren a los justiciables de la Comunidad el derecho a invocarlos ante los órganos jurisdiccionales para impugnar la validez de una normativa comunitaria.

---

cionales ACP para el primer trimestre de 1999 y la presentación de nuevas solicitudes (DO L 349, p. 32); Reglamento (CE) n.º 102/1999 de la Comisión, de 15 de enero de 1999, sobre la expedición de certificados de importación de plátanos, en el marco de los contingentes arancelarios y de los plátanos tradicionales ACP para el primer trimestre de 1999 (segundo período) (DO L 11, p. 16); y Reglamento (CE) n.º 608/1999 de la Comisión, de 19 de marzo de 1999, relativo a la expedición de los certificados de importación de plátanos para el segundo trimestre de 1999, en el marco de los contingentes arancelarios y de los plátanos tradicionales ACP, y a la presentación de nuevas solicitudes (DO L 75, p. 18).

<sup>7</sup> Artículos I y XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (DO 1994, L 336, p. 103; en lo sucesivo, «GATT de 1994»), que constituye el anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la OMC y artículo 4 del Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros, la República de Bolivia, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República de Venezuela (DO 1998 L 127, p. 10).

<sup>8</sup> Véase O'CONNOR, B., «Remedies in the WTO dispute settlement system: the bananas and hormones cases», *Journal of World Trade*, 2004, n.º 38-2, pp. 245 y s.

<sup>9</sup> Véase la sentencia de 22 de octubre de 1987, Foto-Frost (314/85, rec. p. 4199).

A este respecto, menciona jurisprudencia reiterada según la cual, teniendo en cuenta su naturaleza y su espíritu, los Acuerdos OMC no forman parte en principio de las normas respecto a las cuales el Tribunal de Justicia controla la legalidad de los actos de las instituciones comunitarias.<sup>10</sup> Y recuerda que, tan sólo en el supuesto de que la Comunidad tenga el propósito de cumplir una obligación particular asumida en el marco de la OMC o cuando el acto comunitario se remita expresamente a disposiciones precisas de los Acuerdos OMC, corresponderá al Tribunal de Justicia controlar la legalidad del acto comunitario de que se trate en relación con las normas de la OMC.<sup>11</sup>

El Tribunal de Justicia estima que ninguna de estas dos situaciones bien circunscritas estaba presente en el asunto sometido a su examen. Aunque el Órgano de Solución de Diferencias había adoptado una resolución declarando la incompatibilidad de la normativa comunitaria con normas de la OMC y aunque la Comunidad había asumido, después de la adopción de dicha resolución, el compromiso de atenerse a dichas normas, la Comunidad —señala el Tribunal— no tenía el propósito de asumir una obligación particular en el marco de la OMC.

El Tribunal de Justicia concluye por tanto que un operador económico no puede invocar ante un órgano jurisdiccional de un Estado miembro que una normativa comunitaria es incompatible con determinadas normas de la Organización Mundial del Comercio basándose en el simple hecho de que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC haya declarado la incompatibilidad de dicha normativa con las citadas normas.

Dos son las principales razones esgrimidas por el Tribunal de Justicia para alcanzar esta conclusión. En primer lugar, tras analizar en detalle el sistema de solución de diferencias de la OMC<sup>12</sup>, el Tribunal destaca que,

---

<sup>10</sup> Véanse sentencia de 23 de noviembre de 1999, Portugal/Consejo (C-149/96, Rec. p. I-8395); auto de 2 de mayo de 2001, OGT Fruchthandels-gesellschaft (C-307/99, Rec. p. I-3159); sentencias de 12 de marzo de 2002, Omega Air y otros (C-27/00 y C-122/00, Rec. p. I-2569); de 9 de enero de 2003, Petrotub y Republica/Consejo (C-76/00 P, Rec. p. I-79); y de 30 de septiembre de 2003, Biret International/Consejo (C-93/02 P, Rec. p. I-10497).

<sup>11</sup> Véanse, en lo que atañe al GATT de 1947, las sentencias de 22 de junio de 1989, Fediol/Comisión (70/87, Rec. p. 1781) y de 7 de mayo de 1991, Nakajima/Consejo (C-69/89, Rec. p. I-2069), así como, en lo que atañe a los Acuerdos OMC, las sentencias antes citadas Portugal/Consejo y Biret International/Consejo.

<sup>12</sup> Señala que, aun cuando si no se llega a una solución de mutuo acuerdo entre las partes y compatible con los acuerdos de que se trata, el primer objetivo del mecanismo de solución de diferencias es, en principio, conseguir la supresión de las medidas controvertidas si se constata que éstas son incompatibles con las normas de la OMC, el sistema prevé, no obstante, para el caso de que no sea factible suprimir inmediatamente tales medidas, la posibilidad de otorgar una compensación o de autorizar la suspensión de la aplicación de concesiones o del cumplimiento de otras obligaciones, como solución provisional hasta la supresión de la

aunque exista una resolución del Órgano de Solución de Diferencias que declare la incompatibilidad con las normas de la OMC de medidas adoptadas por un miembro, no es menos cierto que el sistema de solución de diferencias en el marco de la OMC reserva un importante papel a la negociación entre las partes. En tales circunstancias, el Tribunal de Justicia considera que imponer a los órganos jurisdiccionales la obligación de abstenerse de aplicar las normas jurídicas internas que sean incompatibles con los Acuerdos OMC tendría como consecuencia privar a los órganos legislativos o ejecutivos de las partes contratantes de la posibilidad de alcanzar, siquiera fuera con carácter temporal, una solución negociada. De hecho, el Tribunal reconoce que en el caso concreto del contencioso de los plátanos, si se hubiese dado la posibilidad al órgano jurisdiccional comunitario de controlar la legalidad de las medidas comunitarias controvertidas en relación con las normas de la OMC, la posición de la Comunidad en la búsqueda de una solución de la diferencia mutuamente satisfactoria y conforme con las citadas normas habría podido verse debilitada y el resultado final habría podido verse comprometido.

Como segunda razón, el Tribunal de Justicia arguye una motivación política. A juicio del Tribunal, admitir que incumbe directamente al juez comunitario la tarea de garantizar la conformidad del Derecho Comunitario con las normas de la OMC equivaldría a privar a los órganos legislativos o ejecutivos de la Comunidad del margen de maniobra del que dis-

---

medida incompatible. El Tribunal reconoce que la compensación y la suspensión de la aplicación de concesiones u otras obligaciones son medidas temporales a las que se puede recurrir en caso de que no se apliquen en un plazo prudencial las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias y que dentro del sistema se considera preferible la aplicación plena de la recomendación de poner una medida adoptada por el miembro afectado en conformidad con los acuerdos OMC de que se trate. Sin embargo, subraya el Tribunal, si el miembro afectado no cumple su obligación de ejecutar dichas recomendaciones y resoluciones en un plazo prudencial, ese miembro, si así se le pide, y no más tarde de la expiración del plazo prudencial, entablará negociaciones con cualesquiera de las partes que hayan recurrido al procedimiento de solución de diferencias, con miras a hallar una compensación mutuamente aceptable. Si dentro de los veinte días siguientes a la fecha de expiración del plazo prudencial no se ha convenido en una compensación satisfactoria, la parte que ha recurrido al citado procedimiento podrá pedir la autorización del Órgano de Solución de Diferencias para suspender la aplicación al miembro afectado de concesiones u otras obligaciones resultantes de los Acuerdos de la OMC. Además, en el sistema se prevé que la diferencia se mantenga en el orden del día de las reuniones del Órgano hasta que se resuelva, es decir, hasta que se haya «suprimido» la medida declarada incompatible con las normas de la OMC o hasta que las partes lleguen a una «solución mutuamente satisfactoria». En caso de desacuerdo en cuanto a la compatibilidad de las medidas adoptadas para cumplir las recomendaciones y resoluciones del Órgano de Solución de diferencias, está previsto que la diferencia se resolverá «conforme a los presentes procedimientos de solución de diferencias», lo que incluye la búsqueda por las partes de una solución negociada.

frutan los órganos similares de los terceros que han celebrado acuerdos comerciales con la Comunidad. Consta que algunas de las partes contratantes, entre las cuales se encuentran los socios más importantes de la Comunidad desde el punto de vista comercial, han llegado precisamente a la conclusión, a la luz del objeto y de la finalidad de los Acuerdos OMC, de que tales Acuerdos no se incluyen entre las normas con respecto a las cuales los órganos jurisdiccionales controlan la legalidad de sus normas jurídicas internas. Si se admitiera esta falta de reciprocidad, ésta entrañaría el riesgo de que se produzca un desequilibrio en la aplicación de las normas de la OMC.

La línea de razonamiento seguida por el Tribunal de Primera Instancia en el asunto *Chiquita* es prácticamente la misma y le lleva por tanto a desestimar los recursos de indemnización.

Los dos órganos jurisdiccionales comunitarios hacen así gala de una cierta sensibilidad política alejándose de un enfoque puramente legalista. Dicha posición contrasta con la adoptada por el Abogado General Sr. Tizzano en sus conclusiones en el asunto *Van Parys*. Este, adhiriéndose a conclusiones presentadas por el Abogado General Sr. Alber en el asunto *Biret*<sup>13</sup>, antepone al principio de «reciprocidad y de mutuas ventajas» vigente en la OMC un estricto principio de legalidad, según el cual en una Comunidad de Derecho las resoluciones del Órgano de Solución de Diferencias no pueden no constituir un criterio de legalidad de las normas comunitarias. A su juicio, el Tribunal de Justicia no debía por tanto avalar, al amparo de motivaciones de dudoso valor jurídico, la evidente vulneración de las razones de la legalidad que resultaría de la solución contraria. Por tanto, en sus conclusiones, proponía al Tribunal de Justicia declarar la ilegalidad de la normativa comunitaria por ser incompatible con las reglas de la OMC.

En la medida en que la opción tomada por el Abogado General reposa en una caracterización del sistema de solución de diferencias de la OMC como sistema judicial, contraria a la que los miembros de la OMC le han querido dar, la solución dada por los órganos jurisdiccionales parece estar más en consonancia con la verdadera naturaleza de dicho sistema. Se trata de un sistema híbrido entre lo judicial y lo diplomático<sup>14</sup> y probablemente no corresponde al Tribunal de Justicia cambiar dicha caracterización.

(CGV)

---

<sup>13</sup> La sentencia ha sido anteriormente citada.

<sup>14</sup> Véase TREBILCOCK, M.T. y HOWSE, R., «The regulation of international trade», 2.ª ed., Rotledge, Londres y Nueva York, pp. 52 y s.

## **La sentencia Simutenkov<sup>15</sup> sobre los efectos jurídicos de las obligaciones de igualdad de trato de trabajadores en el Acuerdo de Cooperación entre la CE y Rusia**

En esta sentencia el Tribunal de Justicia da respuesta a una cuestión prejudicial planteada por la Audiencia Nacional española en el marco de un litigio en relación con una normativa deportiva que limita el número de jugadores de Estados terceros que pueden alinearse en las competiciones nacionales.

La petición de decisión prejudicial tenía por objeto la interpretación del artículo 23, apartado 1, del Acuerdo de colaboración y cooperación por el que se establece una colaboración entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros, por una parte, y la Federación de Rusia, por otra, firmado en Corfú el 24 de junio de 1994 (en lo sucesivo ACC)<sup>16</sup>. Esta disposición, que forma parte del título IV de dicho Acuerdo, denominado «Comercio e inversiones», y dentro de éste del capítulo I, titulado a su vez «Condiciones laborales», dispone lo siguiente: «Salvo lo dispuesto en la legislación, las condiciones y los procedimientos aplicables en cada Estado miembro, la Comunidad y sus Estados miembros velarán por que el trato que se conceda a los nacionales rusos, legalmente empleados en el territorio de un Estado miembro, no implique ninguna discriminación por motivos de nacionalidad, por lo que respecta a las condiciones de trabajo, la remuneración o el despido, en comparación con los nacionales de ese mismo Estado.»

En concreto, la Audiencia Nacional preguntaba si dicha disposición del ACC debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación a un deportista profesional de nacionalidad rusa, con tarjeta de residencia y permiso de trabajo, contratado de manera regular por un club establecido en un Estado miembro, de una norma adoptada por una federación deportiva del mismo Estado en virtud de la cual los clubes sólo pueden alinear en las competiciones de ámbito estatal un número limitado de jugadores procedentes de Estados terceros que no formen parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

En primer lugar, el Tribunal de Justicia examina si el principio de no discriminación recogido en el ACC puede ser invocado por un particular ante los órganos jurisdiccionales de un Estado miembro. A esta cuestión responde en sentido afirmativo.

---

<sup>15</sup> Sentencia de 12 de abril de 2005, Simutenkov / Ministerio de Educación y Cultura y Real Federación Española de Fútbol (C-265/03, Rec. P. I-0000).

<sup>16</sup> Aprobado en nombre de las Comunidades mediante la Decisión 97/800/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 30 de octubre de 1997 (DO L 327, p. 1).

El punto de partida de su razonamiento consiste en recordar jurisprudencia reiterada, según la cual «una disposición de un acuerdo celebrado por las Comunidades con Estados terceros debe considerarse directamente aplicable cuando, a la vista de su tenor y de su objeto y naturaleza, contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no se subordina a la adopción de acto ulterior alguno»<sup>17</sup> y aplicarla a la disposición controvertida. El Tribunal estima que, según su tenor, esta disposición establece, en términos claros, precisos e incondicionales, la prohibición impuesta a cada Estado miembro de tratar de manera discriminatoria, por razón de su nacionalidad, a los trabajadores rusos en relación con sus propios nacionales, por lo que respecta a sus condiciones de trabajo, retribución o despido. Y precisa que los trabajadores que se benefician de dicha disposición son aquéllos que tengan nacionalidad rusa y estén contratados legalmente en el territorio de un Estado miembro.

En su razonamiento el Tribunal va también a rechazar los argumentos presentados por la Real Federación Española de Fútbol, la cual, apoyándose en los términos «salvo lo dispuesto en la legislación, las condiciones y los procedimientos aplicables en cada Estado miembro», que figuran al principio del citado artículo 23, apartado 1, estimaba que, en virtud de tal reserva, la competencia de expedir licencias a los jugadores de fútbol que le atribuye la ley y la normativa deportiva adoptada por ella deben aplicarse con carácter preferente respecto al principio de no discriminación enunciado en la misma disposición. A juicio del Tribunal, la norma de igualdad de trato del ACC establece una obligación de resultado precisa sin que se exija a tal fin la adopción de medidas de aplicación complementarias y la reserva prevista en el mismo no puede interpretarse en el sentido de que permite a los Estados miembros restringir de manera discrecional la aplicación del principio de no discriminación, ya que tal interpretación vaciaría de contenido dicha disposición y la privaría, por tanto, de cualquier efecto útil. En aras de la doctrina del efecto útil<sup>18</sup>, el Tribunal de Justicia va aún más lejos y considera que otras disposiciones del ACC, confiriendo al Consejo de cooperación EC-Rusia la misión de hacer recomendaciones pertinentes para la aplicación de *inter alia* el artículo 23<sup>19</sup> y estableciendo un *carve-out* para la aplicación de la legislación y normativa relativas a la entrada y la estancia, el trabajo, las

---

<sup>17</sup> Sentencias de 27 de septiembre de 2001, Gloszczuk (C-63/99, Rec. p. I-6369) y de 8 de mayo de 2003, Wählergruppe GEMEINSAM (C-171/01, Rec. p. I-4301).

