



Revista de Fomento Social, 55 (2000), 341-363

El debate sobre la reforma de las instituciones europeas y la Carta de Derechos Fundamentales

— *Antonio J. PORRAS NADALES** y *M^a Luisa MORILLO GUTIÉRREZ*** —

1. El debate

El acceso de Francia al turno de la presidencia del Consejo Europeo¹, a principios de julio del año 2000, ha venido acompañado de una cierta movilización de la opinión pública en torno a algunas propuestas de dinamización del proceso de renovación institucional de la Unión Europea (UE); los

* Catedrático de Derecho Constitucional, Universidad Pablo de Olavide (Sevilla).

** Universidad de Sevilla, Master en Derecho Europeo.

¹ Conviene recordar que el Consejo de la Unión Europea (Consejo de Ministros o Consejo) es la principal institución decisoria de la UE. Reúne a los ministros de los 15 Estados miembros competentes en la materia que figura en el orden del día. Se llama Consejo Europeo a las reuniones regulares de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembro de la UE. Por su parte, el Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, es una organización intergubernamental de defensa de los derechos y libertades fundamentales, al que pertenecen otros países además de los 15 miembros de la UE. (Nota de la redacción).

argumentos del Presidente Chirac, presentados formalmente en su discurso ante el Bundestag alemán a finales de junio, han tenido que enfrentar sin embargo algunas críticas adversas que mostraban un razonable escepticismo ante la reiteración de la vieja *perspectiva francesa*, basada en último término en el predominio de la Europa de los estados, y matizada con el reforzamiento del eje de impulso franco-alemán como foco de cooperación reforzada. Pero, en cualquier caso, parece cierto que toda movilización de la opinión pública en torno a horizontes más o menos dinámicos constituye siempre una aportación valiosa, capaz de impulsar el decisivo momento histórico que vive la UE. En particular si consideramos que, a lo largo del año 2000, se han desarrollado dos importantes iniciativas en torno a la tarea pendiente de las reformas institucionales de la UE: por una parte la Conferencia Intergubernamental, que presentará sus conclusiones en el mes de diciembre, y por otra el intenso debate sobre la Carta de Derechos.

El mandato de Portugal durante el primer semestre, culminado en el Consejo Europeo de Santa Maria de Feira celebrado en junio, no parece haber aportado ciertamente resultados espectaculares, por lo cual los términos del gran debate pendiente parecen haber continuado inmersos en términos generales, a lo largo del año 2000, en una cierta rutina algo escéptica o desesperanzada. Un escepticismo que, para los medios de opinión pública, tendría su mejor reflejo en la evolución de la moneda europea, a lo que se unen las dificultades derivadas de la crisis petrolífera y sus efectos sobre las tasas de inflación, abriendo oscuros interrogantes en la evolución futura de las economías europeas.

Aunque debe recordarse que ha habido también interesantes llamadas de atención, y propuestas estimulantes, como el activo protagonismo que ha venido adquiriendo el Ministro alemán de asuntos exteriores, el ecologista Joschka Fischer, cuyas propuestas para la futura Europa han sido sin duda uno de los argumentos de mayor relevancia en la intensificación del debate sobre la integración. Joschka Fischer se ha manifestado con claridad como un integracionista convencido, dando nuevos aires al federalismo europeo, con propuestas tan significativas como la de un Presidente europeo fuerte, elegido por sufragio universal, y un parlamento bicameral integrado por un senado territorial y una cámara baja compuesta por eurodiputados.

También cabe calificar como relativamente estimulante el hecho de que, en pleno proceso de revolución de las comunicaciones, los términos del debate hayan tenido algunos elementos de visualización a través de páginas

webs, permitiendo incluso, en el caso del debate sobre la Declaración de Derechos, determinados circuitos abiertos a la participación directa de los ciudadanos.

2. ¿Crisis institucional o crisis de crecimiento?

El diagnóstico de partida en torno a la necesidad de ciertas reformas suele identificarse generalmente como una *crisis de crecimiento*. Las estructuras diseñadas inicialmente para la integración de un número pequeño y relativamente homogéneo de países, se han ido *estirando* a lo largo del tiempo, insertando todo un conjunto de reformas parciales que parecen resultar ya definitivamente insuficientes en los albores del siglo XXI, ante una futura Unión integrada nada menos que por veintiocho estados². Aunque se esperaba que el Tratado de Amsterdam acometiese una reforma completa de los mecanismos comunitarios, la decisión fue nuevamente pospuesta y las implicaciones políticas de tal decisión se han demostrado muy importantes, porque ahora esa vieja estructura se tambalea, ante la perspectiva de una Europa ampliada a los países del Este. Parece claro que, sin modificación, existe un riesgo de que se paralice completamente la Comunidad.

Aunque no todos los países candidatos se encuentran ciertamente en la misma situación, ni se espera que entren al mismo tiempo; hay un *grupo de cabeza*, formado por seis países (Chipre, Estonia, Hungría, Polonia, República Checa y Eslovenia) cuyas negociaciones de adhesión comenzaron el 31 de marzo de 1998, un día después de una reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores con los países interesados, en forma de conferencias intergubernamentales bilaterales. Estos países candidatos deben satisfacer los criterios que estableció el Consejo Europeo de Copenhague en 1993: economía de mercado, capacidad de resistir la competencia de la Unión, aceptación del acervo de la Unión (lo que supone importantes adaptaciones legislativas, reglamentarias y administrativas), y aceptación de los objetivos fundamentales de la Unión (integración política, económica y monetaria).

