

COORDENADAS SOBRE LA UNION EUROPEA

(EN TORNO AL INFORME TINDEMANS)

«L'Europe se fera ou elle n'aura plus aucune signification. Instruit des objectifs, des moyens et des conditions, il appartient à chacun de former son choix et l'ayant fait, poursuivre jusqu'au bout son oeuvre de construction ou de destruction. C'est bien de cela qu'il s'agit: Europe, composé, instable, de vit que de mouvement et se desagrège dans l'immobilité. Il faut que l'Europe soit en marche ou qu'elle meure. Après l'ère des principautés medievales, après l'ère des Etats nationaux, c'est l'age des continentes qui commence. L'Europe saura s'y adapter, sans se renier»¹.

1. ANTECEDENTES Y BASES DE LA UNIÓN EUROPEA

A) *Los primeros años*

Si, como opina Jacques Trempont, la formación de una unidad europea es clave fundamental de su existencia en el futuro, recapitulando sobre sus palabras, podríamos añadir que algunos europeos ilustres intentan caminar hacia una unidad observable en realizaciones concretas.

Los avances determinados en el campo de la economía, en base a la unión aduanera o a la libre circulación de personas, servicios o capitales, así como en el marco de la agricultura o los transportes, han constituido una evolución hacia la unión aduanera de Europa. Pero esta unidad necesita dar un paso decisivo para forjarse de forma completa: el de la unión política.

Este esfuerzo de conjunto se manifiesta a través de una serie de triunfos y derrotas, dadas las características que aún encierra la idea de Estado, su soberanía y su independencia. No podrá comprenderse la evolución política de Europa si no se engarzan dentro de la intención de unidad de los intereses nacionales aún no superados. De ahí las antinomias del proceso.

A lo largo de la vida de las comunidades se han producido intentos de llegar a una cooperación política, que, aunque en principio parezcan un camino laminado de fracasos, no dejan de tener importancia como bases y experiencias de una futura cooperación política.

El 27 de mayo de 1952 se firma en París el proyecto de una Comunidad Europea de Defensa que debería someterse más tarde a la rati-

¹ TREMPONT, JACQUES: *L'unification de l'Europe*. Bruselas, Ed. Baude, 1955, pp. 407-408.

ficación de los Parlamentos nacionales. Figuraban en él los representantes de los seis países que constituían la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. En el artículo 38 se confiaba a la Asamblea—uno de los órganos institucionales de la CED— una misión que no era de naturaleza estrictamente militar, y que ampliaba en gran medida su contenido desde un punto de vista institucional. Una de sus funciones concretas era reagrupar dentro de un plan organizado las instituciones europeas ya existentes para llegar a constituir una estructura política unida. El aludido artículo 38 (del tratado de la CED) se expresaba en los siguientes términos: «La Asamblea se encargará de estudiar los problemas que resulten de la coexistencia de los diferentes organismos de cooperación europea que ya han sido creados o que lo serán en el futuro, a fin de asegurar la coordinación en el cuadro de una estructura federal o confederales.» En esta formulación estaba implícito el nacimiento de una Comisión política europea, siendo una de sus características fundamentales realizar una unión de pueblos donde una parte específica de la soberanía estuviera ejercida por una autoridad supranacional, sin que ello menoscabara la esencia nacional de los Estados que la componían. Pero este proyecto, que está íntimamente relacionado con el tratado de la CED, entra en una vía muerta cuando el 30 de agosto de 1954, tras un complicado debate en la Asamblea Nacional francesa, se decide por 319 votos contra 264 que Francia no ratificaba el tratado constituyente de la CED. Se dirá que este rechazo «entraña la mise en sommeil du project de traité instituant une Communauté Politique Européene»². De alguna manera, como dice el profesor Paul Reuter, «resultaba curioso tener una armada común sin una política común»³.

En 1954, de las instituciones europeas sólo quedaba funcionando aislada la CECA (del carbón y del acero), e incluso en su propio seno se produciría una crisis al presentar su dimisión Jean Monnet, presidente entonces de la alta autoridad. Según Reuter, el motivo era que no quería participar en el inevitable rearme alemán o, en opinión de Trempont, la dimisión se debió al fracaso de la CED, y al ver la unidad europea comprometida prefirió hacer el combate individualmente. En fin, en aquellos años Europa parecía encontrarse nuevamente partiendo de cero.

En octubre del mismo año se celebra en Londres una conferencia diplomática con el fin de encontrar una «solución de recambio». Se decide asociar a Alemania a los demás países del área europea occi-

² TREMPONT, JACQUES: *Ob. cit.*, pp. 297.

³ REUTER, PAUL: *Organizaciones europeas*. Barcelona, Ed. Bosch, 1968, pp. 44.

dental, así como a Italia, para que contribuyan a la defensa común, dando lugar al nacimiento de la Unión Europea Occidental. En base a ella surgirán una serie de arreglos, como el restablecimiento de la soberanía alemana o los acuerdos de europeización del Sarre. (A través de un acuerdo franco-alemán se establece un estatuto europeo para el Sarre.) Las firmas de Adenauer-Mendes France en el Quai d'Orsay llevarían a Francia a los acuerdos de Londres y París y a entrar en el «Grupo de los Nueve».

Resulta claro que, a pesar de los fracasos, la esperanza de unificación de Europa se mantenía viva. Jean Monnet, por su parte, funda el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa con el fin de reorganizar las políticas sindicales de los países europeos. El 12 de abril de 1956 este Comité, bajo la dirección de Spaak, presenta unos proyectos donde se elabora la creación de un Mercado Común y de una Comunidad de Energía Atómica. De estos proyectos surgen los tratados que instituyen las dos Comunidades. Estos tratados se firman en Roma en 1957.

El primer intento concreto de una cooperación política se lleva a cabo en Estrasburgo en noviembre de 1959, cuando en el transcurso de una reunión los ministros de Asuntos Exteriores de los seis países miembros de la Comunidad deciden realizar consultas trimestrales sobre las repercusiones políticas de la actividad de las Comunidades europeas y problemas internacionales en general.

Las Comunidades comienzan a ejercer una gran influencia en Europa, aunque en una zona restringida, ya que varios países europeos no participan en ella. Más aún, llega a producirse una auténtica escisión al impulsar Inglaterra la formación de la Asociación Europea de Libre Cambio firmando un tratado constitutivo en Estocolmo el 3 de mayo de 1960, suscrito por Gran Bretaña, Suecia, Noruega, Dinamarca, Suiza, Austria y Portugal. Años más tarde se adhieren Finlandia e Islandia. Si bien no se trataba más que de un *bargaining power* para enfrentarse y defenderse de la CEE, como opina Reuter, en la naciente Europa amenazaba y complicaba la cuestión de una futura unidad política. Pero el debilitamiento de las relaciones entre Gran Bretaña y la Commonwealth cambia el estado de cosas, y en agosto de 1961 Gran Bretaña solicita su entrada en el Mercado Común.

El hecho de que, junto con Gran Bretaña, solicitasen su ingreso otros países, complicaba el caso, porque planteaba la modificación de la misma estructura de la Comunidad y se inicia un largo proceso que culmina en 1973 con el ingreso de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca.

B) *El plan Fouchet y otros intentos*

Volviendo a centrar nuestra atención en la década de los sesenta, observamos una serie de intentos importantes para lograr la unión política. Así, en aquellos años, un destacado miembro de la alta autoridad, Pierre Olivier-Lapie, realizará un estudio sobre las Comunidades, en el cual afirma: «Las fuerzas que crearon Europa hace doce años reclaman con insistencia un nuevo impulso político. La esperanza de que sobre las diferentes instituciones económicas surgirá como por generación espontánea una institución política europea superior no está en consonancia, dada la lentitud de este proceso, con las urgencias que impone la situación mundial»⁴.