<sup>18</sup> Véanse las sentencias de 29 de enero de 2002, Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, Rec. p. I-1049), y de 8 de mayo de 2003, Deutscher HANDBALLBUND (C-438/00, Rec. p. I-4135).

<sup>19</sup> Artículo 27 del ACC.

condiciones laborales y el establecimiento de personas físicas y la prestación de servicios<sup>20</sup>, no son suficientes tampoco para desvirtuar la obligación de resultado precisa inscrita en el artículo 23 del ACC. Tratándose en particular de las misiones conferidas al consejo de cooperación, el Tribunal observa que se trata únicamente de facilitar la observancia de la prohibición de discriminación, pero no puede considerarse que limite la aplicación inmediata de ésta.<sup>21</sup>

Tras haber examinado el tenor de la disposición controvertida, el Tribunal se adentra en el examen del objeto y naturaleza del ACC y llega a la conclusión de que estos no contradicen el efecto directo del principio de no discriminación recogido en el artículo 23, apartado 1, del ACC. Señala a tal efecto que el hecho de que el ACC se limite a establecer una colaboración entre las partes<sup>22</sup>, sin prever una asociación o una futura adhesión de la Federación de Rusia a las Comunidades, no puede impedir la aplicabilidad directa de algunas de sus disposiciones.<sup>23</sup>

Una vez afirmado el efecto directo de la disposición, en segundo lugar, el Tribunal de Justicia determina el alcance de la misma de modo relativamente fácil al constatar que su tenor es muy similar al del artículo 38, apartado 1, primer guión, del Acuerdo de asociación entre las Comunidades y Eslovaquia<sup>24</sup>, sobre el que se había ya pronunciado en una sentencia anterior<sup>25</sup>. El Tribunal había interpretado dicho artículo en el sentido de que se opone a la aplicación a un deportista profesional de nacionalidad eslovaca, contratado de manera regular por un club establecido en un Estado miembro, de una norma adoptada por una federación deportiva del mismo Estado en virtud de la cual los clubes sólo están autorizados a alinear en los partidos de Liga y de Copa un número limitado de jugadores procedentes de países terceros que no formen parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

---

<sup>20</sup> Artículo 48 del ACC.

<sup>21</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias de 31 de enero de 1991, KZIBER (C-18/90, Rec. p. I-199) y de 4 de mayo de 1999, Sürül (C-262/96, Rec. p. I-2685).

<sup>22</sup> Según se desprende del artículo 1 del ACC, éste tiene por objeto establecer una colaboración entre las partes destinada a promover, entre otras cosas, el desarrollo de relaciones políticas estrechas entre las citadas partes, el comercio y la existencia de relaciones económicas armoniosas entre ellas, las libertades políticas y económicas, así como la consecución de una integración gradual entre la Federación de Rusia y un área más amplia de cooperación en Europa.

<sup>23</sup> Véanse las sentencias KZIBER, antes citadas; de 15 de enero de 1998, BABAHENINI (C-113/97, Rec. p. I-183); y de 16 de junio de 1998, RACKE (C-162/96, Rec. p. I-3655).

<sup>24</sup> Firmado en Luxemburgo el 4 de octubre de 1993 y aprobado en nombre de las Comunidades por la Decisión 94/909/CECA, CE, Euratom del Consejo y de la Comisión, de 19 de diciembre de 1994 (DO L 359, p. 1).

<sup>25</sup> Sentencia Deutscher HANDBALLBUND, antes citada.

La diferencia de objetivos globales entre, por una parte, el ACC, tendente únicamente a lograr una integración gradual entre Rusia y un área más amplia de cooperación en Europa, y por otra parte, el Acuerdo entre las Comunidades y Eslovaquia, creador de una asociación con vistas a la integración progresiva en las Comunidades Europeas del Estado tercero de que se trata, carece de importancia, a juicio del Tribunal, a efectos de interpretar del mismo modo disposiciones muy similares en ambos acuerdos. Según el Tribunal, ni del contexto ni de la finalidad del ACC se desprende en modo alguno que éste pretendiese atribuir a la prohibición de «discriminación por motivos de nacionalidad, por lo que respecta a las condiciones de trabajo [...], en comparación con los nacionales de ese mismo Estado» un significado distinto del que resulta del sentido ordinario de estos términos.

Por ello, tras recordar una vez más el argumento del efecto útil, puntualizar que la limitación basada en la nacionalidad no puede entenderse justificada por razones deportivas<sup>26</sup> y que no se habían invocado otros posibles argumentos justificativos de la misma, el Tribunal declara que el artículo 23, apartado 1, del ACC debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación a un deportista profesional de nacionalidad rusa, contratado de manera regular por un club establecido en un Estado miembro, de una norma adoptada por una federación deportiva del mismo Estado en virtud de la cual los clubes sólo pueden alinear en las competiciones de ámbito estatal un número limitado de jugadores procedentes de Estados terceros que no formen parte del Acuerdo sobre el EEE.

Las consecuencias prácticas de esta decisión del Tribunal de Justicia no deben exagerarse. Aunque las Comunidades Europeas han concluido multitud de acuerdos con terceros países<sup>27</sup> y un buen número de ellos incluyen disposiciones similares al artículo 23 del ACC, lo cierto es que el principio de discriminación allí inscrito se limita al post-establecimiento de trabajadores (en el territorio de los Estados miembros de las Comunidades por lo que a éstas respecta). Por lo tanto, nada obsta a que los Estados miembros puedan limitar, mediante medidas relativas al preestablecimiento, el acceso de futbolistas y otros trabajadores extranjeros beneficiarios de dicho principio.

La interpretación del Tribunal de Justicia sobre el alcance del artículo 23 del ACC no deja de ser correcta. De hecho dicho alcance limitado

---

<sup>26</sup> La limitación no se refiere a encuentros específicos entre equipos representativos de sus respectivos países, sino que se aplica a los encuentros oficiales entre clubes y, por consiguiente, a la parte esencial de la actividad ejercida por los jugadores profesionales.

<sup>27</sup> Véase [http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/index_en.htm)

(únicamente post-establecimiento) es posiblemente uno de los principales motivos por los que el Tribunal de Justicia no ha tenido reparos en reconocerle un efecto directo. En efecto, si comparamos esta sentencia con la sentencia *Van Parys*<sup>28</sup>, llama la atención que en ningún momento el Tribunal de Justicia haya tenido en cuenta el argumento de la posible falta de reciprocidad por parte de las autoridades rusas a la hora de interpretar el artículo 23 del ACC o el argumento de la estabilidad de las obligaciones jurídicas impuestas por el ACC, cuando la reciprocidad y el margen de maniobra de las partes fueron determinantes para denegar el efecto directo a normas de la OMC. En efecto, por una parte, es dudoso que los órganos jurisdiccionales rusos confieran un efecto directo a dicha disposición del ACC y que las autoridades rusas no tiendan a hacer una lectura extensiva de la reserva prevista en la misma para la legislación, las condiciones y los procedimientos aplicables en Rusia. Y por otra parte, debe observarse que el ACC se ha concluido inicialmente por una duración de 10 años.<sup>29</sup> ¿Debemos pensar que el Tribunal no los tuvo en cuenta simplemente porque ninguna de las partes en el asunto *Simutenkov* parece haberlos invocado?

(CGV)

**Asegurado que, hallándose en el extranjero, necesita asistencia médica urgente con carácter vital. Traslado a un establecimiento hospitalario de un Estado tercero estando en posesión del formulario E 112: Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 12 de abril de 2005, Herederos de Annette Keller, asunto C-145/03<sup>30</sup>**

El Juzgado de lo Social n.º 20 de Madrid planteó una cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia en marzo de 2003,<sup>31</sup> por la que pedía la interpretación de los artículos 3, 19 y 22 del Reglamento n.º 1408/71,<sup>32</sup> y del

---

<sup>28</sup> Comentada más arriba en este mismo comentario.

<sup>29</sup> Artículo 106 del ACC.

<sup>30</sup> Disponible en la página del Tribunal de Justicia, [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int), y pendiente de publicación en la Recopilación.

<sup>31</sup> En la sentencia se dice que la decisión es de noviembre de 2001, pero que no llegue a Luxemburgo hasta finales de marzo de 2003.

<sup>32</sup> Reglamento (CEE) del Consejo, de 14 de junio de 1971, relativo a la aplicación de los regímenes de seguridad social a los trabajadores por cuenta ajena, los trabajadores por cuenta propia y los miembros de sus familias que se desplazan dentro de la Comunidad, en su versión modificada y actualizada mediante el Reglamento (CEE) n.º 2001/83 del Consejo, de 2 de junio de 1983 (DO L 230, p. 6; EE 05/03, p. 53).

artículo 22, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 574/72<sup>33</sup> (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 1408/71» y «Reglamento n.º 574/72», respectivamente).

La duda del juez español se suscitó en el marco de un litigio entre los herederos de la Sra. Keller, subrogados en los derechos de ésta en el curso del procedimiento principal, y el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA) (en lo sucesivo, «demandados en el litigio principal»). Dicho litigio se originó por la negativa de este último, denominado, cuando ocurrieron los hechos, Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), a reembolsar los gastos de la asistencia hospitalaria recibida por la Sra. Keller en una clínica suiza.

El artículo 3, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, reconoce el derecho a la igualdad de trato en favor de los residentes en uno de los Estados miembros. El artículo 19 impone la regla de que todo trabajador incluido en su ámbito de aplicación tiene derecho a las prestaciones en especie servidas por cuenta de la institución de seguridad social del Estado en el que está asegurado, por la institución del lugar de residencia, según las disposiciones de la legislación que ésta aplique y como si estuviera afiliado a la misma.

El artículo 22, cuya interpretación se pedía igualmente, titulado «Estancia fuera del Estado competente. Regreso o traslado de residencia a otro Estado miembro durante una enfermedad o maternidad. Necesidad de desplazarse a otro Estado miembro para recibir la asistencia apropiada», dispone en sus apartados 1 y 2:

«1. El trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia que satisfaga las condiciones exigidas por la legislación del Estado competente para tener derecho a las prestaciones, teniendo en cuenta, en su caso, las disposiciones del artículo 18 y:

- a) cuyo estado requiera de modo inmediato prestaciones durante una estancia en el territorio de otro Estado miembro, o
- [...]
- c) que sea autorizado por la institución competente a desplazarse al territorio de otro Estado miembro para recibir en el mismo la asistencia apropiada a su estado;

tendrá derecho:

- i) a las prestaciones en especie servidas, por cuenta de la institución competente, por la institución del lugar de estancia [...], según las

---

<sup>33</sup> Reglamento (CEE) del Consejo, de 21 de marzo de 1972, por el que se establecen las modalidades de aplicación del Reglamento n.º 1408/71, en su versión modificada y actualizada mediante el Reglamento (CEE) n.º 2001/83, antes citado.

disposiciones de la legislación que ésta aplique, como si estuviera afiliado a la misma, regulándose la duración del servicio de las prestaciones por la legislación del Estado competente;

[...]

2. [...]

La autorización requerida en virtud de la letra c) del apartado 1 no podrá ser denegada cuando la asistencia de que se trate figure entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado miembro en cuyo territorio resida el interesado y cuando, habida cuenta de su estado de salud actual y la evolución probable de la enfermedad, esta asistencia no puede serle dispensada en el plazo normalmente necesario para obtener el tratamiento de que se trata en el Estado miembro en que reside.»

Por su parte, el artículo 36 del Reglamento n.º 1408/71 establece:

«1. Las prestaciones en especie abonadas por la institución de un Estado miembro con cargo a un institución de otro Estado miembro, en virtud de lo preceptuado en el presente capítulo, darán lugar al reembolso de su coste íntegro, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 32.

2. Los reembolsos previstos en el apartado 1 serán determinados y efectuados según las modalidades establecidas por el Reglamento de aplicación a que se refiere el artículo 98, bien mediante la justificación de los gastos realizados, o bien sobre la base de un tanto alzado.

En este último supuesto, dicho tanto alzado deberá asegurar un reembolso lo más cercano posible al importe de los gastos reales.

3. Dos o varios Estados miembros, o las autoridades competentes de los mismos, podrán convenir otras formas de reembolso o renunciar a todo reembolso, entre las instituciones que de ellos dependen.»

En virtud del artículo 22 del Reglamento n.º 574/72:

«1. Para percibir prestaciones en especie en virtud del inciso i) de la letra b) del apartado 1 del artículo 22 del Reglamento [n.º 1408/71], el trabajador por cuenta ajena o por cuenta propia deberá presentar en la institución del lugar de residencia un certificado que acredite que tiene derecho a seguir disfrutando de dichas prestaciones. Este certificado, que expedirá la institución competente, indicará en particular, en su caso, la duración máxima durante la cual se pueden seguir abonando las prestaciones en especie según la legislación del Estado competente. Se podrá expedir dicho certificado después de la marcha del interesado y a instancia de éste, cuando no haya sido posible expedirla con anterioridad por razones de fuerza mayor.

[...]

3. Lo dispuesto en los apartados 1 y 2 será aplicable por analogía cuando se trate de realizar las prestaciones en especie, en el caso a que se refiere la letra c) del apartado 1 del artículo 22 del Reglamento».

Se desprende de la Decisión 94/604/CE n.º 153 de la Comisión administrativa de las Comunidades Europeas para la seguridad social de los trabajadores migrantes,<sup>34</sup> que el formulario E 111 es el certificado necesario para aplicar el artículo 22, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, mientras que el formulario E 112 es el requerido para aplicar el artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), de este mismo Reglamento.

En cuanto a la normativa española se refiere, el artículo 102, apartado 3, de la Ley General de la Seguridad Social<sup>35</sup> establece que «las Entidades obligadas a prestar asistencia sanitaria no abonarán los gastos que puedan ocasionarse cuando el beneficiario utilice servicios médicos distintos de los que hayan sido asignados, a no ser en los casos que reglamentariamente se determinen».

El artículo 18 del Decreto 2766/67, de 16 de noviembre de 1967, que lleva por título «Asistencia sanitaria prestada por servicios ajenos a la Seguridad Social»,<sup>36</sup> («Decreto n.º 2766/67»), dispone en sus apartados 1 y 4:

«1. Cuando el beneficiario, por decisión propia o de sus familiares, utilice servicios distintos de los que hayan sido designados, las Entidades obligadas a prestar la asistencia sanitaria no abonarán los gastos que puedan ocasionarse, excepto en los casos previstos en los números 3 y 4 de este artículo.

[...]

4. Cuando la utilización de servicios médicos distintos de los asignados por la Seguridad Social haya sido debida a una asistencia urgente de carácter vital, el beneficiario podrá formular ante la Entidad obligada a prestarle asistencia sanitaria la solicitud de reintegro de los gastos ocasionados, que será acordado por ésta si de la oportuna información que se realice al efecto resultara la procedencia del mismo».

Por lo que a la normativa alemana se refiere, en virtud del artículo 18, apartado 1, del Fünftes Buch des Sozialgesetzbuches - Gesetzliche Krankenversicherung (Código Social alemán, libro V - Régimen legal del seguro de enfermedad), en la versión en vigor cuando acaecieron los hechos del litigio principal, «Si, de acuerdo con el estado reconocido de los conocimientos médicos, el tratamiento de una enfermedad sólo fuera po-

---

<sup>34</sup> Decisión de 7 de octubre de 1993, relativa a los modelos de formularios necesarios para la aplicación de los Reglamentos n.º 1408/71 y n.º 574/72 (E 001, E 103C-E 127) (DO 1994, L 244, p. 22).

<sup>35</sup> En la versión que estaba en vigor en el momento en que ocurrieron los hechos del litigio principal.