Para conseguir estos criterios, el Consejo Europeo de Luxemburgo (di-

² En la actualidad, tras la última adhesión de Austria, Finlandia y Suecia en 1995, trece países son candidatos a entrar en la Unión Europea: Turquía (solicitud presentada en abril de 1987), Chipre y Malta (julio de 1990), Hungría y Polonia (marzo y abril de 1994), Rumanía, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania (junio, octubre y noviembre de 1995), Bulgaria (diciembre de 1995), la República Checa y Eslovenia (enero y junio de 1996).

ciembre de 1997) decidió establecer una estrategia de preadhesión reforzada, mediante dos instrumentos: asociaciones para la adhesión y ayudas comunitarias. A nivel político, se apuntó la fecha de enero de 2003, como fecha para acoger al primer grupo de candidatos. Incluso en el Consejo Europeo celebrado más recientemente en Santa María da Feira (junio de 2000), se reiteró, *el carácter prioritario que el proceso de ampliación tiene para la Unión*³, y *el compromiso de la Unión de mantener el ritmo actual del proceso de adhesión*⁴. Sin embargo, posteriores declaraciones tanto del Presidente francés, Jacques Chirac, como del ministro alemán Joschka Fischer, parecen indicar la intención de retrasar la ampliación al menos hasta el 2005, lo que ha provocado molestias entre los candidatos, e incluso del propio Comisario para la ampliación, Günter Verheugen. En la cumbre de Salzburgo, el comisario hizo una llamada para *no retrasar, no inventar nuevas condiciones* a la ampliación.

Resulta evidente que esta futura ampliación conlleva importantes problemas para la Comunidad: a nivel estrictamente económico, la ampliación afectará al presupuesto general de la Comunidad, y más concretamente a la Política Agrícola Común y a los Fondos estructurales. Respecto a la reforma agrícola, deberán realizarse recortes de precios para facilitar la integración de los agricultores de Europa central y oriental en la UE. Por su parte, los Fondos estructurales y el Fondo de cohesión deberán concentrar sus recursos en zonas más limitadas para aumentar su eficacia.

Todas estas reformas ineludibles encuentran fuertes oposiciones entre los propios Estados miembros: por una parte, los países que aportan más al presupuesto y que, a su vez, reciben menos fondos regionales (Alemania, Suecia, Holanda y Austria), están cansados de soportar el peso de la cohesión, y exigen aumentar la proporción de aportaciones al mismo por Producto Nacional Bruto per cápita, un indicador de riqueza que consideran más justo. En el ángulo contrario se encuentran los países beneficiarios de la Política Agraria Común (PAC) y, sobre todo, de los recursos de cohesión (Irlanda, Portugal, España y Grecia); la ampliación supondrá un inmediato trasvase de dichos recursos hacia los PECO (países de la Europa central y oriental), ya que su situación económica es muy delicada. La adhesión de un importante número de países económicamente poco desarrollados incidirá

³ Apartado 13 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo.

⁴ Apartado 15 del anterior Documento.

lógicamente en que la media del PNB europeo descienda, quedando en consecuencia los actuales receptores de los fondos fuera de los criterios exigidos (PIB inferior al 75% de la media comunitaria).

Ahora bien, como recordaba Jacques Delors en una entrevista realizada a mediados de junio de 2000, esta crisis de crecimiento afecta también, en segundo lugar, a lo que podríamos calificar como la propia *agenda* de las instituciones comunitarias, es decir, que no se trata tan sólo de un crecimiento cuantitativo o numérico de los miembros de la Unión, sino de una ampliación paralela de los contenidos temáticos sobre los que deben adoptarse decisiones, especialmente en el ámbito de los asuntos exteriores y defensa, así como en el fundamental ámbito de la justicia y la seguridad interna, que se han superpuesto al tradicional ámbito económico.

Crecimiento también, aunque en un plano geográficamente localizado, es el que explica la nueva posición de Alemania tras la caída del muro de Berlín y la integración de la antigua Alemania del este, lo que ha generado un considerable incremento de su población que, sin embargo, no se ha traducido en un incremento paralelo de su capacidad de decisión en Europa.

Sin embargo, todos estos argumentos, que sitúan el eje de atención en factores de crecimiento *cuantitativo* de la UE, probablemente no sean por sí mismos suficientemente explicativos de la sensación de crisis institucional que afecta a las instituciones de Bruselas, y de la inexorable exigencia de reformas que justifica e impulsa los procesos actualmente puestos en marcha. La relativa inmediatez histórica de la ampliación sería más bien un elemento catalizador, que viene a confirmar la urgente exigencia de unas reformas que constituirían ya una tarea pendiente a lo largo de la década de los noventa. Se trata, en definitiva, del desafío de lograr un incremento de la *eficiencia institucional* de la Unión, asegurando un gobierno más efectivo de la complejidad y, al mismo tiempo, una mejor posición competitiva de Europa ante el nuevo marco geoestratégico mundial afectado por la creciente exigencia de avanzar en el diseño de mecanismos de gobierno y control de la globalización económica.