Esta visión del especialista de la CECA muestra con claridad la esperanza que se observaba en aquellos años, a pesar de los fracasos en la formación de una unión política de Europa que se realizará a través de etapas en las que se fueran fortificando los alcances de la misma.

En septiembre de 1960 el general De Gaulle⁵, en una conferencia, da lo que podríamos llamar una señal para que la Europa política se ponga en marcha. Los días 10 y 11 de febrero de 1961 se celebra en París una conferencia cumbre de Jefes de Estado, donde se plantea la necesidad de una «cooperación política más estrecha» y se considera que la misma puede realizarse de una forma progresiva. El 18 de julio se organiza una segunda conferencia cumbre en Bonn y se confirma una vez más la necesidad de una unidad política. Para estudiarla se establecen reuniones regulares de Jefes de Estado que vayan apartando los obstáculos.

En esta misma conferencia de París se crea también una Comisión encargada de elaborar un tratado de unión política de Estados, comisión que recibe el nombre de quien inicialmente la preside, el embajador Christian Fouchet.

Sin embargo, ciertos Estados consideran que algunas de las fórmulas de cooperación planteadas llegaban a comprometer el carácter supranacional de las instituciones comunitarias, pues se constituiría una confederación con carácter estatal.

⁴ OLIVIER-LAPIÉ, PIERRE: *Las tres Comunidades europeas*. Barcelona, Ed. Bosch, 1963, página 238.

⁵ Sobre la posición del general De Gaulle con respecto a la construcción europea, resulta de gran utilidad el apartado «El general De Gaulle y la V República Francesa», correspondiente al estudio del profesor TRUYOL-SERRA, ANTONIO, *La integración europea*. Madrid, Editorial Tecnos, 1972, pp. 41 y ss.

Es Francia quien somete a la Comisión un primer proyecto de tratado para la unidad política el día 2 de noviembre de 1961, basado en 18 artículos. El plan planteaba una estructura interestatal con una Asamblea con competencias políticas, pero sin competencias económicas. En las discusiones se perfilan dos posturas opuestas: la visión atlántica y la no atlántica, y ante estas diferencias el plan no se lleva a cabo. El 18 de enero de 1962, a instancias del Gobierno de Francia, se presenta el segundo plan Fouchet, mucho más interestatal que el primero y que además presenta un proyecto global que encierra competencias políticas y económicas. Sin embargo, en el seno de la Comisión las diferencias se agravan y definitivamente se paralizan las negociaciones cuando en abril de 1962 Gran Bretaña solicita participar en los contactos políticos. Desde ese momento se intensifican los esfuerzos para el ingreso de Inglaterra, hasta que en enero de 1963 Francia plantea la negativa a la entrada de aquélla en la CEE. Esto va a complicar aún más las tensiones ya existentes entre los Seis. Se llega a la ruptura en abril de 1962 al no lograr los ministros de Asuntos Exteriores un acuerdo sobre los puntos más candentes, como eran la referencia a la cuestión de defensa sobre la Alianza Atlántica en un tratado que regulase la unión europea, ni sobre las garantías de salvaguardia de las comunidades existentes o sobre la participación británica. En este sentido, la opinión de Luns, ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos, resulta categórica:

«El plan francés está basado en la antigua idea de un tratado entre los Estados, de una Alianza de la Europa de las Patrias. Nuestro punto de vista es que el plan debe ser rechazado, pero estamos dispuestos a hacer concesiones si Gran Bretaña está interesada en él.» El camino hacia la unión política de Europa se encontraba vallado.

En ese mismo mes de enero, Francia y Alemania firman un tratado de cooperación, y el acuerdo, en lugar de solucionar, plantea una serie de conflictos ante los que deberá aclarar que dicho tratado no se opone al acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT), ni al tratado del Atlántico Norte (OTAN), ni a las posibles Comunidades ampliadas. Como diría Jean Lecerf, este tratado era una repetición del plan Fouchet a nivel bilateral. En definitiva, «se abría una profunda falla entre los Seis, al menos durante algún tiempo. La unión política ya no era conveniente»⁵.

En noviembre de 1964 la Comisión realiza un plan muy amplio encaminado a obtener lo antes posible una unión aduanera. Detrás

⁵ LECERF, JEAN: *Principios de la unidad europea*. Canarias, ed. Inventarios provisionales, 1973, p. 144.

se encontraba la urgencia por lograr una unión de Europa. En el documento presentado se habla en los siguientes términos: «Las Comunidades se han convertido en el centro de los esfuerzos hacia la unión política. No se trata de una simple preparación, sino de un comienzo de realización. Una unión política en materia económica y social. El camino hacia la Federación Europea pasa por las Comunidades ya existentes.» Pensar en una unidad europea pasando a través de los logros ya alcanzados en las Comunidades debería realizarse sin empañar los progresos anteriores. Comienza a hablarse de una unión de los ejecutivos y de las mismas Comunidades.

Las Comunidades tratarán de reorganizar su política interna a través del desarrollo agrario, económico y administrativo: en abril de 1965 se reestructuran los ejecutivos organizando una Comisión única para los tres. En la introducción al octavo informe general sobre la actividad de la Comunidad, de julio de 1965, se observa con optimismo que está abierto el camino hacia «una nueva evolución de la acción comunitaria», y con relación a los problemas de matiz político agrega que, a pesar de las diferencias que han surgido entre los Estados miembros en materias políticas, que, por otra parte, no estaban cubiertas por el tratado de Roma, puede adelantarse que «por graves y preocupantes que hayan sido estos disentimientos, no han afectado, sin embargo, a la vida de la Comunidad. Al mismo tiempo que nuestros gobiernos expresaban y expresan todavía puntos de vista divergentes sobre estos problemas, estos mismos gobiernos coincidían constantemente en la esfera comunitaria». Aunque más adelante concluye con una nota de realismo en la siguiente meditación que coloca la opinión de la Comisión en el tenor de aquellos tiempos: «Queda mucho por hacer igualmente para reunir a todos los pueblos europeos en un continente económico y políticamente unido»⁷.

En una declaración en mayo de 1965, el Comité de Acción para los Estados Unidos de Europa, que se encontraba bajo los auspicios de Jean Monnet, analizaba convencido que si «les gouvernements le voulaient, il sera possible d'avancer dans la voie de l'union politique en appliquant, si nécessaire par étapes, à la politique étrangère et à la défense le système institutionnel communautaire»⁸.

Mas el 30 de julio de 1965 va a producirse una crisis profunda, cuando la Comisión presenta una propuesta para fijar el régimen

⁷ BOLETÍN DE LA CEE: *Introducción al octavo informe general sobre la actividad de la Comunidad*. Bruselas, núm. 7, julio 1965.

⁸ MEYNAUD, JEAN, y SIDJANSKI, DUSAN: «Le Comité d'action pour les Etats Unis d'Europe». *Annuaire Européen*, vol. XIII, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1965, p. 14.

financiero de los intercambios agrícolas. Se basaba la Comisión en una propuesta anterior en la que se preveía un aumento en los poderes de la Asamblea y de la misma Comisión, así como también el traslado a la Comunidad de las retenciones agrícolas y de los derechos de aduana como recursos autónomos. El problema se plantea al no estar dispuestos los Estados a aceptar tan a la ligera el cercenamiento de unos recursos como éstos que consideran propios. Francia, por su parte, otorga algunas concesiones en el plano financiero, y ante la negativa de algunos Estados a aceptar las soluciones, Francia se retira de las reuniones del Consejo de Ministros. Al analizar esta crisis de 1965, el profesor Reuter deduce las siguientes conclusiones: en primer lugar observa que la opinión general, con o sin razón, se hace sensible a la falta de solidaridad real de los Seis y a la fragilidad de los compromisos adquiridos en materia agraria. Como consecuencia de esa falta de solidaridad real existe un escaso margen de poder en las instituciones y las construcciones jurídicas de la Comunidad. Y, en fin, en el aspecto que atañe a la unidad política, el fracaso de una vía unitaria, cuando cuestiones fundamentales de política extranjera separan a los Estados interesados⁹.