<sup>36</sup> Modificado por el Decreto n.º 2575/73, de 14 de septiembre de 1973.

sible en el extranjero, el seguro de enfermedad podrá correr total o parcialmente con los costes. [...]»

En 1994, la Sra. Keller, de nacionalidad alemana, residía en España y estaba afiliada al Régimen General de la Seguridad Social. Deseando desplazarse a Alemania por motivos familiares, solicitó del INSALUD la expedición de un formulario E 111, que le fue remitido antes de su partida, para el período comprendido entre el 15 de septiembre y el 15 de octubre de 1994. Durante su estancia, la Sra. Keller fue asistida en un hospital alemán en el que se le diagnosticó un tumor maligno de nariz, cavidad nasal, órbita y base craneal, con ramificación al espacio intercraneal de tal gravedad que podía provocar la muerte de la interesada en cualquier momento.

Con el fin de poder seguir disfrutando en Alemania de la asistencia médica necesaria por la enfermedad que le aquejaba, la Sra. Keller solicitó al INSALUD la expedición de un formulario E 112. Se desprende de una nota interna de dicho organismo, de 23 de febrero de 1995, que se le remitió dicho formulario debido a que, ante la gravedad de su estado de salud, no era recomendable trasladarla a España. Prorrogado en repetidas ocasiones, el período de validez del citado formulario se extendió hasta el 21 de junio de 1996.

Tras numerosos exámenes y un profundo análisis de las distintas posibilidades terapéuticas disponibles, los médicos del hospital alemán estimaron que, habida cuenta del cariz tan sumamente delicado que presentaba y de la especial pericia que requería, la intervención quirúrgica que la Sra. Keller necesitaba con carácter vital e inmediato sólo podía realizarse por los servicios de una clínica suiza. El informe de un cirujano especializado en otorrinolaringología, presentado ante el órgano jurisdiccional remitente, certificaba que dicha clínica privada era la única en Europa en la que se trataba, con reconocida eficacia científica, la patología que aquejaba a la Sra. Keller.

Por consiguiente, se trasladó a la Sra. Keller a Suiza donde estuvo hospitalizada del 10 al 25 de noviembre de 1994, practicándosele una intervención quirúrgica cuyos resultados se consideraron satisfactorios. Tras la operación, la paciente se sometió a radioterapia del 15 de diciembre de 1994 al 22 de febrero de 1995. El coste global de la asistencia prestada ascendió a 87.030 CHF<sup>37</sup> y fue abonado íntegramente por la Sra. Keller. A continuación, el 26 de abril de 1995, solicitó el reembolso de dicho importe al INSALUD.

La solicitud fue denegada por dicho organismo mediante acuerdo de 10 de agosto de 1995, en aplicación del artículo 102 de la Ley General de

---

<sup>37</sup> Alrededor de 55.900 euros, al cambio actual.

la Seguridad Social y del artículo 18, apartado 1, del Decreto n.º 2766/67, que establecen que la cobertura de los gastos ocasionados por la atención médica prestada en un Estado tercero requiere una autorización expresa y previa por su parte. En diciembre de 1995, el INSALUD desestimó la reclamación dirigida contra dicho acuerdo.

En mayo de 1999, la Sra. Keller solicitó de nuevo el reembolso de los gastos de su hospitalización en Suiza, solicitud que fue denegada mediante una resolución de la Inspección Sanitaria del INSALUD de 26 de julio de 1999, debido a que «[...] el proceso, aunque grave, no reunía las características de una urgencia vital que justificara el abandono del marco sanitario público nacional y/o comunitario, para acudir al entorno privado extracomunitario, sin permitir a la Entidad Gestora española el estudio y oferta de las correspondientes opciones asistenciales apropiadas a la patología que aquejaba a la paciente».

La Sra. Keller interpuso demanda contra esta última resolución ante el Juzgado de lo Social n.º 20 de Madrid. A raíz de una petición del INSALUD, de 2 de noviembre de 2000, se amplió la demanda contra el INSS debido a que esta institución sería la obligada a reembolsar los gastos reclamados en caso de prosperar la demanda. La Sra. Keller falleció el 30 de octubre de 2001 y sus herederos se subrogaron en el ejercicio de la acción en el procedimiento principal.

Del auto de remisión se desprende que las dudas del Juzgado de lo Social n.º 20 de Madrid se centraban, por una parte, en el carácter vinculante, para la institución de seguridad social española, del diagnóstico y de la elección terapéutica efectuados por los médicos de la institución alemana y, por otra parte, sobre el alcance del principio de igualdad de trato recogido en los artículos 3, 19 y 22 del Reglamento n.º 1408/71, concretamente, sobre la existencia de una obligación de reembolso de los gastos derivados de la hospitalización de la paciente en Suiza, habida cuenta de que, en virtud de la normativa aplicable en Alemania, habría disfrutado de la cobertura íntegra de dichos costes si hubiera estado afiliada en dicho país. A este respecto, el órgano jurisdiccional español se refería a dos certificados emitidos durante el año 2000 por la caja del seguro de enfermedad alemana a la que estuvo afiliada la Sra. Keller a partir del 15 de marzo de 1996. En uno de ellos, fechado el 4 de mayo de 2000, se hace constar que el coste de la intervención quirúrgica y de los tratamientos postoperatorios a los que se sometió la paciente en 1999 en Suiza, tras la reaparición de su tumor, fue íntegramente asumido por la seguridad social alemana. Del otro, fechado el 22 de diciembre de 2000, se desprende que los gastos de la asistencia médica recibida en Suiza en 1994 y en 1995 habrían sido reembolsados íntegramente por dicha caja si la paciente hubiera estado afiliada a ella en esa época.

A la vista de estas dudas, el Juzgado de lo Social n.º 20 de Madrid decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones con carácter prejudicial:

«1. Si el formulario E-111 y en especial el E-112, cuya expedición prevén los artículos 22.1 c) del Reglamento 1408/71 y los artículos 22.1 y 3 del Reglamento 574/72, tienen fuerza vinculante para la [institución] competente que los expide (en el presente caso la Seguridad Social Española) en lo relativo al diagnóstico efectuado por la institución del lugar de residencia (en el presente caso la Sanidad Pública Alemana), en concreto en los aspectos referentes a que la trabajadora precisaba de una intervención quirúrgica inmediata como única medida terapéutica para salvar su vida e, igualmente, respecto a que dicha intervención sólo podía ser realizada por un centro hospitalario de país no perteneciente a la Unión Europea, en concreto, la Clínica Universitaria de Zúrich, en Suiza, por lo que la Institución del lugar de residencia puede remitir al trabajador a dicho centro hospitalario sin que la institución competente se encuentre legitimada para exigir a éste el regreso con la finalidad de someter al trabajador a los exámenes médicos que considere oportunos y ofrecerle las opciones asistenciales apropiadas a la patología que presente.

2. Si el principio de igualdad de trato que recoge el artículo 3 del Reglamento 1408/71, al señalar que los trabajadores “...podrán acogerse al beneficio de la legislación de todo Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de éste”, en relación con lo establecido en los artículos 19.1 a) y 22.1. i) de la misma norma, conforme a las cuales el trabajador desplazado tiene derecho a las prestaciones en especie servidas por cuenta de la institución del lugar de estancia o residencia según las disposiciones que ésta aplique, como si estuviera afiliada a la misma, debe interpretarse en el sentido de que la institución competente viene obligada a asumir los gastos derivados de la asistencia sanitaria prestada por un país ajeno a la Unión Europea cuando se acredite que el trabajador, si hubiera sido afiliado o asegurado de la institución del lugar de residencia, habría tenido derecho a dicha prestación sanitaria, cuando además se da la circunstancia de que dicha asistencia sanitaria —esto es, asistencia sanitaria en casos de urgencia vital por centros privados, incluso de países no pertenecientes a la Unión Europea— figura entre las prestaciones previstas por la legislación del Estado competente.»

En sus observaciones, los demandados en el litigio principal pusieron de manifiesto ciertas contradicciones, en el auto de remisión, entre la descripción de los hechos y la redacción de la primera pregunta. Sostenían que, por esa razón, la comprensión se veía dificultada, que las observaciones escritas podían no resultar pertinentes y que disminuían las posibilidades de que el Tribunal de Justicia diera una respuesta útil al órgano jurisdiccional remitente.

A este respecto, el Tribunal recordó su conocida jurisprudencia según la que la necesidad de llegar a una interpretación del Derecho Comunitario que sea eficaz para el juez nacional exige que éste defina el contexto fáctico y el régimen normativo en el que se inscriben las cuestiones que plantea o que, al menos, explique los presupuestos fácticos sobre los que se basan tales cuestiones.<sup>38</sup> Esta exigencia se explica porque la información proporcionada en las resoluciones de remisión no sólo debe servir para que el Tribunal pueda dar respuestas útiles, sino también para que los Gobiernos de los Estados miembros y las demás partes interesadas tengan la posibilidad de presentar observaciones conforme al artículo 23 del Estatuto CE del Tribunal de Justicia. Incumbe al Tribunal de Justicia velar por que sea salvaguardada esta posibilidad, teniendo en cuenta que, con arreglo a la citada disposición, a las partes interesadas sólo se les notifican los autos de remisión.<sup>39</sup>

En ese caso concreto sin embargo, el Tribunal apreció que el auto de remisión permitía comprender la pertinencia y el alcance de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional remitente, apreciación corroborada por el contenido de las observaciones presentadas por las partes en el litigio principal y los Gobiernos de los Estados miembros. En consecuencia, el Tribunal la consideró admisible.

Entrando ya en el examen de la primera cuestión planteada, el Tribunal de Justicia observó que el juez español preguntaba, en esencia, si la expedición por la institución a la que está afiliado el interesado, denominada por el Reglamento n.º 1408/71 y por el Reglamento n.º 574/72 «institución competente», de un formulario E 111 o de un formulario E 112 a efectos de la aplicación del artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), o c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, implica que dicha institución quede vinculada por los diagnósticos efectuados por los servicios médicos del Estado miembro en el que se encuentra el beneficiario de la seguridad social, denominado también «Estado miembro de estancia», en cuanto a la necesidad de carácter vital de una intervención quirúrgica urgente habida cuenta de la patología que aqueja a dicho beneficiario, así como por la opción terapéutica decidida por dichos servicios de trasladar a éste a un establecimiento hospitalario situado en un Estado tercero.

La representación del Gobierno español sostenía que, contrariamente a lo manifestado en el auto de remisión, la admisión de la Sra. Keller en la clínica suiza no había sido consecuencia de una decisión de traslado tomada por los médicos alemanes, sino de una iniciativa de la propia

---

<sup>38</sup> Véase, en particular, la sentencia de 9 de septiembre de 2004, Carbonati APUANI, C-72/03, apartado 10, pendiente de publicación en la Recopilación y disponible en [www.curia.eu.int](http://www.curia.eu.int).

<sup>39</sup> Sentencia de 21 de septiembre de 1999, ALBANY, C-67/96, Rec. p. I-5751, apartado 40).

interesada, que había abandonado el hospital en contra del consejo de sus médicos. De ahí que la petición de decisión prejudicial se basara en un caso meramente hipotético, en tanto que las circunstancias reales del asunto en el litigio principal no suscitaban ninguna cuestión de interpretación del Derecho Comunitario.

A este respecto, el Tribunal recordó que, en el marco de un procedimiento con arreglo al artículo 234 CE, basado en una clara separación de las funciones entre los órganos jurisdiccionales nacionales y el propio Tribunal de Justicia, toda apreciación de los hechos del asunto es competencia del juez nacional. Asimismo corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional, que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse, apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia, como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. Por consiguiente, cuando las cuestiones planteadas se refieren a la interpretación del Derecho Comunitario, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse.<sup>40</sup>

En el presente asunto, el órgano jurisdiccional español consideró que la admisión de la Sra. Keller en la clínica suiza era consecuencia de una decisión de los médicos alemanes, tomada tras realizar diversas pruebas y un examen profundo de las posibilidades terapéuticas en relación con la patología de la interesada. El juez español se basó, a este respecto, en el informe de un cirujano especializado en otorrinolaringología que certificó que, en el momento en que ocurrieron los hechos, el centro suizo era el único, en Europa, capaz de practicar con posibilidades reales de éxito el tipo de operación que requería la patología de la Sra. Keller.

Por lo que respecta a la declaración de la Sra. Keller, presentada por el Gobierno español en apoyo de sus alegaciones, en la que ésta aseguró haber abandonado el hospital alemán voluntariamente, por propia iniciativa y en contra del consejo de los médicos, no se refiere a su desplazamiento a Suiza, sino a una salida temporal para ir a visitar a un miembro de su familia, como se desprende de las declaraciones contenidas en los documentos presentados por los herederos de la Sra. Keller en apoyo de su respuesta a una pregunta escrita hecha por el Tribunal de Justicia, que no fueron rebatidas en la vista.

En consecuencia, el Tribunal de Justicia rechazó la argumentación del Gobierno español basada en el carácter meramente hipotético de la petición de decisión prejudicial.

---

<sup>40</sup> Véase, en particular, la sentencia de 25 de febrero de 2003, IKA, C-326/00, Rec. p. I-1703, apartado 27.

Además, los organismos demandados en el litigio principal y el Gobierno español alegaban que los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 574/72 eran inaplicables al caso por el hecho de que la asistencia médica controvertida se había prestado en Suiza. A su juicio, la solución del litigio principal no dependía de una interpretación del Derecho Comunitario, sino que correspondía exclusivamente al derecho nacional.

A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que la mera circunstancia de que la asistencia se hubiera prestado fuera del territorio comunitario no bastaba para excluir la aplicación de los Reglamentos, al ser el criterio determinante el vínculo del asegurado con un régimen de seguridad social de un Estado miembro.<sup>41</sup> En este caso concreto, la interesada estaba afiliada, cuando ocurrieron los hechos del litigio principal, al régimen español de la seguridad social y poseía los formularios expedidos por el INSALUD con arreglo al artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71. En consecuencia, no cabía duda sobre la aplicabilidad de los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 574/72. En todo caso, la cuestión de si la expedición de un formulario E 111 o de un formulario E 112 por la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación implica que ésta está obligada a asumir los gastos de la asistencia médica proporcionada al beneficiario de la seguridad social en un Estado tercero depende de la interpretación que se dé a las disposiciones de Derecho Comunitario objeto de las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

Antes de entrar en el fondo del asunto, el Tribunal de Justicia hizo las consideraciones preliminares siguientes:

En primer lugar, que las cuestiones planteadas se inscribían en el contexto de una normativa nacional que reconoce al beneficiario de la seguridad social el derecho al reembolso de los gastos de la asistencia médica recibida, sin consultar previamente a los servicios pertenecientes al sistema sanitario nacional, de servicios externos a dicho sistema, cuando se demuestra que dicha asistencia respondía a una necesidad de urgencia vital.

En segundo lugar, que pese a que el auto de remisión se refería a la institución del «lugar de residencia» para designar a la institución alemana de seguridad social y a los médicos autorizados por ella, estaba acreditado que, en el momento en que ocurrieron los hechos del litigio principal, la paciente residía en el Estado miembro en el que estaba afiliada, a saber, en España. Como ponían de manifiesto los organismos demanda-

---

<sup>41</sup> Véanse las sentencias de 23 de octubre de 1986, Van ROOSMALEN, 300/84, Rec. p. 3097, apartado 30; de 9 de julio de 1987, LABORERO y SABATO, asuntos acumulados 82/86 y 103/86, Rec. p. 3401, apartado 25, y de 29 de junio de 1994, ALDEWERELD, C-60/93, Rec. p. I-2991, apartado 14.

dos en el litigio principal, la presencia de la Sra. Keller en Alemania en esa época correspondía, por tanto, no al supuesto previsto en el artículo 19 del Reglamento n.º 1408/71, sino al mencionado en el artículo 22 de este mismo Reglamento. No procedía, por tanto, responder a la petición de decisión prejudicial en lo referente a la interpretación del artículo 19, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71.