Una vez más, la similitud histórica con el caso norteamericano resulta significativa; también el propio proceso de conformación de la federación norteamericana seguía, en sus etapas iniciales, un ritmo paralelo a la progresiva ampliación de las fronteras interiores, con la incorporación de nuevos estados al oeste. Sin embargo, la exigencia de un gobierno eficiente tiene a comienzos del siglo XXI un sentido muy diferente al que podía tener el mismo

fenómeno a finales del siglo XVIII, durante el proceso de formación de los Estados Unidos. No sólo por el mayor grado de complejidad y de imbricación de los poderes públicos en el contexto de una sociedad democrática avanzada y plenamente articulada; no sólo por el hecho de que, en un contexto transparente y democrático de integración, las desigualdades territoriales no pueden concebirse como factores generadores de discriminación; sino probablemente también porque, en un ambiente histórico donde parece percibirse la relativa obsolescencia de los modelos de los estados-nación, el gobierno europeo no puede ya entenderse en ningún caso como una suerte de *paso atrás* en el desarrollo histórico de los sistemas democráticos contemporáneos, sino como un instrumento de respuesta a las exigencias de regulación de los mercados, desarrollo de políticas de mayor eficacia, e integración efectiva de sistemas sociales en una escala ampliada.

Todo este amplio conjunto de exigencias que podríamos considerar como inherentes a la propia dimensión dinámica de la Unión entendida como un proceso en marcha, ha tenido a lo largo del año 2000 dos circuitos fundamentales de canalización y debate: por una parte las reformas institucionales, por otra el debate sobre la Declaración de Derechos.

3. Las reformas institucionales

La Conferencia Intergubernamental (denominada CIG en el argot europeísta) es en principio el instrumento de modificación de los Tratados constitutivos; la actual, que presentará sus conclusiones en Niza en diciembre de 2000, tiene su origen en el Consejo Europeo de Colonia, y en particular del posterior de Helsinki donde se especificaron los mandatos para un conjunto de reformas que deberían adoptarse antes de la conclusión de las negociaciones con los países candidatos más avanzados. La CIG debería estudiar el tamaño y composición de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo, la posible ampliación del voto por mayoría cualificada en el Consejo, así como las demás modificaciones que se considerase necesario introducir en el marco de aplicación del Tratado de Amsterdam. Abierta formalmente el 14 de febrero, termina sus trabajos en diciembre de 2000 bajo presidencia francesa, en el Consejo Europeo de Niza. El desarrollo de los trabajos y los principales documentos puede consultarse en la página web del Consejo⁵.

⁵ <http://ue.eu.int/es/summ.htm>

Simplificadamente cabe afirmar que, en principio, son dos los ámbitos institucionales sobre los que se pretende operar: el relativo a la *composición* de la Comisión, y el de las reglas de *funcionamiento* en la adopción de decisiones por mayoría del Consejo. Sin embargo, los preceptivos dictámenes tanto de la Comisión como del propio Parlamento Europeo (enero-febrero 2000) expresaron con bastante claridad la necesidad de ampliar la propia agenda de la CIG *con vistas a una revisión global de las disposiciones de los tratados relativas a las instituciones*, aludiendo incluso a *las exigencias de mayor eficacia y legitimidad democrática de la Unión*⁶. Es decir, nos enfrentaríamos a una decisiva reforma en profundidad de las normas básicas de la Unión, afectando en su caso a la composición y funcionamiento de sus instituciones centrales.

Hay que tener en cuenta que, en general, el balance de las anteriores ampliaciones en lo que respecta al reparto del poder de decisión entre los Estados, había dado como resultado una distribución desequilibrada del poder decisorio a favor de los Estados medios y pequeños (que se resisten, lógicamente, a renunciar), en detrimento de los Estados grandes, cuyos votos no se corresponden ni con la población que representan ni con su aportación a los Presupuestos.

En relación con la *Comisión*, el problema de la reforma institucional es que sus actuales 20 miembros (artículo 213) constituyen ya un número relativamente alto para un órgano que asume las funciones gubernamentales centrales de la Unión, y del que se espera que opere como auténtico centro de impulso político en la escala europea. Sin embargo, las exigencias de representación estatal en su composición parece que van a provocar obstáculos insalvables en la hipótesis de una ampliación inmediata: o podrá haber, como máximo, un Comisario por estado miembro, o deberá entrarse en un sistema de rotación entre Comisarios de los distintos estados miembros. En cualquier caso, parece que los ciudadanos europeos debemos probablemente comenzar a percibir a la Comisión como un órgano representativo relativamente *autónomo*; es decir, un órgano que representa al conjunto de la Unión Europea y no a todos y cada uno de los estados-miembros. Lógicamente la inercia estatista conduce por ahora a

⁶ Resolución nº 1 del Dictamen del Parlamento Europeo. Cfr. una reflexión nuestra al respecto: Antonio Porras Nadales, «El debate sobre la democracia europea», en José J. ROMERO y Adolfo RODERO (1999), *España en la Unión Europea. Más allá del euro*. Córdoba, Publicaciones ETEA e INET, pp. 379-406.

un conjunto de fórmulas intermedias, como la de una posible rotación de los estados-miembros, un sistema de ponderación del voto, o bien la creación de una jerarquía entre comisarios, incluyendo, lógicamente, el reforzamiento de los poderes del propio Presidente.