El problema de la admisión de Gran Bretaña resulta ser a lo largo de estos años una cuestión de importancia para el futuro político de la «pequeña Europa unida». En este sentido, la Unión Europea Occidental es el ámbito adecuado para proyectar la política futura entre los Seis y Gran Bretaña, por ser la única organización en las que se encontraban juntos.

Así, en 19 de diciembre de 1967, el Consejo de Ministros de la CEE, al tratar el tema de la apertura de negociaciones con los Estados candidatos a la adhesión, llega a la conclusión de que ningún Estado miembro presenta objeciones para la ampliación de las Comunidades. En la reunión del Consejo de la UEO en Bruselas en enero de 1968, se llega a conclusiones parecidas, bajo la presidencia del ministro de Asuntos Exteriores de Bélgica, M. Harmel. En la recomendación número 165 de la Asamblea de la UEO sobre la candidatura británica a las Comisiones europeas, se recalcó la voluntad del Reino Unido de tener un rol activo y constructivo en la realización política de Europa y de la preocupación de lo que pudiera representar para la unión de Europa el rechazo de Gran Bretaña en la CEE¹⁰.

⁹ REUTER, PAUL: *Ob. cit.*, p. 59.

¹⁰ ASAMBLEA DE LA UNIÓN EUROPEA OCCIDENTAL: «Recommandation sur la candidature britannique aux Communautés européennes.» *Annuaire Européen*, vol. XV, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1967, p. 200.

C) *El «espíritu de La Haya» y la conferencia cumbre de 1969*

No deja de tener una gran importancia el que en 1969, tanto el Parlamento Europeo como la Comisión de las Comunidades Europeas, se refieran a la unión política con claridad, con ocasión de la reunión cumbre de jefes de Estado a realizarse en La Haya. El 3 de noviembre de 1969, reunido el Parlamento Europeo, presenta una resolución sobre su posición con relación a los «problemas fundamentales de la política europea y comunitaria, en previsión de la conferencia de jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad». En su punto número 1, basado en la necesidad de la unión política de los pueblos de Europa, dice lo siguiente:

«Demande aux Chefs d'Etat ou de Gouvernement des pays membres et attend d'eux qu'ils déterminent sans ambiguïté une volonté commune d'aboutir à un accord quant aux objectifs de la construction européenne, à la place et au rôle de l'Europe unie, et qu'ils décident dans l'esprit de la déclaration de Bonn du 18 juillet 1961 de réaliser par étapes l'union politique de l'Europe et lui donner forme dans le courant de l'année 1970»¹¹.

Por su parte, la Comisión, el 19 de noviembre de 1969, presenta una agenda en la que observa: «Il est des lors essentiel que la conférence soit couronnée de succès et que dans la perspective des décisions à prendre par les institutions communautaires, elle donne un nouvel élan politique à la construction européenne», y agrega en el punto 6 que «la conférence souligne le caractère essentiellement politique de l'oeuvre entreprise et qu'elle marque, en conséquence sa volonté de faire progresser l'Europe dans la direction de l'union politique»¹².

En diciembre de 1969, al efectuarse la conferencia cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, en el «comunicado final» se hacen varias referencias concretas a la construcción política de Europa. Por una parte, en el apartado número 13 de dicho comunicado, se reafirma el acuerdo sobre la necesidad de ampliar las Comunidades, siendo, por otra parte, concreta la referencia en el apartado número 15: «Ils ont chargé les ministres des Affaires Etrangères d'étudier la meilleure

¹¹ EL PARLAMENTO EUROPEO: «Resolution sur la position du Parlement européen à l'égard des problèmes fondamentaux de la politique européenne et communautaire, en prévision de la Conférence des chefs d'Etat ou de Gouvernement des Etats membres de la Communauté.» *Annuaire Européen*, vol. XVII, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1969, p. 510.

¹² COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Aide-mémoire de la Commission des Communautés Européennes destiné à la Conférence des Chefs d'Etat ou de Gouvernement (19 novembre 1969).» *Annuaire Européen*, vol. XVII, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1969, páginas 512-514.

manière de réaliser de progrès dans le domaine de l'unification politique, dans la perspective de l'élargissement. Les Ministres feront des propositions a ce sujet avant la fin de juillet 1970»¹³.

En estas fechas comienza a verse más clara la necesidad de una unión política de Europa, ya no sólo dentro del plano de los organismos especializados, sino a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. En este sentido la integración se va canalizando a través de unos intereses auténticamente políticos. Como diría Jean Lecerf, «la unión política ya no era un sueño, sino sólo un difícil proyecto de un momento en que habían sido solucionadas otras dificultades. La unión aduanera de 1967, la unión económica en 1970, luego la unión política, no era más que una esperanza, una perspectiva, pero en la historia de la Europa de los Seis, casi siempre los optimistas han tenido razón»¹⁴.

Comenzaba a ser evidente que el escepticismo general sobre la unidad política de Europa era simplemente una anécdota y que a través de realidades concretas, paso a paso, se iba construyendo la idea de una Europa políticamente unida. A tal punto llega esta convicción, que en el IV Informe general de 1970 se recoge la siguiente opinión: «Nombreux furent les sceptiques, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la Communauté et certes il restera des nombreux sceptiques. La Commission est néanmoins convaincue qu'il existe un commun dénominateur politique que permet de ne pas qualifier d'irréalistes les objectifs que la Communauté s'est proposées»¹⁵.

A partir de la conferencia cumbre de 1969 empieza a surgir lo que se llamará el «espíritu de La Haya» como símbolo de una voluntad política. Precisamente en base a la idea que toma forma en uno de los puntos de la conferencia de diciembre de 1969 sobre la necesidad de que los ministros de Asuntos Exteriores estudien la mejor manera de realizar un progreso en el ámbito de la unificación política, se elabora el «Plan Davignon», que constituye otro paso hacia adelante.

El año 1972 será un año crucial, tal como lo calificó el 13 de febrero ante el Parlamento Europeo François-Xavier Ortoli, a la sazón presidente de la Comisión. Se va a plantear la necesidad de un Secretariado político, así como de estudiar seriamente la reforma de las ins-

¹³ LA CONFÉRENCE AU SOMMET (Documents, 1.^{er} et 2 décembre 1969): «Communiqué final de la Conférence des Chefs d'Etats ou de Gouvernement des 1.^{er} et 2 décembre 1969 à La Haya.» *Annuaire Européen*, vol. XVII, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1969, p. 520.

¹⁴ LECERF, JEAN: *Ob. cit.*, p. 393.

¹⁵ COMUNIDADES EUROPEAS: «Quatrième rapport général 1970 et Programme de la Commission pour l'Année 1971.» *Annuaire Européen*, vol. XVIII, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1970, p. 437.

tituciones o la intensificación de la cooperación. En octubre de este año se celebra en París una conferencia cumbre de jefes de Estado o de Gobierno, cuyos resultados son muy importantes. En ella se estudian las grandes vías de desarrollo comunitario para los próximos años, además de plantearse un objetivo fundamental antes de finalizar el actual decenio en el sentido de transformar el conjunto de las relaciones de los Estados miembros de la Unión Europea, observando un absoluto respeto por los tratados ya suscritos.