El Tribunal de Justicia reformuló la primera pregunta y consideró que el juez de Madrid quería saber, en esencia, si la expedición por la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación de un formulario E 111, necesario para la aplicación del artículo 22, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, o de un formulario E 112, necesario para la aplicación del artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), de este mismo Reglamento, implica que dicha institución está vinculada por el diagnóstico de médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia en cuanto a la existencia de una situación de urgencia vital que requiere una intervención quirúrgica inmediata, así como por la decisión de dichos médicos de trasladar al asegurado a un hospital situado en el territorio de un Estado tercero debido a que ese centro resulta ser, según los conocimientos médicos del momento, el único que practica el tipo de intervención requerida con posibilidades reales de éxito.

Con el fin de responder a la pregunta así reformulada, el Tribunal se apoyó en la opinión del Abogado General, que proponía referirse al objetivo perseguido por el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 y a la función que cumplen los formularios E 111 y E 112 en el sistema creado por dicho artículo.<sup>42</sup>

Así, en el marco de los objetivos generales del Tratado CE, el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 forma parte de las medidas adoptadas por el legislador comunitario para que el trabajador originario de un Estado miembro reciba, con arreglo a las condiciones que dicho Reglamento establece, prestaciones en especie en los demás Estados miembros, cualquiera que sea la institución nacional a la que esté afiliado o su lugar de residencia.<sup>43</sup> Al garantizar al asegurado sometido a la legislación de un Estado miembro, cuyo estado de salud requiere de modo inmediato una prestación sanitaria durante una estancia en otro Estado miembro, o que cuenta con una autorización de la institución de seguridad social de la que depende para desplazarse a otro Estado miembro a fin de recibir en el mismo la asistencia apropiada a su estado de salud, el acceso a la asistencia en este otro Estado miembro en condiciones de cobertura tan favorables como aquéllas de que disfrutaban los beneficiarios a quienes se

<sup>42</sup> Conclusiones del Sr. GEELHOED, presentadas el 13 de enero de 2005, puntos 15 a 17.

<sup>43</sup> Sentencia de 3 de julio de 2003, Van DER DUIN, C-156/01, Rec. p. I-7045, apartado 50.

aplica la legislación de este último Estado, el artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 contribuye a facilitar la libre circulación de los asegurados y, en la misma medida, la prestación de servicios médicos transfronterizos entre los Estados miembros.<sup>44</sup>

El Tribunal hace suya en la sentencia la observación del Gobierno neerlandés de que la realización del objetivo perseguido por el artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), y c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71 se basa en un reparto de responsabilidades entre la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación y la institución del Estado miembro de estancia. En efecto, según los propios términos del artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71, por un lado, corresponde a la primera decidir, en el supuesto contemplado en el apartado 1, letra c), de dicho artículo, la concesión de la autorización que permita al asegurado desplazarse a otro Estado miembro con fines médicos; establecer, conforme a su normativa nacional, la duración del servicio de las prestaciones en el Estado miembro de estancia y asumir el coste de dichas prestaciones. Por otro lado, corresponde a la institución del Estado miembro de estancia servir tales prestaciones, según las disposiciones de la legislación que aquélla aplique, como si el beneficiario de la seguridad social de que se trate fuera uno de sus afiliados.

En este contexto, los formularios E 111 y E 112 tienen como finalidad garantizar a la institución del Estado miembro de estancia y a los médicos autorizados por dicha institución que el titular de tales formularios tiene derecho a recibir en ese Estado miembro, durante el período determinado en el formulario, una asistencia cuyo coste asumirá la institución de seguridad social del Estado miembro en el que está asegurado.

De esta regla de reparto de responsabilidades, en correlación con los actos comunitarios relativos al reconocimiento recíproco de los diplomas, certificados y otros títulos de especialistas del arte de curar<sup>45</sup>, se desprende que, toda vez que consintió, al expedir un formulario E 111 o un formulario E 112, que uno de sus beneficiarios que se encuentra en uno de los supuestos previstos en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71, recibiera asistencia médica fuera del país, la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación se remite a los médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia, que ejercen en el marco de su función, llamados a hacerse cargo del inte-

---

<sup>44</sup> Véanse las sentencias de 12 de julio de 2001, VANBRAEKEL y OTROS, C-368/98, Rec. p. I-5363, apartado 32, y de 23 de octubre de 2003, INIZAN, C-56/01, Rec. p. I-12403, apartado 21.

<sup>45</sup> Véanse, a este respecto, las sentencias de 28 de abril de 1998, DECKER, C-120/95, Rec. p. I-1831, apartado 42, y KOHLL, C-158/96, Rec. p. I-1931, apartados 47 y 48.

resado en este último Estado, y está obligada a aceptar y reconocer los diagnósticos efectuados y las opciones terapéuticas dictadas por tales médicos como si emanaran de médicos autorizados que hubieran tenido que prestar asistencia al asegurado en el Estado miembro de afiliación, sin perjuicio de la posible existencia de un comportamiento abusivo.<sup>46</sup>

En efecto, en el supuesto contemplado en el artículo 22, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1408/71, los médicos establecidos en el Estado miembro de estancia son los que mejor pueden apreciar el estado de salud del interesado y la asistencia inmediata que dicho estado requiere. Por lo que respecta al supuesto previsto en el artículo 22, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1408/71, la autorización expedida por la institución del país de afiliación implica que, durante el período de validez de dicha autorización, la citada institución otorga su confianza a la institución del Estado miembro en el que permitió que estuviera el asegurado con fines médicos y a los médicos autorizados por ésta. A este respecto el Tribunal de Justicia destacó que, al igual que sucede en el ámbito de la libre prestación de servicios, debe considerarse que los médicos establecidos en otros Estados miembros ofrecen garantías profesionales equivalentes a las de los médicos establecidos en el territorio nacional.<sup>47</sup>

El Tribunal de Justicia consideró, pues, que la institución de seguridad social que había consentido, al expedir un formulario E 111 o un formulario E 112, que uno de sus beneficiarios del seguro de enfermedad recibiera asistencia médica fuera del país, está vinculada por los diagnósticos relativos a la necesidad de asistencia urgente de carácter vital, efectuados por los médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia.<sup>48</sup> De igual manera, la primera institución está vinculada por la decisión terapéutica tomada por los mencionados médicos basándose en los diagnósticos que han efectuado y en función del estado de los conocimientos médicos del momento, incluso cuando dicha decisión consista en trasladar al interesado a otro Estado para que se le preste el tratamiento urgente que su patología requiere, que no pueden proporcionarle los médicos establecidos en el Estado miembro de estancia.

---

<sup>46</sup> Véase, por analogía, en el contexto de los diagnósticos relativos a la incapacidad laboral de un beneficiario de la seguridad social, efectuados por la institución del Estado miembro de residencia o de estancia de conformidad con el artículo 18 del Reglamento n.º 574/72, la sentencia de 2 de mayo de 1996, PALETTA, C-206/94, Rec. p. I-2357, apartados 24 a 28.

<sup>47</sup> Sentencia KOHLL, antes citada, apartado 48.

<sup>48</sup> Véanse, en un sentido análogo en el contexto de los artículos 19 del Reglamento n.º 1408/71 y 18 del Reglamento n.º 574/72, las sentencias de 12 de marzo de 1987, RINDONE, 22/86, Rec. p. 1339, apartados 9 a 14, y de 3 de junio de 1992, PALETTA, C-45/90, Rec. p. I-3423, apartado 28.

Aquí el Tribunal de Justicia se refiere, de nuevo, a las conclusiones del Abogado General que había señalado que, a efectos de determinar el carácter vinculante de tales diagnósticos y decisiones, resulta irrelevante que el Estado al que dichos médicos decidieron trasladar al interesado no sea miembro de la Unión Europea,<sup>49</sup> puesto que la decisión terapéutica así tomada es competencia de los médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia y de dicha institución.

En tales circunstancias, y como habían admitido en sus observaciones escritas los propios organismos demandados en el litigio principal, no se puede exigir que el interesado, titular de un formulario E 111 o de un formulario E 112, regrese al Estado miembro en el que está asegurado para someterse en él a un control médico, aun cuando los médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia estimen que su estado de salud requiere asistencia urgente de carácter vital.<sup>50</sup>

El Tribunal se negó a aceptar la tesis de los organismos demandados en el litigio principal, que sostenían que los diagnósticos efectuados y las decisiones tomadas en materia terapéutica por médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia deben someterse a aprobación por la institución del Estado de afiliación, ya que tal tesis habría supuesto ignorar la regla del reparto de responsabilidades que subyace en el artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), y c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/7, así como el principio de reconocimiento recíproco de competencias profesionales de los médicos, y perjudicaría los intereses del paciente que necesita asistencia urgente de carácter vital.

En cambio, hizo suya la observación de la Sra. Keller durante el procedimiento principal y del Gobierno neerlandés en sus observaciones escritas que sostenían que, si bien para disfrutar de prestaciones en metálico, como el abono de una renta, de conformidad con el artículo 22, apartado 1, letra a), inciso ii), del Reglamento n.º 1408/71, la institución del Estado miembro de afiliación puede obligar, en virtud del artículo 18, apartado 5, del Reglamento n.º 574/72, al beneficiario de la seguridad social que se encuentra en otro Estado miembro a someterse a un examen realizado por un médico elegido por ella, no dispone, en cambio, de dicha facultad en los supuestos, en relación con las prestaciones en especie, contemplados en el artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), y c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71.

El Gobierno español defendía la procedencia de interpretar literalmente y de manera restrictiva el artículo 22, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1408/71: puesto que la autorización mencionada en esa nor-

---

<sup>49</sup> Punto 23 de sus conclusiones.

<sup>50</sup> Véase, en este sentido, la sentencia RINDONE, antes citada, apartado 21.

ma tiene por objeto permitir el desplazamiento del interesado a otro Estado miembro para «recibir en el mismo» la asistencia apropiada a su estado, el derecho conferido por ese mismo apartado, letra c), inciso i), al beneficiario de la seguridad social que posea un formulario E 112 se refiere únicamente a la asistencia proporcionada en el Estado miembro, identificado en dicho formulario, al que se le autorizó a desplazarse a tal fin, excluyendo la que le hubiera prestado en otro Estado.

Ahora bien, el Tribunal de Justicia decidió a este respecto que, si resulta, durante el tratamiento seguido por el asegurado en el territorio del Estado miembro al que la institución de seguridad social de la que depende le ha autorizado a desplazarse con fines médicos, que la patología diagnosticada al interesado requiere asistencia urgente de carácter vital cuya prestación, en opinión de los médicos autorizados por la institución de dicho Estado miembro habida cuenta del estado de los conocimientos médicos del momento, sólo puede realizarse en un establecimiento situado en el territorio de un Estado distinto a dicho Estado miembro, el artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71 debe interpretarse en el sentido de que el derecho del asegurado a las prestaciones en especie servidas por la institución del Estado miembro de estancia incluye la asistencia dispensada en dicho establecimiento, siempre que, según la legislación aplicada por la referida institución, ésta esté obligada a servir a una persona que está afiliada a ella las prestaciones en especie correspondientes a tal asistencia.

Los organismos demandados en el litigio principal pretendieron justificar su posición recurriendo al objetivo de planificación y organización de la oferta hospitalaria, que se vería en peligro si a los beneficiarios de la seguridad social les estuviera permitido acceder libremente a prestaciones sanitarias en cualquier Estado, incluido un Estado tercero.

Ahora bien, aún siendo cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que tal objetivo puede justificar que la cobertura, por la institución de seguridad social de la que depende el asegurado, de la asistencia recibida fuera del Estado miembro se supedita a una autorización previa de dicha institución,<sup>51</sup> no resultan, en cambio, pertinentes las consideraciones relacionadas con dicho objetivo cuando la institución de seguridad social ha consentido precisamente, mediante la expedición de un formulario E 111 o de un formulario E 112, que uno de sus asegurados reciba asistencia hospitalaria fuera del Estado miembro en el que está asegurado.

---

<sup>51</sup> Véanse las sentencias de 12 de julio de 2001, SMITS y PEERBOOMS, C-157/99, Rec. p. I-5473. apartados 76 a 80, y de 13 de mayo de 2003, MÜLLER-FAURÉ y VAN RIET, C-385/99, Rec. p. I-4509, apartados 76 a 82.

Habida cuenta de estos razonamientos, la respuesta que dio el Tribunal de Justicia a la primera pregunta fue que el artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), y c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71 y el artículo 22, apartados 1 y 3, del Reglamento n.º 574/72 han de interpretarse en el sentido de que la institución de seguridad social que consintió, mediante la expedición de un formulario E 111 o de un formulario E 112, que uno de sus beneficiarios del seguro de enfermedad recibiera asistencia médica en otro Estado miembro, está vinculada por los diagnósticos relativos a la necesidad de asistencia urgente de carácter vital, efectuados durante el período de validez del formulario por médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia, así como por la decisión de tales médicos adoptada, durante ese mismo período, basándose en dichos diagnósticos y en los conocimientos médicos del momento, de trasladar al interesado a un establecimiento hospitalario situado en otro Estado, aun en el caso de que éste sea un Estado tercero. No obstante, en tal situación, conforme al artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), y c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, el derecho del asegurado a las prestaciones en especie servidas por cuenta de la institución de seguridad social de la que depende está sujeto a la condición de que, según la legislación aplicada por la institución del Estado miembro de estancia, ésta esté obligada a servir a una persona que está afiliada a ella las prestaciones en especie correspondientes a dicha asistencia. En tales circunstancias, la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación no tiene derecho ni a exigir el regreso del interesado al país para someterle en él a un control médico, ni a hacer que se le examine en el Estado miembro de estancia, ni a supeditar los diagnósticos y las decisiones anteriormente mencionadas a una aprobación por su parte.

Mediante la segunda cuestión planteada, el órgano jurisdiccional remitente solicitaba, en esencia, al Tribunal de Justicia, que determinara las condiciones y modalidades de asunción de los gastos de la asistencia médica recibida en un Estado tercero en las circunstancias descritas.

A tenor del artículo 22, apartado 1, inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, el beneficiario que se encuentre en uno de los supuestos contemplados en ese mismo apartado, letras a) y c), tiene derecho, en principio y durante el período de tiempo fijado por la institución de seguridad social de la que depende, a las prestaciones en especie efectuadas, a cuenta de dicha institución, por la institución del Estado miembro de estancia, según las disposiciones de la legislación aplicada por esta última, como si estuviera afiliado a la misma.<sup>52</sup> En consecuencia, el derecho

---

<sup>52</sup> Véanse las sentencias, antes citadas, VANBRAEKEL y otros, apartado 32, e Inizan, apartado 20.

así conferido al beneficiario de la seguridad social implica que los gastos de la asistencia prestada sean asumidos, en primer lugar, por la institución del Estado miembro de estancia, según la legislación que esta última aplique, quedando a cargo de la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación la obligación de reembolsar posteriormente a la institución del Estado miembro de estancia en las condiciones previstas en el artículo 36 del Reglamento n.º 1408/71.<sup>53</sup>

Si los médicos autorizados por la institución del Estado miembro de estancia optan, por razones de urgencia vital y habida cuenta de los conocimientos médicos del momento, por el traslado del asegurado a un establecimiento hospitalario situado en el territorio de un Estado tercero, el artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), y c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71, implica que, siempre que la institución del Estado miembro de estancia no tenga motivo alguno para dudar seriamente del fundamento de dicha decisión médica, asumirá el coste de la asistencia prestada en este último Estado de conformidad con la legislación que ella aplique, en condiciones idénticas a las que disfrutaban los beneficiarios de la seguridad social a quienes se aplica dicha legislación. Por lo que respecta a la asistencia que figura entre las prestaciones previstas en la legislación del Estado miembro de afiliación, corresponde posteriormente a la institución de seguridad social de dicho Estado soportar la carga de las prestaciones así realizadas, reembolsando a la institución del Estado miembro de estancia en las condiciones establecidas en el artículo 36 del Reglamento n.º 1408/71.