En cualquier caso parece que la tendencia al reforzamiento de la dimensión *política* de la Comisión tiende a confirmarse, pues el Dictamen de la propia Comisión sobre la CIG establecía que el compromiso formulado por los actuales Comisarios de presentar su dimisión si así se lo pide el Presidente, debería incorporarse formalmente al texto del Tratado; lo que supone un desarrollo del principio de confianza política inherente a un órgano de proyección claramente gubernamental.

Por lo que respecta al *Parlamento*, compuesto actualmente por 626 miembros, constituye igualmente un órgano de tamaño *excesivo* desde la perspectiva de su funcionalidad y su eficacia. De acuerdo con el artículo 189 del Tratado, el número máximo de diputados podrá llegar a 700. Su distribución actual es:

Alemania	99	Austria	21
Bélgica	25	Dinamarca	16
España	64	Finlandia	16
Francia	87	Grecia	25
Holanda	31	Irlanda	15
Italia	87	Luxemburgo	6
Portugal	25	Reino Unido	87
Suecia	22		

Lógicamente las perspectivas de ampliación, contando con el límite final de 700 diputados, implicarían una revisión del criterio de determinación del número de escaños por países. Son tres los argumentos que en principio se barajan ante esta cuestión:

1. En primer lugar el mantenimiento del sistema de distribución actual, pero a partir de una cierta reducción del número de escaños por cada país, para ajustarse al límite máximo de 700; sería el criterio continuista.
2. En segundo lugar, el establecimiento de un mínimo igual común para todos (el Parlamento propone que fueran cuatro), que se complementaría con un número adicional ajustado a la población; un sistema relativamente parecido, por ejemplo, al que rige en el Congreso de los Diputados de España donde el número de escaños se ajusta a la

población a partir de un mínimo igual por circunscripción provincial.

- Finalmente también se propone el criterio de la proporcionalidad estricta a la población, lo que significaría el triunfo definitivo de la llamada *representación adecuada a los pueblos* en contra del principio de igualdad de los Estados.

Sin embargo, junto al debate sobre las cifras o número de representantes por países, hay algunas propuestas que afectan al propio sistema de elección; en concreto, se maneja la propuesta de que una parte de los diputados fuese elegido en listas europeas, y en consecuencia votados por el conjunto del electorado. Serían así diputados representantes no de los ciudadanos de cada estado, sino del conjunto de la sociedad europea.

El tercer gran bloque temático es el referido al *sistema de mayorías* para la adopción de decisiones, un ámbito en el que la impronta originaria de la Unión como un mero tratado internacional entre estados, ha impuesto una inercia del derecho de veto, que se traduce en el mantenimiento de la exigencia de unanimidad del Consejo. Por ahora se mantiene la exigencia de esta regla de unanimidad para una serie de materias que podríamos considerar como nucleares a la propia existencia de la Unión.

El objetivo en este caso es incrementar el grado de eficacia y de rapidez en la toma de decisiones, asegurando al mismo tiempo un soporte democrático bien definido; no se trata ciertamente de una tarea fácil en la medida en que las relaciones entre Comisión y Parlamento no se ajustan a modelos constitucionales convencionales, ni se basan en el principio de división de poderes. La propuesta fundamental que se discute es la modificación del sistema de ponderación de votos del Consejo.

Según el artículo 205 del Tratado, el sistema de ponderación actualmente vigente es el siguiente:

Alemania	10	Austria	4
Bélgica	5	Dinamarca	3
España	8	Finlandia	3
Francia	10	Grecia	5
Holanda	5	Irlanda	3
Italia	10	Luxemburgo	2
Portugal	5	Reino unido	10
Suecia	4		

Estando situada la llamada “mayoría cualificada” en 62 votos, y requirién-

dose por tanto 26 votos para alcanzar una “minoría de bloqueo”. El criterio que se discute en torno a la reforma institucional es el de precisar un nuevo concepto de mayoría cualificada, que se definiría como *doble mayoría simple*, es decir mayoría simple del número de estados y al mismo tiempo mayoría simple de la población total de la Unión; de tal modo que, por un lado, se simplifica el procedimiento de decisión en cuanto a su soporte estatal, pero al mismo tiempo se asegura su componente democrático al vincularse a la población.

Naturalmente tras esta panorámica de reformas institucionales, el auténtico problema subyacente sería el de su aplicación a una futura Europa ampliada; de ahí que, en último lugar, el bloque temático en debate sea precisamente el de las *formas de cooperación reforzada*, es decir, el también llamado sistema de varias velocidades, que fue introducido por el Tratado de Maastricht como un mecanismo relativamente excepcional. Se trata en definitiva de decidir si va a seguir siendo una excepción en el proceso de la integración europea, o si se convertirá inevitablemente en un recurso continuo o habitual, ante la situación tan dispar en la que se encuentran los candidatos a la adhesión respecto a los actuales estados miembros. La duda estaría pues entre la alternativa de *esperar* a que todos puedan alcanzar un nivel de desarrollo similar, o por el contrario, no paralizar la profundización de las reformas institucionales permitiendo el surgimiento de un núcleo de vanguardia. De nuevo, las recientes declaraciones del Presidente francés Jacques Chirac sobre la creación de círculos concéntricos de Estados, donde el núcleo estuviese constituido por el eje franco-alemán, han puesto el dedo en la llaga. Por ahora, las propuestas en debate se limitan a establecer que, como mínimo, los estados integrados en sistemas de cooperación reforzada deberán representar a un tercio del total de los estados de la Unión.