La importancia de esta conferencia cumbre estriba en el hecho de que se hace hincapié en el aspecto político de la unidad europea. En el apartado 7 de la declaración se habla de cómo, conforme a sus finalidades políticas, la construcción europea permitirá a Europa afirmar su personalidad sin afectar las alianzas de los Estados miembros y sin romper la fidelidad a sus amistades tradicionales. Concluye con una frase categórica en la que se determina un plazo para la construcción de la Europa política: «Les Etats membres de la Communauté, élément moteur de la construction européenne, affirment leur intention de transformer, avant la fin de l'actuelle decennie, l'ensemble de leurs relations en une union européenne»¹⁶.

El 23 de julio de 1973, los ministros de Asuntos Exteriores elaboran un segundo informe sobre la cooperación política. A partir de esa época comenzamos a observar que el camino hacia la unión europea estará fundamentalmente en manos de las conferencias en la cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, presentando las mismas una específica evolución que resulta interesante analizar.

D) *Un nuevo dispositivo: las cumbres regulares*

El profesor Jöel Rideau, al analizar las conferencias cumbres, las divide en tres categorías fundamentales¹⁷.

Primero, las «cumbres prehistóricas», de 1956 en París, de 1961 en París y Bonn y de 1967 en Roma; en segundo lugar, las «cumbres diplomáticas», de 1969 en La Haya, de 1972 en París, de 1973 en Copenhague y, finalmente, de 1974 en París; y en tercer lugar, las «cumbres regulares», como las de 1975 y 1976 (Dublín, Bruselas, Roma, Luxemburgo, etc.), donde más que con una cumbre propiamente dicha, nos encontramos con un Consejo Europeo.

¹⁶ CONFÉRENCE AU SOMMET: «Conférence au Sommet. Paris, 19 au 21 octobre 1972 (Déclaration, ap. n.º 7).» *Annuaire Européen*, vol. XX, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1972, p. 474.

¹⁷ RIDEAU, JÖEL: *Les mécanismes interetatiques et la construction européenne*. Cours à l'Institut Universitaire International de Luxembourg. Centre International d'Etudes et des Recherches Européennes, 1975.

Como se puede observar, se presenta una evolución importante dentro de este sistema de las conferencias. Comienzan con la idea de paliar la yuxtaposición entre las comunidades existentes y los factores de presión política, para transformarse en un segundo periodo en conferencias de índole diplomática, en las que se va a plantear la necesidad de colaborar estrechamente en la formación de las Comunidades. La cuestión de la unión política, aunque sólo sea en el plano de la cooperación, ya se plantea, como tuvimos oportunidad de ver anteriormente, en el punto 14 de la Conferencia de París de 1972.

Pero el cambio fundamental se produce cuando en 1975 se proponen unas «conferencias regulares», en las que se intenta unir la cooperación económica a la cooperación política, además de institucionalizarlas como un Consejo Europeo organizado y regularizarlas en tres reuniones anuales por lo menos. La idea es que estos Consejos Europeos sean mecanismos fundamentales en la construcción comunitaria. Incluso se ha llegado a hablar de la formación de una «Secretaría política» tal como fue esbozada en el plan Fouchet a comienzos de los años sesenta.

Sin embargo, en verdad, esta etapa de las conferencias cumbres no ha logrado aún su auténtico sentido de unificación política, aunque no se pueda negar, por otra parte, que resultan un paso más hacia estos fines. Generalmente toda conferencia diplomática concluye con un comunicado a la manera de un informe, adoptado por los participantes. Dentro del largo período de las conferencias cumbres, que abarca desde 1956 hasta 1975-76, encontramos dos períodos claramente marcados: el que va desde el comienzo hasta 1974 y el que transcurre desde esta fecha hasta nuestros días.

En el primero las conclusiones se redactaban a través de unos comunicados o declaraciones; en cambio, tras la fecha citada, se observa un cambio, pues comienzan a aparecer las decisiones separadas en lugar de los comunicados globales, las cuales se destacan por su contenido extremadamente variado. A tal punto han cobrado importancia, que se ha llegado a hablar del peligro de que las cumbres estén por encima de la Comisión, pues podrían llegar a privar a ésta de su poder de proposición.

Las cumbres se han ido convirtiendo en un método de trabajo de gran importancia en la unificación de Europa. El que sean los mismos jefes de Estado los que se ocupan de su funcionamiento podría parecer en alguna medida peligroso, dadas las características soberanas del Estado, pero en los comienzos de la aún niña Unión Europea re-

sulta ser éste el método más eficaz para avanzar hacia la tantas veces mentada unión política.

El orden por el que estas reuniones cumbres se plantean es también otro aspecto de la seguridad en este método. Podemos dividir las en su desarrollo a lo largo de tres períodos. En el primero, uno o más Gobiernos se proponen organizar la cumbre, y hacen los llamamientos necesarios para la misma. Desde 1974 es Francia quien hace la llamada para la celebración de las conferencias, dada la regularización e institucionalización de las mismas.

En la segunda fase se lleva a cabo la oportuna preparación, se buscan los temas prioritarios, se confecciona un orden del día o plan de trabajo y se recogen las soluciones que cada Gobierno propone. Las reuniones preparatorias pueden realizarse de forma multilateral o bilateral, conocidas las mismas como «minicumbres». Por último, en un tercer período, se delibera y busca una conclusión, que desde 1974 tiene la forma jurídica de decisión. Estas tres fases permiten una estructuración de los problemas, un análisis y discusión de los mismos y una decisión final.

Hoy nos encontramos en una nueva fase dentro del sistema de las conferencias cumbres que aún se hallan en una etapa de desarrollo y evolución, con referencia a este nuevo sistema de Consejo Europeo organizado.

E) *Reflexiones*

Las Comunidades crean, a través de los tratados y de las instituciones, una serie de mecanismos interestatales que irán posibilitando el desarrollo de la Comunidad Europea más allá de los particularismos nacionales. Pero las mismas limitaciones que presenta la Comunidad frente a los Estados miembros, dada la modalidad de las competencias que posee, así como la falta de competencias comunitarias en lo que se refiere al ámbito político, harán necesaria la utilización de unos mecanismos interestatales de yuxtaposición que permitan adaptarse a las necesidades de la evolución política a través de las vías diplomáticas. Esto dará lugar a una serie de planes y conferencias o uniones de tipo político, que se yuxtaponen entre los Estados y las instituciones comunitarias y que ya hemos comentado en páginas anteriores. Sin embargo, y a pesar de estos esfuerzos, los intentos de realizar una comunidad política fueron de fracaso en fracaso y van a dar lugar a la utilización de unos mecanismos interestatales

de superposición donde comienzan a funcionar las conferencias cumbres.

Aunque a pesar de las innovaciones que observamos, como opina el profesor Rideau en agosto de 1975, aún no se puede decir que las conferencias cumbres en esta última etapa constituyen una revolución dentro del sistema político comunitario¹⁸.

2. INFORME SOBRE LA UNIÓN POLÍTICA ELABORADOS POR LAS INSTITUCIONES

Existen tres conferencias cumbres que constituyen antecedentes fundamentales: la de París de 1972, la de Copenhague de 1973 y la de París de 1974, donde se intenta lograr directivas precisas sobre los compromisos contraídos en las dos conferencias anteriores. Se reafirma además la voluntad de llegar progresivamente a posiciones comunes en el campo de la unificación europea y de elaborar una diplomacia que actúe dentro de aquellas zonas de la política internacional que influyen en los intereses comunitarios. En esta línea, los jefes de Gobierno comprueban que es necesario que los Nueve se pongan de acuerdo sobre el modo de elaborar una concepción global sobre la Unión Europea. Es sabido que desde la Conferencia de 1972 en París se concedía una gran importancia a los informes de las instituciones de la Comunidad sobre este particular. En la Conferencia de 1974 se pide formalmente al Parlamento europeo, a la Comisión y al Tribunal de Justicia de las Comunidades, que hagan el depósito de sus informes antes de finales del primer semestre de 1975. Será el señor Tindemans, primer ministro de Bélgica, el encargado de elaborar un informe-síntesis «sobre la base de los informes de las instituciones y de las consultas que llevará a cabo con los Gobiernos y los medios representativos de la opinión pública en el seno de la Comunidad», y que deberá ser entregado antes de finales de 1975. Entre otras cosas, la fe que se deposita en el futuro informe Tindemans está basada en la posibilidad de mantener un diálogo con los medios representativos de la opinión pública en la Comunidad, respecto a las responsabilidades propias de las instituciones en lo referente a la Unión Europea.