Los organismos demandados en el litigio principal alegaban igualmente la necesidad de controlar los gastos de seguridad social en apoyo de su negativa a correr con los gastos incurridos por la asistencia prodigada a la Sra. Keller en Suiza. A este respecto, el Tribunal de Justicia señaló que la circunstancia de que la asistencia médica se preste fuera del territorio del Estado miembro de estancia no coloca a la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación en una situación distinta de aquélla en la que esa misma asistencia se hubiera podido dispensar en el territorio de dicho Estado miembro, toda vez que la normativa aplicable y los posibles límites de reembolso que de ella se deriven son, en ambos casos, los del Estado miembro de estancia.<sup>54</sup>

El Tribunal señaló, por último, que tanto el efecto útil como la finalidad de las disposiciones comunitarias de que se trata llevan a considerar que, toda vez que está acreditado que la persona afectada tenía derecho a

---

<sup>53</sup> *Ibidem*, apartado 33 y apartados 20, 22 y 23, respectivamente.

<sup>54</sup> Véanse, por analogía, las sentencias, antes citadas, DECKER, apartados 38 a 40 y Kohll, apartados 40 a 42.

obtener la asunción por parte de la institución del Estado miembro de estancia del coste de la asistencia médica recibida en un Estado tercero, y que dicha asistencia figura entre las prestaciones previstas en la legislación del Estado miembro de afiliación, corresponde a la institución de seguridad social de dicho Estado reembolsar directamente a la referida persona o a sus derechohabientes el coste de tal asistencia a fin de garantizarle un nivel de asunción del coste equivalente al que dicha persona habría disfrutado si se hubiera aplicado lo dispuesto en el artículo 22, apartado 1, letras a), inciso i), y c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71.<sup>55</sup>

Así pues, el Tribunal de Justicia respondió a la segunda pregunta que, dado que la institución del Estado miembro de estancia no asumió el coste de la asistencia prestada en un establecimiento situado en un Estado tercero, que ha quedado acreditado que la persona afectada tenía derecho a que así fuera, y que dicha asistencia figura entre las prestaciones previstas en la legislación del Estado miembro de afiliación, corresponde a la institución de seguridad social de dicho Estado reembolsar directamente a la referida persona o a sus derechohabientes el coste de tal asistencia a fin de garantizarle un nivel de asunción del coste equivalente al que dicha persona habría disfrutado si se hubiera aplicado lo dispuesto en el artículo 22, apartado 1, del Reglamento n.º 1408/71.

Teniendo en cuenta las respuestas dadas, el Tribunal consideró innecesario examinar el asunto a la luz del principio de igualdad de trato reconocido por el artículo 3 del Reglamento n.º 1408/71 y renunció, en consecuencia, a interpretar esa disposición.

### *Comentario*

La sentencia se inscribe en la continuación de la serie iniciada en 1987, con la sentencia Rindone,<sup>56</sup> sobre los efectos que deben surtir en el

---

<sup>55</sup> Véanse, en este sentido, las sentencias, antes citadas, VANBRAEKEL y otros, apartado 34, e IKA, apartado 61.

<sup>56</sup> Sentencia antes citada, en la que el Tribunal interpretó los apartados 1 a 4 del artículo 18 del Reglamento n.º 574/72 en el sentido de que si la institución de seguridad social del Estado de afiliación no hace uso de la facultad prevista en el apartado 5 de someter al interesado al examen de un médico elegido por ella, se encuentra vinculada, tanto fáctica como jurídicamente, por las comprobaciones realizadas por la institución del lugar de residencia en cuanto al nacimiento y a la duración de una incapacidad laboral. La serie está integrada, además, por poner algunos ejemplos notables, por las sentencias PALETTA I y PALETTA II, antes citadas, en las que se confirmó la jurisprudencia Rindone, habiendo añadido el Tribunal de Justicia que ésta no implica, sin embargo, que al empresario le esté prohibido aportar los elementos de prueba que, llegado el caso, permitan al órgano jurisdiccional nacional declarar la existencia de un comportamiento abusivo o fraudulento derivado del hecho de que el trabajador no haya estado enfermo, aunque haya alegado una incapacidad laboral acreditada de conformidad con el artículo 18, ya que nadie puede

Estado miembro en el que el trabajador está asegurado, los exámenes, comprobaciones y diagnósticos realizados por los médicos de la institución de seguridad social que le han examinado cuando ha necesitado asistencia facultativa durante un desplazamiento a otro Estado miembro, así como sobre el reconocimiento entre instituciones de seguridad social de los Estados miembros, de los formularios adoptados por la Comisión Administrativa para la Seguridad Social de los Trabajadores Migrantes, órgano creado y regulado por el título IV del Reglamento n.º 1408/71.<sup>57</sup> Entre las tareas asignadas a este órgano por el artículo 81, letra a) de dicho Reglamento, figura la de resolver toda cuestión administrativa derivada de la normativa comunitaria en este ámbito y, en virtud del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 574/72, es el encargado de elaborar los modelos de certificados, atestados, declaraciones, solicitudes y demás documentos necesarios para asegurar su aplicación.

La sentencia no ha producido tampoco grandes sorpresas en relación con la opinión expresada por el Abogado General en sus conclusiones ya que, si bien no coincide con el razonamiento de éste en su totalidad, lo cierto es que la interpretación dada a las disposiciones de los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 574/72 coincide con la que éste había propuesto. La importancia de esta sentencia radica, en concreto, en la clarificación que

---

prevalerse del Derecho Comunitario de forma abusiva o fraudulenta; *BANKS*, antes citada, en la que el Tribunal decidió que, mientras no se retire o no se declare su invalidez, el certificado E 101, expedido con arreglo al artículo 11 bis del Reglamento n.º 574/72 y en el que se hace constar que un trabajador por cuenta propia sigue sometido a la legislación del Estado miembro de origen mientras se prolongue el período concreto en el que efectúe un trabajo en el territorio de otro Estado miembro, vincula a la institución de seguridad social del Estado miembro al que el trabajador por cuenta propia se desplaza para efectuar un trabajo, así como a la persona que utiliza los servicios de dicho trabajador; la sentencia de 10 de febrero de 2000, *Fitzwilliam Executive Search Ltd*, C-202/97, Rec. P. I-883, en la que el Tribunal afirmó que el certificado E 101, expedido por la institución designada por la autoridad competente de un Estado miembro, es vinculante para las instituciones de seguridad social de los demás Estados miembros en la medida en que acredite la afiliación de los trabajadores desplazados por una empresa de trabajo temporal al régimen de seguridad social del Estado miembro en el que ésta está establecida; e *IKA*, antes citada, según la que, en el momento en que la institución del lugar de estancia formula ante la del lugar de residencia una solicitud de expedición de un formulario E 112, cuando con anterioridad ésta había expedido un formulario E 111 a su asegurado, le corresponde a esta última asegurarse de que la negativa aparente a abonar prestaciones en especie con arreglo al artículo 31 del Reglamento n.º 1408/71 está fundada. Si llega a la convicción de que no es así, le corresponde hacérselo saber a la institución del lugar de estancia, la cual está entonces obligada a examinar de nuevo el fundamento de su postura y, llegado el caso, a modificarla.

<sup>57</sup> Este Reglamento ha sido derogado por el Reglamento (CE) n.º 883/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social (DO L 166, p. 1). De acuerdo con su artículo 91, la nueva normativa sólo será aplicable a partir de la fecha de entrada en vigor del Reglamento de aplicación, destinado a reemplazar al actual Reglamento n.º 574/72.

ha llevado a cabo del alcance de la obligación impuesta a la institución del país en el que el paciente está asegurado, en este caso, España, de reconocer la plenitud de efectos a las apreciaciones y comprobaciones realizadas por la institución del país de estancia, en este caso, Alemania, en relación con un formulario E 111 o E 112 expedido por el primero para surtir efectos en el segundo, con la particularidad de que ésta ha sido la primera vez que se planteaba la duda en una situación en la que la paciente había acabado por ser atendida en un país tercero.

Las repercusiones de la interpretación dada por el Tribunal de Justicia al artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 se harán sentir, en particular, en países que, como España, tienen un índice relativamente importante de población jubilada procedente de otros Estados miembros, en particular, del norte de Europa. Sobre la base del artículo 28 del Reglamento n.º 1408/71 y 29 del Reglamento n.º 574/72, los pensionistas tienen derecho a recibir prestaciones sanitarias en el Estado miembro en el que residen, aunque sea otro Estado el que les abona la pensión. Para ello deben inscribirse en la institución de seguridad social de su lugar de residencia, presentando un certificado acreditativo de su derecho a prestaciones. En tal caso, el Tribunal de Justicia ha interpretado que el artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71 se aplica también al titular de una pensión o de una renta y a los miembros de su familia que residen en un Estado miembro distinto del que adeuda dicha pensión y que por ello se acogen, mediante su inscripción en la institución de su lugar de residencia, al régimen establecido por el artículo 28 de dicho Reglamento, incluso cuando tales asegurados desean desplazarse al Estado miembro deudor de la pensión o de la renta para recibir asistencia médica.<sup>58</sup>

Sobre la base del artículo 28 del Reglamento n.º 1408/71, una vez inscritos como asegurados en el seguro de enfermedad del régimen general de la seguridad social español, quienes dependían antes de la caja de enfermedad de otro Estado miembro pasan a depender del sistema español. Mientras no se presentan problemas de salud importantes, no pasa nada. Ahora bien, cuando la enfermedad tiene toda la apariencia de ser grave, el reflejo del asegurado es regresar a su país de origen, en el que normalmente reside su familia, en el que ha dejado al médico y a los especialistas que conoce, y cuya lengua habla, con el fin de recibir la atención sanitaria que su estado requiera. Esta tendencia ya se puso de manifiesto en los hechos que dieron lugar al asunto van der Duin<sup>59</sup> y las autoridades españolas son conscientes del problema.

---

<sup>58</sup> Sentencia VAN DER DUIN, antes citada.

<sup>59</sup> La interesada había dejado de residir en los Países Bajos en marzo de 1995 para establecerse en España junto con su esposo, que percibía una pensión neerlandesa. Tras estable-

Como es sabido, la expedición por parte de la institución de seguridad social del Estado miembro de afiliación del formulario E 112, cuando el asegurado lo pide antes de desplazarse, está sometida a varios requisitos y no se concede con facilidad en un régimen de seguro de enfermedad como el español,<sup>60</sup> en el que el organismo responsable de proporcionar los cuidados médicos dispone, en la mayor parte de los casos, de medios y de personal propios para hacerlo. Dado que la inversión en medios ya se ha realizado y que los salarios del personal se satisfacen en todos los casos, la obligación de pagar la asistencia médica u hospitalaria prodigada en otro Estado miembro significa, para el organismo español, pagar dos veces por la misma prestación.<sup>61</sup> No es de extrañar, pues, que lo asegurados salgan del país con el formulario E 111 y que soliciten el formulario E 112 una vez fuera, cuando han obtenido un diagnóstico que justifica que reciban las prestaciones que su estado de salud requiere, en el Estado miembro en el que se encuentran. Correlativamente, no es de extrañar tampoco, a primera vista, que la institución española se resista a que, mediante esta estratagema, se la obligue a financiar intervenciones y asistencia médica y hospitalaria que, por regla general, está en posición de poder prestar con los medios de que dispone.

Ahora bien, una vez la institución de seguridad social del país de origen ha expedido el formulario E 112 o se demuestra que hubiera debido expedirlo cuando no lo ha hecho<sup>62</sup> es lógico que, a no ser que se demues-

---

cer su residencia en España, se inscribieron en el Servei Català de la Salut mediante la presentación de un formulario E 121, lo que les permitió acogerse al régimen de prestaciones en especie establecido por el artículo 28 del Reglamento n.º 1408/71. Al comprobar el ginecólogo español al que consultó la necesidad de que se le practicara una histerectomía, la enferma se desplazó a los Países Bajos para que la operase su antiguo ginecólogo. La intervención tuvo lugar en abril de 1996 y la caja de enfermedad neerlandesa se negó a asumir el coste de la operación debido a que, pese al hecho de que había viajado a los Países Bajos con un formulario E 111, la operación practicada no reunía los requisitos establecidos en el artículo 22, apartado 1, letra a), inciso i), del Reglamento n.º 1408/71 y que tampoco concurrían los requisitos del artículo 22, apartado 1, letra c), inciso i), del mismo Reglamento, habida cuenta de la negativa ulterior de la institución de seguridad social española a expedir con efecto retroactivo el formulario E 112 solicitado después de la operación.

<sup>60</sup> Aunque las restricciones a su concesión no se limitan a los sistemas universales como el español o el del Reino Unido. Véanse, a este respecto, los hechos que dieron lugar a los asuntos DEKKER y KOHL, relativos al seguro de enfermedad luxemburgués; SMITS y PEEERBOMS y MULLER-FAURÉ y VAN RIET, relativos al seguro de enfermedad neerlandés; VANBRAECKEL, relativo al seguro de enfermedad belga, e INIZAN, en el que los hechos concernían al seguro de enfermedad francés, asuntos todos que dieron lugar a sentencias del Tribunal de Justicia, antes citadas.

<sup>61</sup> Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General en el asunto Smits y Peerboms, antes citado, puntos 72 y 73.

<sup>62</sup> Véanse los hechos que dieron lugar a la sentencia IKA, antes citada.

tre la existencia de fraude, quede obligada a aceptar las comprobaciones y opiniones de los médicos acreditados por la institución de seguridad social del lugar en el que se encuentra el asegurado. De lo contrario, el sistema ideado por el artículo 42 CE y puesto en práctica por los Reglamentos n.ºs 1408/71 y 574/72 no podría funcionar. De hecho, ésta ha sido la posición del Tribunal de Justicia cada vez que ha sido interrogado a este respecto.<sup>63</sup>

Es cierto que, al atribuir el asunto a la Gran Sala, el Tribunal de Justicia demostró haber reconocido su importancia, sea por la trascendencia de las disposiciones de Derecho Comunitario a interpretar, sea por los intereses económicos o sociales en juego. No se explica, sin embargo, la razón por la que el Gobierno español y los organismos demandados llevaron a cabo una defensa tan acérrima de los intereses nacionales, en contra de las necesidades médicas evidentes de la Sra. Keller, cuando de la letra del propio artículo 22 del Reglamento n.º 1408/71 y de la jurisprudencia del propio Tribunal de Justicia se desprende que los gastos a los que había de hacer frente el organismo español no podían resultar superiores, por el hecho de que los cuidados se hubieran prodigado en un Estado tercero, a los que habría debido hacer frente si los cuidados médicos se hubieran prodigado en Alemania.<sup>64</sup>

(MIRP)

---

<sup>63</sup> Véanse, a este sentido, las sentencias RINDONE, PALETTA, BANKS y CFT, antes citadas.