Naturalmente el trasfondo de esta propuesta es que un grupo de países en vanguardia, con sistemas más acusados de cooperación e integración, acabaría constituyendo a la postre una auténtica Federación, donde el texto de los Tratados y las propias instituciones se transformaría finalmente en el preludio de una auténtica Constitución Europea.

4. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea

Precisamente un componente esencial de esa eventual y futura Constitución Europea se situaría en torno a lo que ha sido el segundo gran elemento de debate europeo a lo largo del año 2000: el proceso de elaboración de una

Carta de Derechos Fundamentales de la propia Unión.

Resumiendo sus antecedentes, recordemos que fue en la Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno celebrado en Colonia en junio de 1999, donde los países miembros de la Unión Europea anunciaron su intención de encargar la elaboración de un Catálogo de Derechos Fundamentales. En el anexo IV de las Conclusiones de la Presidencia se recogía la motivación de tal decisión: *La salvaguardia de los derechos fundamentales es uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma... La evolución actual de la Unión exige la redacción de una Carta de derechos fundamentales que permita poner de manifiesto ante los ciudadanos de la Unión la importancia sobresaliente de los derechos fundamentales y su alcance.*

En principio no se trata sino de la concreción de una idea introducida ya por el Tratado en su artículo 6 pues el respeto de los derechos humanos fundamentales constituye, junto con el principio democrático, uno de los pilares básicos sobre los que se asienta la propia existencia de la organización: requisito *sine qua non* para los países candidatos a la adhesión (artículo 49), exigencia de comportamiento de los Estados miembros para el pleno disfrute de sus derechos de voto (artículo 7), e incluso requisito para la conclusión de acuerdos con países terceros (condicionalidad).

Sin embargo, el hecho de que en los Tratados originarios, nacidos para establecer las reglas mínimas de funcionamiento de un mercado entre Estados, prácticamente no se recogiese casi ninguno de estos derechos, dificultó enormemente su protección. Pero donde no llegaba el texto de los tratados sí lo ha hecho la judicatura; la ardua labor de determinación de los derechos protegibles y del contenido de los mismos ha sido eficazmente desarrollada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas desde comienzo de la década de 1970. De hecho, como ha expuesto Vassilios Skouris, representante del Tribunal ante el órgano redactor, *una vez que se elabore la Carta, el control del respeto de dichos derechos no constituirá una función nueva para el Tribunal.* Pero no puede negarse que la redacción explícita de un núcleo de derechos fundamentales, reconocidos a todos los ciudadanos de la Unión Europea, con todas las reticencias a la posible limitación que la concreción de los derechos pueda suponer, constituye un hito en la evolución de la integración europea y de la protección universal de los derechos humanos.

Nuevamente las referencias al derecho constitucional comparado son

obligadas; tanto en la Francia revolucionaria como en el proceso de construcción de la Federación norteamericana, las Declaraciones de Derechos constituyeron un momento lógico anterior al mismo proceso constituyente; en Francia con la *Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano* de 1789 (la primera Constitución Francesa no se promulgaría hasta 1791), y en los Estados Unidos con diversas Declaraciones de los Estados, anteriores a la Constitución Federal (pues la Constitución Federal americana no introdujo de hecho los derechos hasta un momento posterior, en forma de Enmiendas).

En consecuencia cabe afirmar que, en una perspectiva lógico-histórica amplia, una Declaración europea de Derechos, si va acompañada de instrumentos de garantía suficientes, constituye una especie de preludio inmediato de una auténtica Constitución europea.

El Consejo Europeo concretó asimismo, el contenido mínimo que debía contener dicho catálogo: los derechos de libertad e igualdad y los principios procesales fundamentales, los derechos de la ciudadanía europea, y los derechos sociales y económicos derivados de las anteriores Carta Social Europea (1961) y Carta Comunitaria de Derechos Sociales (1989). Por último, se estableció el órgano encargado de la elaboración del proyecto, que estaría compuesto por 15 representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno, 16 miembros del Parlamento Europeo, 30 miembros de los Parlamentos nacionales, y un comisario representante del Presidente de la Comisión Europea. Además, han asistido como observadores el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo, y el Consejo de Europa. Asimismo, se han celebrado audiencias públicas con ONG, asociaciones de defensa de los derechos fundamentales y con los representantes de los países candidatos a la adhesión.

La composición es sin duda innovadora en la medida en que integra a órganos comunitarios, intergubernamentales y nacionales; poderes ejecutivo y legislativo. Además, como indica Antonio Vitorino, representante de la Comisión Europea, *los representantes elegidos democráticamente por los ciudadanos, tanto a escala nacional como de la Unión (parlamentarios), constituyen la mayoría* (46 frente a 17 miembros), lo que reforzaría la idea de su asimilación a un auténtico *poder cuasiconstituyente legítimo*. Recordemos que hasta ahora, numerosos documentos de la Unión, han sido redactados por comités de sabios designados por el Consejo Europeo.

El órgano encargado de la redacción se reunió por primera vez en Bruselas

el 17 de diciembre de 1999, eligiéndose a Roman Herzog como presidente del mismo, y estableciendo el calendario para las próximas sesiones así como un método de trabajo a seguir.

El órgano redactor partía de tres premisas respecto a las limitaciones de su propia competencia:

- En primer lugar, que no constituía formalmente una Conferencia Inter-gubernamental, en el sentido del Tratado de la Unión Europea.
- Por lo tanto, su trabajo no supondría en principio ninguna modificación de las competencias atribuidas a la Unión.
- Además, el catálogo sería aplicable en el marco de la acción de la Unión, pero no en el de las competencias propias de los Estados miembros.