Desde el punto de vista político, esta conferencia en la cumbre plantea una visión de optimismo, como diría el secretario general de la Comisión, señor Noel, «a la veille du "sommets", il ne faisait pas de doute, qu'il y aurait accord sur les questions politico-institutio-

¹⁸ RIDEAU, JÔEL: Curso cit., 1975.

nelles»¹⁹; de ahí que en las fechas previstas salieran a la luz los informes presentados por las instituciones y más tarde el esperado informe Tindemans.

A) *Aportaciones de la Comisión*

El 25 de junio de 1975, la Comisión adopta su informe sobre la Unión Europea y lo transmite al presidente en ejercicio del Consejo, además de enviar una copia a los presidentes de todas las instituciones comunitarias. Se considera en el mismo que la unión no podrá realizarse sin un retorno al principio de base de la Comunidad, es decir, organizar la construcción europea por la atribución de competencias a las instituciones comunes en los casos que esas competencias permitan asegurar mejor la prosperidad y el progreso de Europa y su influencia en el mundo. En este informe no se pretende plantear esquemas detallados y completos, más bien se limita a indicar lo que podría o debería ser el contenido de la Unión en determinados temas. Por otra parte, la Comisión está convencida de que se llegará a la misma a través de una debate político ampliamente abierto «qui devra associer les institutions de la Communauté, les gouvernements et les forces politiques, économiques et sociales représentatives des opinions publiques des différents pays»²⁰.

En el mismo se observa un sentido de realismo, pues considera que por encima de todo hay que sacar el máximo provecho de las instituciones existentes y que se deben organizar sobre las bases sólidas de los tratados y acciones comunes que permitan la defensa de los intereses comunitarios y que aseguren también el retorno a una situación económica, monetaria, y social duradera y satisfactoria.

Dentro del *alcance* y la *naturaleza* de la Unión Europea, no puede olvidarse un aspecto fundamental de la actitud más reciente de nuestra sociedad, que es la resistencia a la centralización del poder, ya que existe una gran tendencia a otorgar mayor poder a los ciudadanos, así como también a niveles regionales y locales. La Comisión prevé una organización única que otorgaría más coherencia al ejercicio de sus competencias, lo que no excluye que otras materias puedan tratarse en el interior de la Unión según reglas jurídicas diferentes.

¹⁹ NOEL, E.: «Quelques réflexions sur la préparation, le déroulement et les répercussions de la Réunion tenue à Paris par les chefs du Gouvernement (9-10 décembre 1974).» *Cahiers de Droit Européen*, núms. 1-2. Bruselas, 1975.

²⁰ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: «Rapport de la Commission sur l'Union européenne.» *Bulletin des Communautés Européennes*. Supplément 5/75, p. 6.

Se intenta buscar a través de los principios generales (entendiendo a éstos como los valores comunes a todos sus Estados miembros) que han sido reafirmados frecuentemente en los tratados existentes o en las reuniones de los jefes de Gobierno, aquellos cimientos de la futura unión.

También se habla de dotar a la Unión Europea de una *personalidad jurídica* en el plano internacional. En cuanto a su coherencia jurídica y geográfica, la Comisión considera que en teoría hay dos sistemas concebibles: por una parte, la Unión puede actuar con el principio de la unidad de derecho para todas aquellas materias que son de su competencia, lo que implica que las instituciones ejercen sus poderes en cada uno de los dominios de sus competencias para la totalidad de los Estados miembros. Por otra parte, se puede considerar a la Unión como una red de acuerdos particulares donde participan según las materias que se traten todos los Estados miembros o algunos de ellos. Y la Comisión estima que sólo la primera fórmula «repond à l'objectif politique d'une Union... seule cette formule peut donner à l'Union Européenne la cohesion indispensable, notamment au plan institutionnel et correspond à la notion d'identité européenne»²¹.

Otra consideración importante sobre la participación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros es que aquélla no debe conducir a la creación de un superestado centralizador; de ahí que dentro de un principio de subsidiaridad deben ser atribuidas a la Unión aquellas tareas que los Estados miembros no pueden realizar con eficacia.

Los *sectores de competencia* de la Unión serán determinados en su acta de constitución, quedando reservados los demás a los Estados miembros. Se habla también de que las competencias atribuidas a la Unión podrán ser de tres tipos: exclusivas, paralelas y potenciales. Dentro de las primeras existen sectores, como los de la política comercial, que ya hoy son de competencia exclusiva de la Comunidad. Entre las competencias exclusivas y las reservadas a los miembros existe una zona intermedia en la que coexisten competencias paralelas de unos y de otros. Dentro de las actuales Comunidades las cuestiones de materia agrícola o de transportes son ejemplos.

La Unión podrá disponer de algunas competencias potenciales que ejercerá cuando lo estime necesario y con el acuerdo explícito de los Estados miembros, como la reglamentación relativa a los transportes marítimos y aéreos recogida en el tratado de la CEE en el artículo 84,

²¹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Supp. cit., p. 10.

párrafo 2. Se refiere el informe a la necesidad de que la Unión disponga de medios de acción financiera más amplios, así como también una función jurisdiccional que se desarrolle más completa a partir de las actuales atribuciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades. Dentro de este apartado, relativo al contenido de las *competencias de la Unión*, el informe analiza las materias que tienen una importancia política capital en el futuro de aquélla. Bajo este aspecto se interesa por la construcción de un conjunto económico y social integrado, siendo la unión económica y monetaria uno de los objetivos principales de la Comunidad

En cuanto a puntos como la *cuestión monetaria*, cuyo objetivo final debe consistir en que la moneda constituya una de las competencias de la Unión, pudiendo llegar a este objetivo a través de una coordinación reforzada de las políticas económicas, así como del sistema comunitario de cambio, debiendo desarrollarse progresivamente un instrumento monetario propio que sería emitido por la autoridad monetaria de la Unión.

También se tocan otros objetivos, en *materia presupuestaria*, observando la necesidad de dotar a la Unión de un presupuesto más amplio y que posea una flexibilidad suficiente para reducir los plazos de respuesta a la evolución de las necesidades en el ámbito de la Unión.

En cuanto a las medidas de financiación del presupuesto, la pauta estaría determinada por un sistema de recursos propios, que puede perfeccionarse por la creación de una fiscalidad europea más diferenciada que tenga especialmente en cuenta el equilibrio entre las diferentes categorías sociales.

Se preocupa también, en otra parte, del mejoramiento de las estructuras y la eliminación de los desequilibrios económicos. Para realizar este objetivo, la Unión deberá disponer de un poder normativo, cuyo ejercicio deberá ser modelado en función de las situaciones nacionales o regionales.

Por lo que se refiere a las intervenciones financieras de carácter presupuestario, se habla de dos métodos que actualmente se aplican en la Comunidad actual: el primero consistiría en financiar programas nacionales realizados por Estados miembros que sean conformes a objetivos comunes y de un interés reconocido por la Unión, siendo éste interesante porque orienta los esfuerzos nacionales hacia objetivos comunes. El otro método, en cambio, financia acciones políticas específicamente comunes, considerando que la misma ejecución de las acciones podría estar centralizada e incluso modular sus objetivos con relación a las necesidades nacionales, siempre que las decisiones fun-

damentales sobre los objetivos o sobre la elección de las operaciones financiadas sean tomadas por la misma Unión. Según se establece en el informe, «cette deuxième méthode qui permet la mise en oeuvre de politiques plus cohérentes, devrait trouver une application de plus en plus large dans la Union, et remplacer progressivement, chaque fois où cela est possible, la première»²².