<sup>64</sup> Véase, en particular, la sentencia KOHLL, antes citada, apartado 42.



# Crónica



# **Crónica comunitaria: La actualidad institucional y económica de España en el marco de la Unión Europea**

Beatriz Iñarritu

Profesora de la Universidad Comercial de Deusto

**Sumario:** INTRODUCCIÓN.—I. EL ESTADO DE LA INTEGRACIÓN.—I.1. **La ratificación de la Constitución Europea.**—I.2. **Las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013.**—I.3. **Ampliaciones, Tratado de Adhesión de Rumanía y Bulgaria, negociaciones aplazadas con Croacia y rechazo de la candidatura turca en Alemania.**—I.4. **Suiza: votación de acercamiento a la UE.**—I.5. **España: aniversario de los 20 años de la firma del Tratado de Adhesión.**—II. LA ACTUALIDAD INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA.—II.1. **Los Consejos Europeos de la presidencia luxemburguesa.**—II.2. **Parlamento Europeo: aprobado el Estatuto del Eurodiputado.**—II.3. **Consejo de Ministros: Luxemburgo cede la presidencia del segundo semestre al Reino Unido.**—III. CUESTIONES GENERALES DE LA ACTUALIDAD ECONÓMICA.—III.1. **Unión monetaria: reforma del pacto de estabilidad y mantenimiento de los tipos de interés.**—III.2. **China: conflicto comercial con los textiles.**—III.3. **Cooperación al desarrollo: compromiso de mayor presupuesto.**

## **Introducción**

La Unión Europea atraviesa tiempos de crisis. La decisión de aplazar un año el proceso de ratificación de la Constitución Europea y la imposibilidad de aprobar las Perspectivas Financieras de 2007-2013 han hecho evidentes los problemas de la integración del siglo XXI.

En una coyuntura económica y social como la actual, marcada por la globalización, la deslocalización de las grandes corporaciones europeas y el crecimiento del desempleo en las economías más fuertes de la Unión, los ciudadanos franceses y holandeses, que sin duda son exponente de otras sociedades europeas, han mostrado su frontal rechazo hacia la Constitución

propuesta por su clase política. Y, en el ámbito del debate sobre el marco financiero plurianual, el duelo entre los gobiernos de París y Londres por mantener sus respectivos retornos en el presupuesto de la Unión a través de los gastos agrícolas y del «cheque británico», llegó a ser calificado por varios testigos de la cumbre de junio como de, respectivamente, espectáculo «vergonzoso y patético».

La doble crisis de este mes de junio, la constitucional «de los ciudadanos» y la financiera «de los Estados», ha provocado el desánimo y la incredulidad entre muchos europeístas. De hecho, la intensidad de los acontecimientos ha llevado a ciertas conclusiones de fondo, en el sentido de que no son pocos quienes opinan que se trata de una auténtica «crisis de identidad», planteando la necesidad de una reflexión de fondo para «reconciliar a la ciudadanía con el proyecto europeo» y, también, para dar una nueva orientación a las políticas europeas enmarcadas en el gasto común, con un mayor peso en sectores de futuro, innovación, I+D y sociedad del conocimiento.

Y en este contexto, no falta quien aprovecha la ocasión para culpar a Europa de sus crisis internas y reclamar el retroceso en hitos históricos de la integración, como ha sido el caso de dos ministros italianos que, en los primeros días de junio, llegaron a solicitar un referéndum para que su país abandonara el euro.

En todo caso, quizás es buen momento para recordar a uno de los fundadores de la Unión, Jean Monnet. Ya en los años cincuenta pronosticó que Europa «se haría en las crisis», en la suma de las soluciones aportadas para resolver estas crisis.

Como en otros momentos difíciles, Europa no debe caer en alarmismos. Y aunque es difícil justificar que a la agricultura se dedique el 40% del presupuesto cuando la población del sector no llega al 5% del total de población activa de la Unión, y aunque el alejamiento del proceso de integración europeo por parte de los ciudadanos es cada día más evidente, y a pesar de que los egoísmos nacionales son difíciles de superar, Europa no debe deshacer lo andado hasta ahora, sino, muy al contrario, deberá buscar soluciones que reimpulsen el complejo, largo y tortuoso proceso de integración del continente.

## **I. El estado de la integración**

### *I.1. La ratificación de la Constitución Europea*

España convocó un referéndum el pasado 20 de febrero para ratificar la Constitución Europea. Y aunque la participación se situó en el 42,32%, la más baja de la historia democrática de nuestro país, la rotundidad del

«sí» superó las expectativas, con un 76,73% de los votos emitidos, frente a un 17,24% del «no».

La opción mayoritaria fue, por tanto, la abstención, ya que más de 19 millones de españoles con derecho a voto decidieron no ejercerlo. Y el rechazo al texto constitucional sumó casi dos millones y medio de votos, en tanto que diferentes fuerzas políticas habían llevado a cabo una intensa campaña en contra de la Constitución (Izquierda Unida, Esquerra Republicana de Cataluña, el Bloque Nacionalista Gallego y Eusko Alkartasuna). País Vasco, Navarra, Cataluña y Madrid fueron las Comunidades Autónomas en las que el «no» obtuvo porcentajes más elevados.

A pesar de ello, la vicepresidenta del gobierno, Maria Teresa Fernández de la Vega, destacó tras conocer los resultados que «los españoles son mayoritariamente europeístas, y eso ha quedado claro de una manera evidente». Señaló, también, que el índice de participación registrado apenas estuvo tres puntos por debajo del de los comicios europeos de junio de 2004, cuando ya los españoles habían batido el record de abstención con una participación del 45,14%.

También desde Bruselas se escucharon mensajes optimistas, y el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, se felicitó por el resultado. La victoria del «sí» era, en su opinión, un mensaje claro a los demás europeos que debían acudir a las urnas en idéntica consulta. «España se ha pronunciado claramente a favor de una Europa que avanza, a favor de un futuro de prosperidad y paz», declaró el portugués.

La ratificación siguió su curso, primero en el Congreso de los Diputados, el 28 de abril, y después en el Senado, el 18 de mayo.

El pleno del Congreso dio un amplio apoyo a la Constitución —319 votos a favor, 19 en contra y ninguna abstención— y contó con la intervención del presidente del gobierno, Jose Luis Rodríguez Zapatero, quien señaló que el Tratado europeo «ya está legitimado por el mayoritario apoyo de los españoles» tras el referéndum de febrero, ya que el pueblo español había sabido asumir su responsabilidad histórica.

Los senadores también aprobaron la ley orgánica de autorización para la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, con 225 votos a favor, seis en contra y la abstención por error de un senador popular. Rodríguez Zapatero también estuvo presente en el debate de la Cámara Alta, y esta vez alabó el texto constitucional sosteniendo que representa «la mejor defensa de la diversidad y un avance importante en cuanto a la representación de las regiones».

También en mayo, Austria y Alemania ratificaron la Carta Magna europea. En el Parlamento austríaco, la ratificación obtuvo un apoyo casi unánime puesto que únicamente se registró un voto de rechazo en la votación celebrada el 11 de mayo. En este país alpino, prácticamente todas

las fuerzas políticas hubieran deseado que se celebrara un referéndum simultáneo en los Veinticinco, pero al no haberse logrado este consenso, no vieron justificada una consulta a nivel nacional.

En el Bundestag alemán la votación de ratificación se celebró el 12 de mayo. Esta se saldó, también, con un histórico respaldo a la Constitución Europea, 569 votos a favor, frente a 23 en contra y 2 abstenciones. El canciller alemán, Gerhard Schröder, inauguró el debate con un discurso apasionado en el que señaló que sesenta años después de la Segunda Guerra Mundial, había una oportunidad para ayudar a asegurar un futuro de paz. «Los supervivientes de esa época, que fueron testigos y víctimas del nazismo, jamás se habrían atrevido a soñar con una Constitución Europea», manifestó.

La cruz del proceso de ratificación de la Constitución la han mostrado los ciudadanos franceses y holandeses, ya que, en ambos casos, la rechazaron mayoritariamente, en los referéndums celebrados el pasado 29 de mayo y 1 de junio, respectivamente.

En Francia, la participación llegó a superar el 70%, lo que fue fiel reflejo del interés que el debate constitucional había despertado en el país, no en vano la Carta Magna europea había encabezado las listas de ventas de libros y, según una encuesta previa, el 83% de los franceses interrogados había afirmado haber discutido sobre la cuestión con familiares, amigos o compañeros de trabajo.

El «no», con el 54,68% de los sufragios emitidos, superó los pronósticos más pesimistas y dio pie a las más dramáticas valoraciones entre los analistas, con calificativos tales como «cataclismo político», «insurrección contra la clase dirigente» o «Mayo del 68 legalista». De hecho, en apenas unas horas este castigo a la campaña del gobierno provocó un profundo *cambio* en su seno. El 31 de mayo se produjo la dimisión de Jean Pierre Raffarin como Primer Ministro, quien fue sustituido por Dominique de Villepin, hasta entonces Ministro de Interior.

Por su parte, los holandeses siguieron la estela de los franceses y también rechazaron el texto constitucional, incluso con una mayor rotundidad, ya que hasta un 62,6% de los votos emitidos se decantaron por el «no», con una participación superior al 60%.

En ambos países, los partidarios del «no» tienen procedencias divergentes, ya que agrupan a la extrema izquierda, la ultraderecha, partidos y sindicatos comunistas, así como grupos y movimientos «eurófobos», ecologistas y antiglobalización que, también, en gran medida, se han nutrido del fuerte descontento social, sobre todo en el caso de Francia, y del miedo a la incorporación de Turquía a la Unión.

En el caso de Holanda, los recurrentes discursos de la clase gobernante en relación al exceso de su contribución a las arcas de la Unión

y a la pérdida de poder de los países pequeños, han acabado por acrecentar el recelo nacional hacia Europa, y ello a pesar de ser un país muy acostumbrado a compartir soberanía y a diluir sus fronteras con sus socios del Benelux, Bélgica y Luxemburgo. También ha contribuido al resultado de la consulta la polémica desatada en el país sobre la inmigración ilegal y la falta de integración de los musulmanes que allí residen.

Otros analistas señalaron que muchos holandeses piensan que el proceso de la Unión Europea «va demasiado deprisa» y sin una visión global. El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, manifestó su deseo de que, en efecto, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veinticinco avanzaran en la clarificación de la situación, porque «necesitamos saber hacia dónde vamos».

La Constitución Europea quedaba «herida» y el proceso de ratificación en entredicho. Y a pesar de que el Parlamento letón aprobó la Constitución el mismo 2 de junio, la incertidumbre y las dudas se apoderaron de la Unión. Las consultas en Francia y Holanda habían evidenciado, por otra parte, el gran distanciamiento existente entre la ciudadanía y sus representantes gubernamentales y políticos, puesto que la ratificación de la Constitución Europea en los dos Parlamentos, francés y holandés, hubiera prosperado sin dificultad. En este sentido, se han escuchado numerosas voces de acusación a los políticos de no ofrecer respuesta a los problemas que verdaderamente preocupan a la opinión pública, problemas como el empleo, el impacto de la globalización, la seguridad, la inmigración o el crimen organizado.

La reacción de las instituciones europeas no se hizo esperar y así, los presidentes de tres instituciones comunitarias, Consejo, Comisión y Parlamento, hicieron público, en un comunicado conjunto el mismo 1 de junio, su reconocimiento de que el rechazo consecutivo en Francia y Holanda obligaba al Consejo Europeo, que debía celebrarse el 16 y 17 de junio, a «realizar un análisis colectivo y en profundidad de la situación».

La tensión se trasladó de inmediato a los países que aún debían ratificar la Carta Magna, por el posible «contagio» a otros electorados europeos convocados a las urnas e, incluso, por las eventuales decisiones de «congelación» de dichas consultas, como era el caso más evidente de los gobiernos del Reino Unido, Dinamarca o República Checa. En los tres países planeaba especialmente la amenazadora victoria del «No» y, de ahí sus iniciales peticiones de un «período de reflexión».

En todo caso, el rechazo cosechado en dos de los seis países fundadores de la Unión dio paso a una crisis política e institucional sin prece-

denes, en la que se escucharon numerosos mensajes de «pérdida de rumbo» y de ausencia de liderazgo político.

Contrarrestando estos augurios, también se escucharon las voces de los políticos y analistas más europeístas, quienes, tratando de restar dramatismo al momento, recordaron que, con las últimas ratificaciones parlamentarias de Austria, Alemania y Letonia, eran ya diez los países de la Unión que habían aprobado la Constitución, sumando la representación de más de 220 millones de europeos, el 49% de la población comunitaria. Si a estas diez ratificaciones se añadían las negativas de Francia y Holanda, el proceso estaba aún pendiente en trece Estados. De estos, siete tenían prevista la convocatoria de referéndum (Dinamarca, Luxemburgo, Reino Unido, Irlanda, Portugal y Polonia, países a los que, con toda probabilidad, se uniría la República Checa) y seis debían utilizar la vía parlamentaria (Bélgica, Chipre, Malta, Estonia, Finlandia y Suecia).

Bruselas intentó reaccionar con «normalidad» ante los dos reveses acumulados en apenas unos días y, tanto desde la Comisión como desde el Parlamento Europeo, se escucharon justificaciones del fracaso más por «desinformación y falta de comunicación» que por reticencias al proceso de integración o a la configuración del modelo económico europeo.

La Asamblea comunitaria convocó un debate urgente que se celebró el 8 de junio en Estrasburgo. En una reunión previa de los principales grupos políticos, éstos señalaron que «nada de lo sucedido (en referencia a los «noes» de Francia y Holanda) era completamente imprevisible y, por lo tanto, hay que culminar el proceso de ratificaciones del Tratado, pero, al mismo tiempo, extraer conclusiones de lo que está pasando». En el debate del pleno afloraron las diferentes posturas y, así, mientras el Partido Popular Europeo era partidario de que Europa se tomara una pausa antes de proseguir con el proceso ratificador, el grupo socialista se mostró dividido sobre el camino a seguir; división que, en efecto, era fiel reflejo de las diferentes posiciones internas en este partido en Francia.

En todo caso, el «efecto llamada» de los «noes» de Francia y Holanda se inició con la decisión del gobierno británico de aplazar su propio referéndum, que tenía previsto convocar en la primavera de 2006. La decisión, que fue hecha pública el 6 de junio, fue justificada por «los tiempos inciertos» de la Unión.

Ante la Cámara de los Comunes, el Ministro de Exteriores, Jack Straw, señaló que la decisión no significaba una total renuncia a una consulta en el futuro, y que, en todo caso, los nuevos pasos en la ratificación británica de la Constitución dependerían de las decisiones adoptadas por los líderes de la Unión en el Consejo Europeo de mediados de mes.

En su declaración parlamentaria Straw defendió el contenido del Tratado, en tanto que la reordenación institucional que propone supuso la consecución de los objetivos fundamentales del gobierno británico, y también destacó el valor de la integración, señalando que la Unión es «un logro único y valioso, central para la prosperidad y el bienestar del Reino Unido, por la creación del mayor mercado único del mundo, y por la caída de barreras contra la libertad de viajar, de trabajar o de hacer turismo». Según Straw, la UE es «un motor vital para la paz, la democracia y la reforma, que ahora atraviesa un período de dificultad»; «no debemos actuar de manera que debilitemos las virtudes y los logros alcanzados en las últimas cinco décadas», añadió.