Se dividió en tres grupos de trabajo: el dedicado a los derechos civiles y políticos, el de derechos económicos y sociales, y finalmente el de los derechos del ciudadano. Con todo, se insistió en la idea de que ninguno de los derechos podía clasificarse unívocamente en una categoría o en otra, y que por lo tanto podían tratarse en todos los grupos si así lo exigiese el tema tratado. Un Comité con cinco integrantes (el Presidente, Roman Herzog; un miembro del Parlamento Europeo, Méndez de Vigo; otro de los Parlamentos nacionales, Gunnar Jansson; de la Comisión Europea, Antonio Vitorino, y de la Presidencia del Consejo, Pedro Bacelar de Vasconcellos), se encargó de preparar la redacción inicial de las diferentes categorías de derechos. Una vez establecidos, son sometidos a los grupos de trabajo para su debate. Finalmente, se presentan al conjunto del órgano en sesiones plenarias.

Sería en la siguiente reunión de trabajo, celebrada en Bruselas el 1 y 2 de febrero de 2000⁷, donde se adoptó el término *Convención* para referirse al órgano redactor. La tercera reunión plenaria de esta Convención tuvo lugar los días 20 y 21 de marzo de 2000, a la que seguiría la de 5-6 de junio. Finalmente, el 28 de julio de 2000 se presentó el proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁸. Dicho proyecto se adoptará definitivamente en una sesión plenaria prevista para septiembre, permitiéndose así la consideración del texto por el Consejo Europeo que se celebrará en octubre en Biarritz.

⁷ CHARTE 4214/00, de 31 de marzo de 2000.

⁸ CHARTE 4422/00.

5. Contenido de la Carta

Ajustándose a las indicaciones realizadas por el Consejo Europeo de Colonia, la estructura del texto incluye un Preámbulo al que le siguen 52 artículos estructurados en siete capítulos con la siguiente ordenación:

Capítulo I: Dignidad (artículos 1 a 5)

Capítulo II: Libertades (artículos 6 a 19)

Capítulo III: Igualdad (artículos 20 a 24)

Capítulo IV: Solidaridad (artículos 25 a 36)

Capítulo V: Ciudadanía (artículos 37 a 44)

Capítulo VI: Justicia (artículos 45 a 48)

Capítulo VII: Disposiciones Generales (artículos 49 a 52)

Se trata como se puede observar de una estructura muy particular, distinta de los instrumentos internacionales existentes en materia de protección de derechos humanos –que suelen recoger una concreta categoría de derechos–, e incluso diversa de los textos constitucionales existentes en el ámbito europeo. El número de derechos es amplio, con un contenido razonablemente innovador, en el que se mezclan derechos nacidos exclusivamente en el ámbito del derecho comunitario (como los derechos de ciudadanía), con otros ya *veteranos* a nivel internacional e interno. Sin embargo, no cabe ninguna duda de que la mayoría de los derechos recogidos tienen antecedentes históricos claramente delimitables.

Respecto a los *derechos de la ciudadanía*, aunque con una redacción más simplificada, éstos reproducen los artículos 18 a 21 del Tratado de la Comunidad Europea, que fueron introducidos en 1992 por el Tratado de Maastricht. En todo caso, la interpretación de dichos artículos no podrá desviarse del texto del Tratado ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que ha precisado en numerosas ocasiones el alcance de los mismos, siempre desde una visión no restrictiva.

Con todo, cabe destacar la importancia de una figura relativamente nueva: el derecho a una buena administración de las instituciones y órganos de la Unión (art. 39), que incluye los derechos de trato imparcial, equitativo y sin dilaciones indebidas, el derecho a ser oído, de acceso al expediente y a recibir una motivación de las decisiones que afecten directamente a un ciudadano; el derecho a ser indemnizado en caso de daños y el derecho a dirigirse en una de las lenguas oficiales (que ya se regulaba en el párrafo tercero del artículo 21).

En el Capítulo denominado *Solidaridad*, la Carta se hace eco (igualmente de manera simplificada), de los derechos contenidos en la Carta Social Europea del Consejo de Europa y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores. Sin duda el peso específico de los derechos sociales juega un papel fundamental en la Carta, pues fueron estos derechos sociales los que encontraron un mayor reflejo en el Tratado originario de la Comunidad Europea. En 1957 ya se incluían disposiciones esporádicas en materia de política social y de mercado de trabajo (artículos 48, 49, 51, 119 ó 123 a 127). La razón es evidente: la política social se consideraba como un apéndice de la libre circulación de trabajadores, y en definitiva del mercado único de la Comunidad. Su desarrollo y protección resultaban imprescindibles para los intereses económicos comunitarios.

El bloque dedicado a *Dignidad, Libertad, y justicia* recoge los derechos reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (artículos 2 a 13)⁹, y en los cuatro Protocolos Adicionales celebrados hasta la fecha, que amplían el catálogo de derechos recogidos¹⁰. Se observa inmediatamente que son los derechos redactados de forma menos profusa. Se trata de derechos de carácter civil y político no recogidos en modo alguno en el Derecho originario, que tradicionalmente han encontrado su protección en los ordenamientos internos, y de manera armonizada a través del sistema instaurado por el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Por lo tanto, será necesario remitirse sin duda a la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, como interpretación unificadora y a la vez autónoma de las normas constitucionales de los Estados que componen el Consejo de Europa.