Dentro de la *cuestión social*, la Unión podría desempeñar un papel de incitación y de armonización progresiva, e incluso en ciertos casos, de intervención directa para corregir los desequilibrios más grandes. En sectores como el de los trabajadores emigrantes, o en ciertas esferas como las condiciones de trabajo, o en la asignación que pueda aportar para el desempleo, la Unión ejercerá una acción directa.

Al referirse a la *política exterior*, su fundamento se encuentra en la necesidad de asegurar con relación al exterior la garantía de la eficacia de las políticas comunes que se llevan a cabo en el interior. Como es lógico, habrá materias que sigan siendo competencia exclusiva de los Estados miembros, pero habrá una serie de competencias que serán ejercidas por los Estados y la Unión de forma conjunta. «Pero no debemos olvidar—continúa el informe—que la Unión sólo ejercerá esta competencia en función de las necesidades, lo que supone que la competencia para algunas materias podría ser ejercida solamente por los Estados miembros por un período más amplio y quizá indefinidamente.» De ahí que sea necesario prever desde un principio una ampliación de las competencias de la Unión en materia de acuerdos de cooperación, de las inversiones internacionales, de la política de crédito y de sectores ligados con la intervención económica.

Dentro del marco de la *política extranjera*, se exigirá que el tratado de la Unión prevea los procedimientos para el ejercicio progresivo de sus poderes por las instituciones, que sean suficientemente claros como para no crear incertidumbres en cuanto a la posición respectiva de la Unión y de los Estados miembros con respecto a terceros países y a las organizaciones internacionales.

En cuanto a la *representación diplomática propia*, no será necesario establecerla de forma completa, al menos en un primer período, pudiendo designar representantes en algunos países y organizaciones internacionales que la Unión estime necesario. Estas representaciones diplomáticas tendrán como trabajo representar los intereses propios de la Unión y asegurar la ejecución *in situ* de las decisiones comunitarias.

²² COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Supp. cit., p. 21.

Opina también la Comisión que el desarrollo progresivo de la política exterior de la Unión y el crecimiento de su influencia y de sus intervenciones en relaciones económicas internacionales entraña la necesidad de abordar la cuestión de la *defensa*. La elaboración de posiciones en esta materia deberá fundarse en una visión común de los problemas internacionales y, fundamentalmente, sobre la realización de una política extranjera común en ciertas materias de gran importancia.

Se agrega que supondría un paso bastante significativo el que se lograse organizar una política común en materia de armamentos y la creación eventual de una «agencia europea de armamentos», que organizará una utilización más racional de los recursos financieros y del potencial industrial y tecnológico de los países miembros.

Con relación a la *protección de los derechos del hombre*, se observa que los tratados actuales no tienen referencias expresas a los mismos, aunque el Tribunal de Justicia de las Comunidades ha llenado esta laguna, afortunadamente, al considerar que las libertades fundamentales forman parte de los principios generales del derecho comunitario, como lo confirman sus sentencias de 17 de diciembre de 1970 en el asunto 11/70 y la de 14 de marzo de 1974 en el asunto 4/73.

Asimismo plantea la posibilidad de que en el acto constitutivo de la Unión se incluya una lista de derechos específicamente determinados y prever en la prolongación de lo que ya es posible en la Comunidad un recurso individual, ampliamente abierto, contra cualquier acto de violación de estos derechos.

A continuación analiza la *estructura institucional* de la Unión Europea. Considera que no se trata de formular ideas definitivas y es lógico que las soluciones se vayan adaptando a las circunstancias de la evolución. Dos hipótesis han sido encaradas para el sistema institucional de la Unión. Por un lado, una estructura institucional única que cubra el conjunto de competencias reconocidas a la Unión. En esta hipótesis cada función es ejercida por el mismo órgano, sea el que sea el dominio de la acción. Y por otro lado, una estructura de órganos, en parte o totalmente distintos, competentes para las diversas materias o grupos de materias incluidas en la Unión Europea. Dentro de esta hipótesis se asegura la coherencia del conjunto por la existencia de un órgano central o por un mecanismo de coordinación.

En el informe se presentan una serie de argumentaciones a favor de la primera solución. Para ello la Comisión se basa en la experien-

cia de la Comunidad en relación con las organizaciones paralelas, dado que éstas presentan siempre riesgos de conflictos y superposición.

A pesar de que se hable de establecer una estructura institucional completa, no significa que deba ser definitiva, aunque se intenta crear los organismos políticos indispensables para que la Unión pueda ejercer el conjunto de sus competencias progresivamente y en un largo lapso de tiempo. Cuando se plantea la cuestión de las *atribuciones legislativas y ejecutivas*, estima la Comisión que, a pesar de que la opción entre los diversos modelos posibles es de carácter esencialmente político, existe un modelo que podría ser el más adecuado para una Unión Europea. Plantea la posibilidad de organizar un gobierno europeo colegial, compuesto por personalidades pertenecientes a las naciones de la Comunidad, pero independiente de las mismas. Para el poder legislativo se sugiere un sistema bicameral constituido por una Cámara de los Pueblos y una Cámara de los Estados. Se habla también de un organismo suplementario para un primer período, un comité de ministros integrado por los representantes de los gobiernos y al que correspondería concretamente la tarea de intervenir en el procedimiento de adopción de determinadas decisiones del gobierno europeo.

Al hacer referencia, más adelante, a los procedimientos para realizar la Unión Europea, observa la Comisión que el conjunto de las transformaciones y de los nuevos compromisos deberá ser consagrado en el acto constitutivo de la Unión bajo la forma de un nuevo tratado.

Dentro de la gran gama de procedimientos que pueden encararse, cabe encontrar dos fórmulas principales en relación con la instancia a la cual será confiado el rol políticamente determinante. Según una primera fórmula, el rol central de la elaboración del nuevo tratado será atribuido a una conferencia de representantes de los Estados miembros. Según la segunda fórmula, el rol central se atribuirá a las instituciones representativas de la Comunidad y de los países integrantes. Así, tal como se expresa la Comisión: «La réalisation de l'Union impliquera la définition de nouveaux objectifs, une transformation du système institutionnel et l'attribution explicite aux institutions de nouvelles compétences et de nouveaux pouvoirs»²³.

²³ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: Supp cit., p. 43.

B) Aportaciones del Tribunal de Justicia

El 15 de julio de 1975, el Tribunal de Justicia de las Comunidades presenta un documento a las demás instituciones comunitarias, en el que se incluyen las «Sugerencias relativas a la Unión Europea». Fue entregado al primer ministro Tindemans para la elaboración de su informe. El documento se basa en el aspecto jurídico y judicial, y hace especial hincapié en que la Comunidad es y debe ser un «Estado de Derecho». Luego observa que, dentro del orden europeo, un auténtico régimen de derecho implica la existencia de reglas obligatorias aplicables uniformemente y que protejan los derechos de las personas. Se recuerda, por otra parte, que la coherencia de la Unión Europea dependerá de que las reglas en las que se apoya contengan obligaciones y sanciones concretas para los Estados en sus relaciones recíprocas o para con los particulares. Todo debe estar basado en una jurisdicción común que se ocupe del derecho en su conjunto en relación a los Estados y a sus súbditos. En resumen, se intenta elaborar los principios de una seguridad jurídica basada en unas competencias otorgadas que tengan carácter irreversible.