En el Consejo Europeo de junio, los Veinticinco decidieron darse una pausa de un año, hasta junio de 2006, para reflexionar sobre el futuro del texto constitucional. Con ello, el plazo inicialmente previsto de dos años desde su aprobación hasta su entrada en vigor, en noviembre de 2006, quedaba totalmente anulado. La decisión también abría una serie de interrogantes importantes respecto a la futura operatividad institucional, con las previsibles dificultades en la aplicación del Tratado de Niza en una Unión de Veinticinco Estados miembros.

Asimismo, el aplazamiento en el proceso de ratificación de la Constitución provocó el anuncio de paralización de otros seis procesos nacionales, los de Dinamarca, Irlanda, Portugal, República Checa, Finlandia y Suecia. Apenas unos días después, Polonia se sumaba a la «congelación» de su referéndum.

Únicamente cuatro países no han renunciado formalmente a sus votaciones parlamentarias de ratificación (Bélgica, Chipre, Malta y Estonia), mientras que Luxemburgo decidió, el pasado 21 de junio, el mantenimiento de su convocatoria de referéndum para el próximo 10 de julio.

## *I.2. Las negociaciones sobre las perspectivas financieras 2007-2013*

El fracaso del debate sobre las perspectivas financieras para el septenio 2007-2013 marcó la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Veinticinco los pasados 16 y 17 de junio, y ha desencadenado una grave crisis en el seno de la Unión.

Estas perspectivas son, de hecho, el reflejo de las prioridades políticas de la UE, ya que establecen una disciplina presupuestaria de máximos sobre las distintas categorías de gastos para los sucesivos años planificados.

Las diferentes instituciones de la Unión ya habían mostrado sus posturas divergentes. Así, si la Comisión Europea había propuesto que los «créditos de compromiso» (cantidad presupuestada pero ejecutable en

años futuros) supusieran el 1,24% de la Renta Nacional Bruta (RNB) de la UE (122.000 millones de euros anuales) y que los «créditos de pago» (montantes que sí se gastan en el mismo ejercicio), alcanzaran el 1,14% (943.000 millones de euros), el Parlamento Europeo había defendido unos compromisos inferiores, del 1,18% (975.000 millones de euros) y unos pagos del 1,07% (883.000).

En el seno del Consejo de Ministros, la presidencia luxemburguesa había propuesto a sus socios una rebaja de los compromisos hasta el 1,06% (871.000 millones de euros), lo que superaba la propuesta de los seis Estados que son contribuyentes netos en la Unión (Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Austria y Holanda), que querían limitar las cuentas de la Unión al 1% de la RNB.

Dos de estos contribuyentes netos se convirtieron, defendiendo sus respectivos «retornos», en los mayores protagonistas del debate: el Reino Unido, oponiéndose a cualquier reducción del denominado «cheque británico», y Francia, defendiendo el nivel de gasto agrícola que había sido pactado por los Quince en una cumbre de 2002 para el período de las nuevas perspectivas financieras 2007-13.

Muchos Estados consideran que la compensación del «cheque» a los británicos, que alcanza una media de 5.000 millones de euros al año y que fue pactada en los años ochenta en un momento en que la prosperidad del Reino Unido se situaba en el 90,6% de la media comunitaria, no parece tener una continuidad lógica en la actualidad, cuando la renta media del país alcanza el 111,2% de la medida de la Unión.

Sin embargo, el gobierno británico no quiso, en ningún momento, ver recortado o congelado este «cheque» sin haber logrado otro tanto en lo que respecta a los fondos agrícolas. Sus representantes planteaban la imperiosa necesidad de modernizar la economía europea con gastos en sectores de futuro, investigación, nuevas tecnologías y sociedad del conocimiento.

El pulso entre británicos y franceses llevó a la negativa final de los primeros a aceptar la propuesta de la presidencia luxemburguesa. El temido fracaso de la cumbre supuso la «suma» de la crisis financiera a la crisis política, derivada del rechazo a la Constitución en Francia y Holanda.

El papel del gobierno español en la cumbre se centró en la defensa de una solución satisfactoria para amortiguar su drástica pérdida de ayudas y para no convertirse en contribuyente neto hasta 2014, con las nuevas proyecciones financieras plurianuales. La última propuesta de la presidencia luxemburguesa, que planteaba la prórroga del Fondo de Cohesión durante 2007 y 2008, por un importe total de 2.000 millones de euros, no fue aceptada por el Jefe del Gobierno español, Rodríguez Zapatero.

### I.3. *Ampliaciones; Tratado de Adhesión de Rumanía y Bulgaria, negociaciones aplazadas con Croacia y rechazo de la candidatura turca en Alemania*

Bulgaria y Rumanía firmaron el pasado 25 de abril su Tratado de Adhesión a la Unión, en una solemne ceremonia celebrada en la abadía de Neumunster de Luxemburgo.

Si ambos países balcánicos mantienen el curso de las reformas exigidas, la sexta Ampliación de la Unión Europea se producirá el 1 de enero de 2007, en lo que será un nuevo paso de reencuentro entre Estados divididos por el conflicto bélico que asoló el continente hace ahora ya sesenta años.

Tras el preceptivo proceso de ratificación en los parlamentos búlgaro y rumano, y en los Veinticinco actuales Estados miembros, la Unión se convertirá en la Europa de los Veintisiete.

Por su parte, las negociaciones para la Adhesión de Croacia no se iniciaron el pasado 17 de marzo, tal como había previsto el pasado Consejo Europeo de diciembre. El Tribunal Penal Internacional para los crímenes de la antigua Yugoslavia había declarado, unos días antes, que el gobierno de Zagreb no estaba colaborando plenamente en la captura y entrega de un general croata sobre el que pesa la acusación de crímenes contra la humanidad, por el asesinato de civiles de origen serbio durante la guerra yugoslava de los primeros años noventa. Y esta declaración fue, en efecto, el factor determinante para que los Veinticinco decidieran paralizar el inicio de las negociaciones.

Por otra parte, y aprovechando la alarma causada por el rechazo de Francia y Holanda a la Constitución Europea, la presidenta de la Unión cristianodemócrata de Alemania (CDU), principal partido de la oposición, Angela Merkel, hizo público su deseo de acometer una profunda revisión de la candidatura de Turquía a formar parte de la Unión Europea. «Exijo que el canciller reconozca que los votos de Francia y Holanda se deben entender como una clara expresión del miedo que existe entre la gente», señaló Merkel, en una clara insinuación en contra de la incorporación del país otomano a la Unión.

### I.4. *Suiza: votación de acercamiento a la UE*

En una votación celebrada el pasado 5 de junio, Suiza mostró un cambio sustancial en su tendencia al aislamiento con respecto al continente, y apoyó una mayor colaboración con la Unión Europea. Con el 54,6% de los votos emitidos, los ciudadanos suizos dieron su conformidad a la incorporación de su país al Acuerdo Schengen, lo que se traduci-

rá en la eliminación del control de pasaportes en las fronteras internas con el resto de países firmantes del Acuerdo, es decir, en las fronteras con trece de los antiguos quince (exceptuando Reino Unido e Irlanda) más Noruega e Islandia. Supondrá, también, una cooperación reforzada en materia de lucha contra el crimen organizado y la inmigración ilegal, y el acceso de Suiza a las bases de datos de Europol y del Sistema de Información de Schengen (SIS).

Los resultados evidenciaron, una vez más, la diferencia de voto registrado entre los cantones francófonos, más proclives a un acercamiento a la Unión, y los alemanes, mayoritariamente partidarios del aislamiento.

#### *I.5. España: aniversario de los 20 años de la firma del Tratado de Adhesión*

El pasado 12 de junio se cumplieron 20 años de la firma del Tratado de Adhesión de nuestro país a la Unión Europea, en la histórica ceremonia celebrada en el Palacio Real de Madrid. Se culminaba entonces la tan deseada incorporación a Europa que, a todas luces, ha resultado ser el motor primordial de la transformación política, económica y social del país.

La visión retrospectiva de este aniversario ha dado lugar a valoraciones unánimes en cuanto a lo positivo de este paso, y a su consideración de factor fundamental de los profundos cambios experimentados en España.

La apertura de fronteras aceleró la reconversión industrial de los sectores más maduros de nuestra economía, provocó la entrada masiva de capitales extranjeros, que modernizó otros sectores y empresas industriales, y aceleró también, una serie de profundos ajustes en la agricultura y en la pesca.

Las empresas españolas debieron olvidarse de las políticas proteccionistas del gobierno, debieron adaptarse al entorno de libre competencia del Mercado Común que marcaba el Derecho Comunitario de la Competencia, y tuvieron que asumir las diferentes normativas técnicas en vigor en la Europa de los Diez de entonces.

Sin embargo, esta adaptación vino acompañada del «maná» comunitario. En estos veinte años, España ha recibido 174.734 millones de euros frente a los 96.602 que ha aportado, lo que arroja un saldo neto cercano a los 80.000 millones de euros. Estas ayudas europeas han llegado a representar en torno al 0,8% de PIB anual como media, han permitido crear unos 298.000 empleos anuales y han financiado cuatro de cada diez kilómetros de autovías y autopistas construídas en España.

El impulso económico experimentado en España en estas dos décadas ha llevado a que el PIB por habitante que, en 1985, se situaba en el 66% de la media de la Unión aumentara hasta el 77% en 1994 y hasta

el 98% de 2005, según los datos recientemente publicados, y considerando ya la Europa de los Veinticinco. Y si en enero de 1986, cuando entró en vigor el Tratado, el comercio exterior español apenas representaba el 27% del PIB, hoy ya supone el 61%.

En este aniversario no han faltado los analistas que nos han recordado que la Unión Europea de 1985 recibió a España con muy parecidos recelos a los que hoy provocan los nuevos países del Este: la temida invasión de emigrantes españoles y la adhesión de un país agrícola con una renta media muy inferior a la de la entonces Europa de los Diez.

## II. La actualidad institucional de la Unión Europea

### II.1. *Los Consejos Europeos de la presidencia luxemburguesa*

En el primer semestre de 2005, la presidencia luxemburguesa de la Unión convocó dos Consejos Europeos.

El 22 y 23 de marzo se celebró en Bruselas la ya tradicional cumbre «de primavera», con el fin de analizar la evolución del «proceso de Lisboa», establecido en 2000 y que debía relanzar la competitividad de la economía de la Unión y conseguir un nivel de pleno empleo en 2010.

Ya en febrero, la Comisión había presentado su balance del proceso. En un examen realizado «a mitad de camino», Bruselas tuvo que admitir que los avances han sido limitados, y que la Unión «no está poniendo los medios necesarios para conseguir una renovación profunda de su estructura económica». Este fue, en efecto, el argumento básico para plantear una revisión de los objetivos marcados en 2000, por ser éstos ya inalcanzables, y para renunciar a una comparación directa con la economía estadounidense.

El presidente de la Comisión, Durao Barroso, hizo un análisis comparativo «desolador»: menores crecimientos de productividad, menor crecimiento de la inversión y menor gasto en I+D que Estados Unidos. Estos datos explican, sin duda, que el crecimiento económico en la zona euro tan sólo alcanzó el 2,2%, en 2004, frente al 4,3% de la economía americana, el 4,4% de Japón y el 9% de China. La nueva propuesta de Barroso apuntaba a una mejora de las condiciones que favorezcan la inversión y la creación de empleo en Europa, un refuerzo de las actuaciones en I+D, mejoras en la calidad del empleo y el establecimiento de un claro reparto de responsabilidades entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros.

Los Veinticinco, en la cumbre de marzo, declararon su compromiso de incrementar el gasto en investigación, fundamentalmente aplicada, en

un 3% anual. Los incentivos fiscales deberán ser, en este sentido, el instrumento que fomente la mayor participación de la iniciativa privada. La actividad investigadora pública actuará como «palanca», sobre la base de una modernización en su gestión.

El Consejo Europeo también aprobó, formalmente, la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento que había sido presentada por los Ministros de Economía y Finanzas, y que, en gran medida, resta rigor a la contención del gasto público en la zona del euro.

Por su parte, el Consejo ordinario, celebrado el 16 y 17 de junio, adquirió una expectación especial, dadas las difíciles circunstancias y los relevantes temas a tratar, la continuidad en el proceso de ratificación de la Constitución y las perspectivas financieras.

En ninguno de los dos temas, los Veinticinco llegaron a ningún avance. En lo referente a la Constitución, y a pesar de que las declaraciones oficiales no renunciaban a la continuidad del proceso ratificador, los Veinticinco se plantearon un período de reflexión hasta junio de 2006.

Por su parte, el acuerdo financiero se saldó con otro sonoro fracaso. Los Jefes de Estado y de Gobierno fueron incapaces de llegar a un pacto de mínimos y mostraron sus grandes discrepancias y su profunda división. El eje franco-alemán lanzó sus más duras acusaciones contra el Primer Ministro británico, Tony Blair, por su «visión debilitada de Europa» y por no querer asumir su cuota en la factura de la ampliación al este. El Primer Ministro luxemburgués, y Presidente de turno de la Unión, declaró, en esta misma línea, que «de un lado, están los que quieren un gran mercado, y sólo un mercado; del otro, los que quieren una Europa políticamente integrada».

El Premier británico contó con el respaldo de sus homólogos holandés y sueco. Ninguno de estos dos países retiró su apoyo a Blair, con lo que éste en ningún momento se vio totalmente aislado y pudo así defender mejor su «cheque británico», es decir, la compensación que recibe el Reino Unido desde 1984 y que ronda los 5.000 millones de euros anuales.

La crisis provocó un profundo clima de decepción y hasta de desesperanza de cara al futuro. «Estábamos muy cerca de un acuerdo, pero ciertas delegaciones no tenían ninguna voluntad de cerrarlo», llegó a afirmar el Primer Ministro luxemburgués, Jean-Claude Juncker. En palabras del Ministro francés de Exteriores, la situación resultó «patética y vergonzosa», y «sobre todo, cuando los países del este se mostraron dispuestos a hacer concesiones, perdiendo parte de los millones de euros prometidos».

La crisis es, ciertamente, importante. Los analistas coinciden al afirmar que es una de las más graves de la historia de la Unión. La división

entre países ricos y pobres y, también, entre países europeístas y partidarios del simple Mercado Unico sin Constitución ni presupuesto, llama al pesimismo.

Y ello cuando en Europa los líderes políticos no están en una buena posición para impulsar y renovar su compromiso con la integración comunitaria. Ni Chirac ni Schröder parecen contar con el apoyo mayoritario de sus conciudadanos, en un momento en el que el país más «euroescéptico», el Reino Unido, ha de asumir la presidencia de turno durante el segundo semestre de 2005.

La postura de británicos, suecos y holandeses en contra del marco financiero plurianual se centra en su oposición a que el 40% del presupuesto de la Unión se dedique a la Política Agrícola Común, PAC, cuando el futuro y la globalización parecen demandar una mayor inversión en partidas de investigación y nuevas tecnologías. En todo caso, este argumento tendría réplicas de peso con las consideraciones de que estos países apenas se benefician de las ayudas agrícolas, y de que los presupuestos nacionales no aportan más apoyos al sector, con lo que, sumadas las ayudas europeas y nacionales, la agricultura en la Unión apenas se lleva el 1% del conjunto de los fondos públicos europeos, cuando el gasto en defensa es cuatro veces superior, según estimaciones de la Comisión Europea.

## II.2. *Parlamento Europeo: aprobado el Estatuto del Eurodiputado*

Después de siete años, el pasado 23 de junio, el Parlamento Europeo logró un acuerdo para definir el Estatuto del Diputado Europeo.