Con todo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sí ha reconocido alguno de estos derechos, aunque de un modo más tangencial, ya que suelen ser los derechos de carácter económico los que suponen un

⁹ Derecho a la vida (art.2.1 de la Carta de la Unión), prohibición de torturas (art.4), prohibición de esclavitud y de trabajos forzados (art. 5), derecho a la libertad y a la seguridad (art.6), derecho a un proceso equitativo (art. 45.2, 3 y 46), *no hay pena sin ley* (art. 47), derecho al respeto de la vida privada y familiar (art.8), libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (art.10), libertad de expresión (art.11), libertad de reunión y de asociación (art.12), derecho a contraer matrimonio (art.9) y derecho a un recurso efectivo (art.45.1).

¹⁰ Del Protocolo adicional primero de 20 de marzo de 1992, los derechos de propiedad, (art. 17 de la Carta) e instrucción (educación según el art. 14 de la Carta de la Unión Europea). Protocolo número 4 de 28 de abril de 1983: prohibición de expulsiones colectivas de los extranjeros (art.19 de la Carta). Protocolo número 6, abolición de la pena de muerte (art. 2.2) y Protocolo adicional séptimo, derecho a no ser juzgado o castigado dos veces (art.48).

mayor número de recursos ante este órgano; así sucede con el derecho al respeto de la vida privada y familiar (Sentencia National Panasonic, de 26-6-1978), libertad de expresión (Sentencia ERT de 18-6-1991), libertad religiosa (Sentencia Prais de 27-10-1976), derecho a un recurso (Sentencia Unectef c. Heylens, de 15-10-1987) o el derecho de propiedad (Sentencia Hauer, de 13-12-1979).

Por otro lado, nos encontramos con algunas categorías de derechos novedosos o de *última generación*, que carecen de antecedentes inmediatos: derechos de la bioética (art. 3.2), protección de datos de carácter personal (art. 8) o el propio derecho al medio ambiente (art. 35). Son el reflejo evidente de que los derechos humanos no permanecen invariables o estáticos, sino que su protección debe avanzar a medida que lo hace la sociedad, con el fin de adaptarse a los cambios científicos y tecnológicos.

Por último nos encontramos con el Capítulo dedicado a la *Igualdad*: ante la ley (art. 20), no discriminación (art. 21 de la Carta, que amplía el ya innovador art. 13 del Tratado de la Comunidad Europea), igualdad entre hombres y mujeres (art. 22, reflejo del art. 141 del Tratado CE, uno de los pilares de la política social comunitaria), y dos derechos relativos a la protección de grupos especialmente sensibles: los menores (art.23) y los discapacitados (art. 24).

6. Problemas jurídicos que plantea la Carta de Derechos Fundamentales.

La elaboración y aprobación del proyecto de Carta de Derechos fundamentales de la Unión Europea no han estado exentas de numerosas dudas y problemáticas en torno a la misma. Se podrían resumir en tres grandes apartados: el valor jurídico de la disposición, el ámbito de aplicación subjetiva de la Carta, y el problema de la interacción con el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

A) Respecto al primero de los problemas planteados, hay que indicar que en ningún momento entraba dentro de la competencia de la Convención que redactó el proyecto la capacidad de dotar a la Carta de valor jurídico vinculante, puesto que dicho poder corresponde en todo caso al Consejo Europeo; se juega tras este problema el verdadero núcleo de la cuestión, pues en derecho constitucional una mera *proclamación* de derechos que no vaya acompañada de instrumentos de garantía jurídica suficiente constituye a la postre una suerte de mera hoja de papel. Con todo, la Convención decidió

redactar los derechos como si éstos fuesen a gozar de plena validez y efecto directo; como indicó el propio Presidente de la Convención, Roman Hergoz, *debemos tener siempre presente el objetivo de que la Carta que formulemos deberá alcanzar un día, no demasiado lejano, el carácter de obligatoriedad jurídica.*

Será pues en el Consejo Europeo extraordinario de Biarritz de octubre de 2000, donde deberá optarse o bien por la incorporación de la Carta a la reforma del Tratado de la Unión en el Consejo Europeo que se celebrará en diciembre en Niza, o bien simplemente por aprobarlo mediante una *declaración solemne* de las instituciones comunitarias, pero retrasando finalmente su inclusión en los Tratados.

Las posiciones están encontradas: los Estados miembros, sobre los que en definitiva recae la decisión, se encuentran divididos entre reticentes (caso de Reino Unido y Dinamarca y especialmente de Suecia), Estados que se han pronunciado a favor como Grecia o Italia¹¹ y Estados que no aún se han decantado explícitamente. Las instituciones comunitarias no gubernamentales están, lógicamente, más a favor de su obligatoriedad; claramente el Parlamento Europeo, que en palabras de su representante en la Convención indicó: *defenderemos el carácter vinculante de estos derechos para instituciones y gobiernos... una mera declaración nos parece insuficiente...* También la Comisión¹² y el Tribunal son propicios.

Con todo, las previsiones apuntan a que las diferencias en el seno del Consejo entre los Estados miembros den lugar a una simple declaración política sin valor jurídico vinculante y al margen de los Tratados, como ya ocurriese en su momento con la propia Carta comunitaria de derechos sociales.