C) Aportaciones del Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social también presenta su informe. Durante los días 16 y 17 de julio de 1974 se adopta un dictamen relativo a la Unión Europea, que recibirá Tindemans el 22 de julio de 1975. En él se plantea la necesidad de concretar los principios de la Unión Europea en una «carta».

Se estudia la posibilidad de que el Comité Económico y Social pase al rango de institución, denominándose Consejo Económico y Social. Además, por lo que se refiere a las otras instituciones, se habla de la necesidad de que exista un Parlamento elegido por sufragio universal y que genere las leyes comunitarias.

D) Aportaciones del Parlamento Europeo

Desde 1973, la Comisión política del Parlamento Europeo estaba ocupada en redactar un informe sobre la Unión Europea. El primer esbozo del mismo surge el 17 de octubre de 1974, hasta que el 10 de julio de 1975 adopta un informe en forma de resolución tras un gran

debate político. Del mismo surge la idea de que la Unión debe apoyarse en una estructura institucional que garantice su cohesión y, dentro de ella, un órgano en el que participen los Estados miembros en el proceso de decisión de la Unión. El Parlamento deberá tener poderes en cuanto al presupuesto y control, además de participar, por lo menos de forma paritaria, en el poder legislativo. Estudia además como metas prioritarias que debe alcanzar la Unión, cuestiones como el respeto absoluto a la libertad y dignidad humana, promover la justicia social y la solidaridad entre los Estados miembros y los ciudadanos de la Comunidad en base al establecimiento de un orden económico que facilite la ocupación total de la mano de obra y la justa distribución de los ingresos.

Los informes que acabamos de analizar son el resultado del esfuerzo mancomunado de las instituciones comunitarias en la búsqueda de una Unión Europea que sirva para crear una Europa justa que ofrezca al mundo un mensaje de civilización y, en su interior, un mensaje de orden, unión y paz.

3. EL INFORME TINDEMANS²⁴

Si tal como observa el profesor Truyol Serra, «es cierto que la historia de la Comunidad Europea es especialmente rica en informes, no puede decirse que el del señor Tindemans es un informe más»²⁵; puede considerarse que este informe elaborado por el primer ministro belga resumirá el resultado de largas y minuciosas investigaciones sobre el tema de la unidad política de Europa. Doña Carmen Martín de la Escalera analiza cómo el señor Tindemans ha puesto en este trabajo un gran sentido de la responsabilidad y respeto a las opiniones ajenas, lo que le lleva a realizar una gran obra de encuesta y entrevistas con personalidades muy diversas de la Comunidad²⁶, de

²⁴ PARLAMENTO EUROPEO, TRIBUNAL DE JUSTICIA, etc.: «Rapport sur l'Union européenne (Parlement européen, Cour de Justice, Comité Économique et Social). *Bulletin des Communautés Européennes*. Supplément 9/75.

²⁵ Sobre el «Informe Tindemans» véanse, además de las citadas, las recientes publicaciones: EDITORIAL COMMENTS: «The Tindemans report.» *Common Market Law Review*, vol. 13, número 2. Leyden, Ed. A. W. Sitjhoff, mayo 1976, pp. 147-150. RELI: «Brevi chiose al Rapporto Tindemans.» *La Comunità Internazionale*. Padova, Ed. CEDAM, vol. XXXI. Primer trimestre de 1976, pp. 31-35. PANICO, GIUSEPPE: «Il rapporto Tindemans: teoria e pratica di una rivoluzione paziente.» *Rivista di Diritto europeo*. Roma, marzo 1976, pp. 50-51.

²⁶ TRUYOL-SERRA, ANTONIO: «El informe Tindemans.» *REDI*, vol. XXIX. Ed. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 1976, p. 94.

donde tiene que surgir necesariamente una serie de conclusiones que hacen de este informe un trabajo interesante y prometedor.

Pasando a analizar el informe en sí, se observa en su redacción una gran cautela, de la que se desprende un profundo conocimiento de la realidad política. Manifiesta también una comprensión de la dinámica europea que le hace considerar a la Unión Europea como una nueva fase de la unificación de Europa y no como un estadio final, haciendo notar que la evolución europea es fruto de un largo proceso de realizaciones concretas, como dijera alguna vez en los comienzos el señor Schuman. *Es de gran importancia el papel que tiene el ciudadano en el nuevo enfoque de Europa, siendo él en alguna medida el protagonista constante, hasta el punto de que la Unión Europea «debe dejar su impacto en el vivir cotidiano, de modo que el ciudadano la sienta cerca de sí»*²⁷.

Observa Tindemans que es ésta una época de grandes transformaciones y que existe una expectativa por parte de nuestra sociedad que espera inquieta y problematizada la llegada de una «nueva sociedad» y que es a la actual generación a la que compete encontrar la vía para el tránsito a esa sociedad posindustrial en la que se respeten los valores básicos de la civilización; de lo contrario, «nuestros hijos heredarán una sociedad decadente». A ello no se va a llegar a través de una Europa tecnocrática, sino por medio de una «solidaridad concreta», basada en la educación, la cultura, las comunicaciones y la información, así como en la juventud y en los ocios.

Se plantea, en fin, una Europa realista y dinámica. Dentro del informe se pueden destacar cuatro grandes temas: la actitud que debe tener Europa ante el mundo, así como su política económica y social, haciendo especial hincapié en esa «Europa de los ciudadanos» que basa su actividad en la protección de los derechos fundamentales del ser humano, y, por último, una especial distinción al robustecimiento de las instituciones comunitarias.

A) *Europa frente al mundo*

La unión de Europa ante el mundo debe basarse en todas las esferas esenciales de sus relaciones exteriores, sean éstas económicas o de cooperación, políticas o de seguridad. De ahí que resulte necesario crear un «centro de decisión único» y que se considere como objetivo

²⁷ TINDEMANS, LEO: «Informe sobre la Unión Europea.» *Boletín mensual de la Dirección General de Información de las Comunidades Europeas*. Bruselas, núm. 125, febrero 1976, p. 4.

fundamental acabar con la distinción entre las reuniones ministeriales que se ocupan de la cooperación económica y las que tratan los temas establecidos por los tratados. Se precisa también que las instituciones de la Unión se ocupen de los problemas que afectan los intereses europeos, de los que se desprende la necesidad de la transferencia de poderes del nivel estatal al comunitario.

Desde el punto de vista jurídico, es de suma importancia la idea planteada en el informe de «transformar el compromiso político de los Estados miembros que sirve de fundamento a la cooperación política en obligación de índole jurídica»²⁸, pues de alguna manera un corsé jurídico de obligaciones otorga una dosis de seguridad al tráfico de intereses políticos».

En relación con la política exterior, los Estados deberán comprometerse a aplicar una política común, al menos en un cierto número de sectores, aunque más adelante será necesario que lo sea en todos los sectores esenciales para las relaciones exteriores.

No se escapa del informe la postura de la Unión con relación al llamado nuevo orden económico mundial, donde la misma deberá presentar una actitud uniforme en las reuniones multilaterales en las que tales negociaciones tengan lugar, nombrándose más tarde, en la medida que las necesidades lo exijan, unos delegados encargados de la «prosecución de tal política en nombre colectivo».

En materia de defensa, la unión preconizada por Tindemans tropieza con una dificultad, según observa con acierto doña Carmen Martín de la Escalera, pues los Nueve son miembros del Tratado del Atlántico Norte, pero Francia no forma parte de la OTAN, lo que entorpece el plan de unificar los armamentos. En el informe de todos modos se plantea la necesidad de que se proceda con regularidad a intercambiar criterios sobre problemas específicos en materia de defensa, así como de las negociaciones relativas a la seguridad europea. Con relación a la fabricación de armamentos, se habla de una política industrial común, llevada a cabo dentro del marco de la Unión.