Según este nuevo régimen, los miembros de la Eurocámara recibirán todos la misma remuneración, 7.000 euros al mes, y las mismas compensaciones, y ello con cargo al presupuesto de la Unión.

Este sistema sustituirá al actual, según el cual el sueldo de los eurodiputados equivale al de los diputados de su país respectivo, dado que el gasto corre a cargo de los presupuestos nacionales. Las diferencias son, así, notables, entre unos y otros; si un eurodiputado español cobra alrededor de 2.600 euros al mes, un italiano llega a cobrar más de 11.000, un francés 5.200, un checo 2.000 o un letón 980. Las equiparaciones se han venido realizando, de forma encubierta, mediante las dietas de desplazamientos y transporte que, de hecho, no exigen justificación.

El Estatuto ahora acordado en el propio Parlamento, deberá ser ratificado por el Consejo de Ministros y podría entrar en vigor a principios de la próxima legislatura, en junio de 2009, aunque la previsión de un período transitorio podría retrasar su obligado cumplimiento en todos los Estados miembros hasta 2019.

### II.3. *Consejo de Ministros: Luxemburgo cede la presidencia del segundo semestre al Reino Unido*

En dos días sucesivos, los pasados 22 y 23 de junio, se escucharon en el pleno del Parlamento Europeo en Bruselas dos discursos que evidenciaron el gran contraste en el relevo de la presidencia del Consejo de Ministros de 2005: la despedida del Primer Ministro de Luxemburgo, Jean Claude Juncker, y la presentación del Premier británico Tony Blair.

En un emotivo discurso, Juncker destacó los logros de su presidencia (reforma del Pacto de Estabilidad, acuerdos en materia de relaciones exteriores o refuerzo de la Estrategia de Lisboa), pero se detuvo en los dos fracasos cosechados: la ratificación de la Constitución Europea y el nuevo marco presupuestario de la Unión 2007-2013.

Sobre estas perspectivas financieras, el presidente en ejercicio de la UE insistió en los esfuerzos realizados por su gobierno para llegar a un acuerdo. Y desglosó el contenido de las últimas propuestas que, en el Consejo Europeo de la semana anterior, había planteado a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Veinticinco. Señaló al respecto que su presidencia «no quiso matar el cheque británico, sino que lo quiso mantener, pero dándole un cariz más solidario», y que el Jefe del Gobierno británico rechazó mantener este cheque en 4.700 millones de euros anuales con una limitación de su contribución a los Fondos de Cohesión para los diez nuevos socios del Este.

Junker afirmó que lo sucedido en la cumbre había sido vergonzoso y que «la crisis que vive Europa es profunda, lo que demuestra que no está madura, sino todavía en la pubertad». El político luxemburgués aseguró que «nuestra generación no tiene derecho a deshacer lo que han hecho las generaciones anteriores» y, en evidente alusión a su sucesor, también señaló que «más no pude hacer, sinceramente, todos los que vengan después de mí harán menos». Los eurodiputados reaccionaron interrumpiendo en varias ocasiones su intervención con aplausos, como muestra de reconocimiento de su trabajo y esfuerzo.

En este clima de alusiones directas, el discurso de Tony Blair del día siguiente en el mismo escenario, despertó una expectación inusitada.

Su intervención fue entusiasta y brillante, y por ello también llegó a provocar las ovaciones de los diputados. Blair rechazó tajantemente las acusaciones que le tachan de ser el principal responsable del fracaso de las negociaciones sobre las perspectivas financieras, y afirmó, por el contrario, ser un «proeuropeísta apasionado» y que Europa «no es un mercado único simplemente en el que intercambiamos mercancías, sino un espacio político con ciudadanos».

En su opinión, la Unión debe «modernizarse, para sintonizar con la globalización» y, para empezar, «no puede hacer un presupuesto que dedica dos euros diarios a cada vaca». «Ahora, casi cincuenta años después, tenemos que realizar una renovación y no hay que avergonzarse de ello. Todas las instituciones deben hacerlo, y nosotros podemos, pero sólo si reorientamos los ideales europeos en los que creemos con el mundo moderno en el que vivimos», aseguró.

Defendió, asimismo, la continuidad de los procesos de ampliación en marcha. «Si detenemos la ampliación, no frenaríamos para nada la globalización y, mientras tanto, la UE se haría más pequeña y estrecha, y no estaríamos actuando en la idea europea, sino en la del nacionalismo y la xenofobia», argumentó.

Con estas ideas de renovación de ideales y de acometer reformas sociales y económicas a favor del desarrollo de sectores con futuro como la innovación, la tecnología, la educación o la sociedad del conocimiento, Blair logró acallar muchas de las críticas que le precedían en su interlocución. Paradójicamente, fueron sus correligionarios del Partido Socialista Europeo los más críticos. Le pidieron «la traducción de sus palabras en actos», y le recordaron que «el Reino Unido siempre está en el pelotón de cola en la construcción europea». Algunos diputados no dudaron en admitir que Blair había pronunciado un discurso convincente y que había mostrado sus habilidades dialécticas y políticas, pero que sus palabras no habían tenido mucha sustancia.

### III. Cuestiones generales de la actualidad económica

#### III.1. *Unión monetaria: reforma del Pacto de Estabilidad y mantenimiento de los tipos de interés*

La anunciada reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) fue finalmente acordada por los Ministros de Economía y Finanzas de la eurozona en marzo. El nuevo Pacto es, en efecto, mucho más flexible que el anterior, ya que amplía el tipo de supuestos asimilables al «retroceso económico severo» que, en su caso, ralentizaría la aplicación de los procedimientos sancionadores; y también, porque desarrolla el concepto de «otros factores relevantes» (que justificarían la superación del 3% de déficit público) de una manera tan difusa que, quizás se convierta ésta en la vía más fácil para que los Estados vulneren la disciplina del Pacto (ej. factores como la Inversión pública en I+D, la «calidad» de las finanzas públicas, la sostenibilidad de la deuda, la inversión pública con retornos a muy largo plazo). Ninguna partida de gasto público queda realmente

excluida a priori, con lo que el «regateo político» con cada país infractor podría convertirse en práctica habitual.

El nuevo pacto amplía los plazos previstos tras la instrucción del procedimiento de déficit público excesivo, y pasa de cuatro a seis meses el plazo en el que un Estado miembro infractor podría implantar las medidas correctivas planteadas por la Comisión y el Consejo.

La reforma supone una mayor consideración de la situación económica de cada país en cada momento, y también un menor automatismo en la toma de decisiones, con lo que el Pacto se convierte en una norma mucho menos estricta y, con seguridad, menos equitativa.

El acuerdo fue acogido con «seria preocupación» por parte del Banco Central Europeo, ya que su pérdida de rigor podría desacreditar «la confianza en el marco presupuestario de la Unión y en la sostenibilidad de las finanzas públicas de los socios del euro». Otras fuentes del Bundesbank aseguraron que «el Pacto se ha debilitado»; «al diferenciar el tratamiento que se ofrece a cada país, se ha vuelto menos transparente, más complicado y, con ello, más difícil de aplicar», señalaron. Con esta rápida respuesta, el BCE defendía su ortodoxia monetaria ante los posibles peligros inflacionistas que pudieran avecinarse con el mayor gasto público en los Doce, peligros que, en efecto, podrían contestarse con subidas en los tipos de interés.

En el marco de este nuevo PEC, la Comisión anunció el pasado 12 de abril la apertura de procedimiento por déficit excesivo contra Italia en junio. Según el comisario español, Joaquín Almunia, Italia, que ha rebasado la barrera del 3% de PIB en 2004, podría llegar a una franja entre el 3,6 y el 4,6% en 2006. También Portugal se encuentra en el punto de mira de Bruselas, lo mismo que Alemania y Francia, países sobre los que comienza a generalizarse la sospecha de que finalmente no sean capaces de sanear sus finanzas en este año 2005.

Por otra parte, el Banco Central Europeo ha mantenido intactos los tipos de interés de referencia en un nivel, el 2%, que ya se mantiene durante dos años. La autoridad monetaria mantiene, así, su empeño por hacer realidad su principal objetivo, el control de la inflación, a pesar de que, con ello, desoye las numerosas peticiones de analistas y líderes políticos, que reclaman una bajada de tipos para aliviar las maltrechas economías de la zona euro. El presidente del BCE, Jean Claude Trichet, hizo valer, una vez más, su intención de no dejarse influir por las presiones políticas de los gobiernos de los Doce.

Los más recientes indicadores económicos, que confirman el freno de la actividad en la Eurozona y el control de la inflación en el 1,9%, han disparado las peticiones y los rumores sobre una inminente rebaja de los tipos de interés. Trichet, sin embargo, niega tal posibilidad ale-

gando que la política monetaria no puede, por sí sola, reactivar la economía. «Este reto», señaló en una intervención pública el 24 de junio, «requiere impulsar el buen funcionamiento del mercado laboral e incentivar la inversión en capital humano, con el fin de mejorar la competitividad».

También en estas fechas, y debido en gran medida a estas especulaciones sobre el recorte de tipos, el euro cotizó en su nivel más bajo respecto al dólar estadounidense en los últimos once meses. El 24 de junio llegó a cotizar por debajo de los 1,20 dólares, aunque al final del día el Banco Central Europeo fijó un cambio oficial de 1,2082 dólares por euro.

### III.2. *China: conflicto comercial con los textiles*

La UE y China alcanzaron, el pasado 10 de junio, un acuerdo en relación al conflicto comercial planteado con motivo de la importación masiva de productos textiles en la Unión procedentes del gigante asiático.

Pekín ya había tratado de solucionar el conflicto con la imposición de unos derechos arancelarios a la exportación sobre 81 categorías de productos textiles, aunque una semana después, el 30 de mayo, decidió suprimirlos como respuesta a las iniciativas adoptadas por la UE y EEUU para establecer cuotas a la entrada de estos artículos en sus países. La Unión planteaba la restricción de importación sobre dos categorías, camisetas e hilo de lino, cuyas importaciones hasta marzo habían crecido un 187% y un 56%, respectivamente.

Estas medidas de protección de la Unión Europea y Estados Unidos habían sido adoptadas sobre la base de los acuerdos alcanzados para la incorporación de China a la Organización Mundial del Comercio, OMC, y que establecían que las limitaciones a la entrada de textiles chinos únicamente podrían adoptarse si se produjese un aumento drástico en la importación y éste afectase a los precios generales de los textiles y causara daños a las empresas nacionales del sector. El gobierno chino rechazó las medidas por no haber existido consultas previas entre las partes y, también, por entender que las premisas requeridas no se habían cumplido en absoluto. «No es razonable ni científico que se usen datos de los cuatro primeros meses de 2005», señaló el Ministro chino de Comercio, Bo Xilai. «Los incrementos de las ventas chinas de textiles son un fenómeno normal en el período de transición desde un sistema de cuotas a uno de libre mercado», añadió. Con todo ello, advirtió que las salvaguardias de la UE y de EEUU suponían una violación de la normativa de la OMC.

Con el acuerdo de junio, China ha accedido a limitar sus exportaciones textiles a Europa en 2005, 2006 y 2007, y según el Comisario de Comercio, Peter Mandelson, la solución amistosa es «duradera», ya que

«abarca a casi todos los productos críticos que preocupaban a la Asociación Europea del Textil, Euratex» y «da a la industria europea tiempo para ajustarse a la completa liberalización del comercio internacional textil en 2008».

La Comisión celebró el acuerdo ya que supuso la renuncia a adoptar sus propias medidas de salvaguardia y evita un enfrentamiento directo con un país considerado como aliado económico estratégico de la Unión. En todo caso, sí es evidente que Bruselas ha actuado con grandes dosis de cautela y lentitud, y ello por una doble razón. En primer lugar, por el innegable interés que supone China como gran mercado para las empresas europeas de sectores como las telecomunicaciones, los servicios financieros o el transporte y, en segundo lugar, por la división interna de los Veinticinco. Mientras los países productores, con Francia, Italia y España a la cabeza, reclamaban desde enero la adopción de medidas de protección, otros países con sectores textiles menos relevantes como el Reino Unido, no ocultaban su interés por la liberalización, como vía para reducir precios y, por tanto, la inflación.

España es uno de los países más afectados. En los últimos cuatro años se han perdido 34.000 empleos en el sector. En el primer trimestre de 2005, las importaciones de pantalones procedentes de China se multiplicaron por once, hasta sumar 12 millones de unidades, y las compras de jerseys se multiplicaron por siete.

Los mínimos salarios, 100 euros al mes por jornadas superiores a las 60 horas semanales, la inexistencia de sindicación y de negociación colectiva en un sector que emplea a más de 19 millones de trabajadores, un suelo industrial 20 veces más barato que el europeo, la riqueza en materias primas como el algodón, y la excesiva depreciación del yuan, son las claves fundamentales que explican la «explosión» de las ventas chinas en el mercado europeo, una vez que en enero entró en vigor la liberalización del comercio de textiles con este país asiático, establecida en el marco de la OMC.

Fuentes del sector europeo acusan a China de estar desplegando una estrategia perfectamente planificada y encaminada a conseguir el monopolio mundial del textil, sobre la base del *dumping* social y económico.

Varios países norteafricanos como Marruecos, Túnez o Egipto, en los que el sector textil emplea a cientos de miles de personas y representa porcentajes muy importantes en sus exportaciones, han sufrido la sustitución de sus productos por los chinos, lo que está provocando el desmoronamiento de una industria básica para sus economías.

### III.3. *Cooperación al desarrollo: compromiso de mayor presupuesto*

El pasado 24 de mayo, los responsables de Cooperación al Desarrollo de los Veinticinco hicieron público su compromiso de alcanzar uno de los objetivos emblemáticos establecidos en 2000 por Naciones Unidas, como es la asignación de un 0,7% del PIB de cada Estado miembro a la ayuda al desarrollo.

El acuerdo establece, en concreto, que los anteriores Quince Estados de la Unión lleguen a dedicar el 0,7% de su Renta Nacional Bruta, RNB, a los países en vías de desarrollo en el horizonte de 2015, planteándose como meta intermedia que en 2010 ya alcance el 0,51%.

En la actualidad sólo cuatro de los Quince superan el objetivo del 0,7%: Dinamarca (0,84%), Países Bajos (0,74%), Luxemburgo (0,83%) y Suecia (0,77%), mientras que países importantes en la Unión, como Alemania, Reino Unido o Italia muestran aportaciones más reducidas (0,28, 0,36 y 0,25%, respectivamente, en 2004). La aportación de España se sitúa en el 0,26%.

Por lo que se refiere a los diez nuevos países de la Unión, su aportación es muy inferior, pero, en todo caso, también mostraron su compromiso por llegar a una asignación presupuestaria del 0,17% de su RNB en 2010.

La Unión pretende consolidar, así, su liderazgo mundial en la ayuda al desarrollo, una vez que ya gestiona el 55% del flujo mundial en este ámbito. Tratará de ser, también, un ejemplo para otros países desarrollados, como Estados Unidos o Japón, cuya contribución actual se sitúa en torno al 0,16% y 0,25% de su RNB, respectivamente.

Si se cumple el calendario previsto, la contribución de la UE en relación a su población pasará de representar 100 euros anuales por ciudadano a 149 en 2010, según las estimaciones realizadas por la Comisión Europea.













# Cuadernos Europeos de Deusto



Bizkaiko Foru  
Aldundia

Diputación Foral  
de Bizkaia



Universidad de  
Deusto

Deustuko  
Unibertsitatea