B) *La política económica*

Con relación a la política económica y monetaria, se propone al Consejo Europeo que reactive el debate en el seno de las instituciones sobre el modo de realizar una política monetaria común. Considera Tindemans, dentro de un nuevo enfoque de la política económica, que

²⁸ TINDEMANS, LEO: *Ob. cit.*, p. 5.

aquellos Estados que están en condiciones de progresar tienen el deber de seguir haciéndolo, y los que teniendo motivos objetivamente válidos para no progresar no lo hagan, sin que por ello dejen de recibir la ayuda necesaria que se les pueda prestar.

Dentro de este claro sentido de realismo económico, se proponen las siguientes orientaciones: por un lado, que los progresos en materia económica y social deben buscarse con preferencia en ciertos Estados que no tengan dificultades objetivas con arreglo a fórmulas comunitarias idóneas. Y por otro lado, ese núcleo de estabilización monetaria, que es la llamada «serpiente comunitaria», deberá ser afianzado en zonas que hoy son vírgenes y transformado en su eficacia.

C) *La «Europa de los ciudadanos»*

No se olvidan tampoco las políticas sectoriales ni las cuestiones regionales. Con relación a la protección a los derechos humanos, apuntábamos en páginas anteriores la gran importancia que se da a esa «Europa de los ciudadanos» en la que se protejan los derechos fundamentales de los mismos a través de un sistema de recurso directo de los particulares ante el Tribunal de Justicia contra los actos que violen sus derechos. Se propone también un sistema de control de calidad para salvaguardar los derechos del consumidor y la protección del medio ambiente.

D) *Las instituciones europeas*

Otra de las cuestiones de gran importancia en el presente informe, tratado en la última parte del mismo, es el «fortalecimiento de las instituciones», y, como justamente analiza el profesor Truyol Serra, este tema capital ha sido tocado por el autor con una «medida dictada por su experiencia de lo delicado del tema y el recuerdo de la gran disputa en torno a la supranacionalidad de los años sesenta»²⁹.

Como es evidente, la transformación de las instituciones debe realizarse dentro de un proceso y en él existirán medidas mediatas e inmediatas, quedando enmarcadas estas últimas dentro del ámbito de los tratados.

Con relación al Parlamento, se dice que deberá asumir una misión de importancia en la edificación de la Unión. Pero para ello será nece-

²⁹ TRUYOL-SERRA, ANTONIO: *Ob. cit.*, p. 95.

sario otorgar al Parlamento competencias más amplias, con el fin de que pueda deliberar sobre todos aquellos asuntos que sean propios de la Unión, ya deriven de los tratados o no. Dentro de las posibilidades de su funcionamiento, se habla de la necesidad de realizar debates anuales sobre el estado de la Unión, a los que deberá invitarse al presidente del Consejo Europeo y a algunos dirigentes políticos que no formen parte del Parlamento. El Consejo Europeo deberá reconocer al Parlamento una clara «facultad de iniciativa», que deberá recibir una consagración jurídica.

En lo que se refiere a la constitución y competencias del Consejo Europeo, resulta ser el órgano de poder por excelencia, y por su autoridad ejerce «un papel de impulso», tiene a su cargo formular las decisiones generales que puedan servir como directrices a los órganos encargados de aplicarlas, así como determinar qué órgano o institución será la encargada de ejecutarlas y el plazo para la ejecución. Las reuniones se realizarán bajo la responsabilidad del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores, que a su vez se encargará de coordinar del modo más adecuado las actividades de los Consejos especializados. Es importante destacar en el análisis del informe que en este Consejo deberá suprimirse la distinción entre reuniones ministeriales dedicadas a la cooperación política y reuniones del Consejo, sin que afecte a los procedimientos vigentes sobre la preparación de las actividades y deliberaciones diplomáticas de ministros.

Para acentuar la rapidez en el proceso de decisión se recurre al voto mayoritario en el seno del Consejo.

Con relación al papel asignado a la Comisión, en la consecución de políticas comunes, así como respeto de los tratados, se reactivará cada vez más la aplicación del artículo 155 del tratado de la Comunidad Económica Europea. Se propone además cierta modificación de los tratados con relación al presidente de la Comisión, que deberá ser designado por el Consejo Europeo y más tarde confirmado por votación en el Parlamento. Una vez confirmado, el presidente nombrará a los demás miembros de la Comisión de acuerdo con un reparto en base a las nacionalidades de los elegidos y con la colaboración del Consejo, lo cual acrecienta la cohesión de la Comisión.

Es evidente que, como observa el profesor Truyol Serra, la configuración que en el informe Tindemans reciben el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión, será dada la «naturaleza de la cosa», una cuestión que levantará controversias³⁰, y, sin lugar a dudas, es éste uno de los puntos más importantes del informe.

³⁰ TRUYOL-SERRA, ANTONIO: *Ob. cit.*, p. 95.

Del Tribunal de Justicia se detalla que deberá tener nuevas esferas de actividad y que los particulares deben quedar habilitados para interponer recursos directamente ante el Tribunal contra todo acto de la institución de la Unión que viole sus derechos fundamentales.

Además, Tindemans formula las siguientes propuestas sobre Organos Comunes, como un Comité del Empleo, relacionado con la política social de la Unión; un Comité Económico y Social, de consulta obligatoria en estas cuestiones; un Comité de Representantes Permanentes relacionado con la elaboración de propuestas en materia de política europea que se ocupe de poner de manifiesto consensos entre los países miembros y la Comisión; un Comité Político, así como órganos de ejecución especializados para misiones precisas.

Se considera especialmente la necesidad de acelerar el poder de ejecución, y para ello se propone una delegación del mismo por parte del Consejo, ya sea en la esfera comunitaria o en la esfera no comunitaria. En la primera se plantea la posibilidad de delegar en la Comisión o en el Coreper, y en la segunda se habla de conceder una «genuina delegación de poderes» que exceda el simple papel de portavoz, «donde tendrían una gran importancia la presidencia, así como los Estados y su sistema diplomático o los órganos institucionales que posee Europa».

Qué duda cabe que el informe Tindemans levantará opiniones dispares, pero, más allá de ello, no deja de ser una puerta abierta al porvenir. El problema será saber quién entrará por la puerta política de la Unión Europea.

4. CONCLUSIONES

En cualquier sentido, unas conclusiones sobre la unión política de Europa no dan como resultado más que una expectativa. Resulta claro que es ésta una labor de etapas, y la Comunidad es la primera de una larga empresa histórica; la unión podría ser la siguiente.

Cuando se fundó la Comunidad todo era una posibilidad. Hoy la posibilidad está en la Unión. Pero hay algo que es fundamental: el esfuerzo de construir Europa es algo que pertenece a todos los europeos y todos deben participar en su realización.

En este sentido, recordando los primeros pasos de la unión de Europa, recobran su justa medida las palabras de uno de los pioneros de la armonía europea, el conde de Coudenhove-Kalergi, cuando, al

COORDENADAS SOBRE LA UNIÓN EUROPEA

meditar sobre esta cuestión, nos dice: «L'Europe s'unit, bien que la grande majorité des européens ne soient pas mûrs pour une telle union. L'Europe s'unit dans les chancelleries d'Etat et dans les parlements mais elle ne s'unit pas dans les coeurs des Européens.» Y continúa más adelante: «Le mouvement de l'union européenne a un trait paradoxal, c'est qu'il n'a pour base aucun véritable mouvement populaire»³¹.

¿Quizá resultará más efectivo debilitar la paradoja y alimentar la utopía?

JUAN MANUEL FARAMIÑAN GILBERT

³¹ COUDENHOVE-KALERGI: Citado por GELBERG en «L'unification de l'Europe.» *Annuaire Européen*, vol. IV, La Haya, Ed. Martinus Nijhoff, 1955, pp. 217-218.