Se debe indicar que esta decisión no supondría prácticamente ningún cambio respecto a la actual situación de protección de los derechos humanos en el seno de la Unión Europea, que cuenta con una vía jurisdiccional bien asentada; ya desde los años 70, el Tribunal de Justicia de las Comunidades

¹¹ Declaraciones de los representantes de los Ministerios de Asuntos Exteriores Sr. Christos Rokofyllos y Umbero Ranieri de 10-4-2000, en la Conferencia Intergubernamental de Luxemburgo.

¹² *A juicio de la Comisión, el objetivo consiste, pues, en dotar a la Unión de una Carta de Derechos Fundamentales que sea un acto jurídico por encima del control judicial.* Antonio Vitorino, Anexo IV, Charte 4105/00.

Europeas ha considerado los derechos fundamentales una inquietud primordial de su actuación. En una primera época, recurrió a aquellos derechos que podían inferirse de los Tratados (especialmente los derechos sociales y la igualdad), y de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros. Posteriormente, y ya con toda su fuerza a partir del Tratado de Maastricht (art. 6), se acudió a los instrumentos internacionales en la materia ratificados por los Estados miembros: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales especialmente, pero también, por ejemplo, la Carta Social Europea. En 1989 se aprueba la Carta comunitaria de derechos sociales, y con el Tratado de la Unión se incorporan los derechos relativos a la ciudadanía europea.

Por lo tanto, desde 1992 todos los derechos incluidos hoy en la Carta, e incluso otros que no han sido recogidos, eran ya protegidos y garantizados por el Tribunal de Luxemburgo. Resulta interesante y esclarecedor repetir las palabras de Vassilios Skouris, representante del Tribunal de Justicia en la Convención: *Una vez que se elabore una Carta de Derechos Fundamentales, el control del respeto de dichos derechos no constituirá, pues, una función nueva para el tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que siempre ha afirmado que los derechos fundamentales son parte integrante del Derecho cuya aplicación compete al Tribunal garantizar*¹³.

B) En todo caso, en el supuesto de alcanzar una naturaleza jurídica vinculante, incluida en los Tratados constitutivos –finalidad última de su creación–, surge un importante problema correlativo: las dificultades de acceso individual de las personas al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

Actualmente, en caso de incumplimiento por parte de un Estado miembro de las obligaciones contraídas en virtud del Tratado (supuesto de violación de uno de los derechos recogidos en la Carta), los individuos carecen de legitimación activa para recurrir (arts. 226 a 228 TCE). En el caso de violación por parte de las instituciones u órganos de las Comunidades europeas, el particular podría interponer recurso de anulación (arts. 230 y 231 TCE) bajo unos requisitos especialmente restrictivos. Son considerados *demandantes no privilegiados* y sólo pueden recurrir las decisiones de las que sean destinatarios o aquellas que les afecten directa e individualmente. Este último es el requisito más restrictivo, siendo muy pocas las ocasiones en las

¹³ Anexo V, CHARTE 4105/00

que el Tribunal ha sido favorable al particular. La excepción de ilegalidad (art. 241) puede utilizarse por los particulares frente a actos de carácter general, en el curso de un litigio pendiente; pero en todo caso no conduce a la nulidad, sino simplemente a la inaplicabilidad de la decisión atacada en el litigio principal. Ni siquiera, el recurso de responsabilidad por daños de la Comunidad (art. 235) es hoy por hoy satisfactorio para los particulares. El TJCE ha reconocido la responsabilidad de la Comunidad Europea por actos normativos en pocos supuestos, mientras que *la aplicación administrativa del Derecho comunitario corresponde a las autoridades de los Estados, siendo excepcionales los supuestos de relación directa de las Instituciones comunitarias con los particulares*¹⁴.

El recurso prejudicial (art. 234), ha sido el cauce más importante de protección de los derechos fundamentales en la Unión, pero se trata de una vía procesal indirecta, quedando en manos del órgano interno la decisión de plantear la cuestión de interpretación al Tribunal de Justicia.

En cuanto al problema del ámbito subjetivo de la Carta surge igualmente la duda de si se integran derechos garantizados a todos los residentes en el territorio de la Unión Europea, independientemente de su nacionalidad originaria, o únicamente a los ciudadanos de la Unión. (... *toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro*). El hecho de que uno de los capítulos en los que se divide la Carta de derechos fundamentales, recoja los derechos de la ciudadanía europea, podría indicar que los demás se consideraran universales y genéricos. En todo caso, esta diferenciación no sería del todo precisa, ya que algunos de los derechos de ciudadanía, se aplican asimismo a *toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro*: son los derechos de acceso a los documentos (art. 40), a acudir al Defensor del Pueblo Europeo (art. 41) y el derecho de petición ante el Parlamento Europeo (art. 42). En cuanto al derecho a una buena administración (art. 39), hace referencia a *toda persona*, por lo que debe interpretarse en sentido favorable para los residentes.

Se debe recordar asimismo que la solución aportada en el caso del Convenio Europeo de Derechos Humanos ha sido la de reconocer los derechos incluidos en el Convenio a toda persona dependiente de la jurisdicción de las Altas partes Contratantes (art. 1). Por lo tanto, se ha optado no

¹⁴ A. MANGAS MARTÍN, D. J. LIÑÁN NOGUERAS (1999), *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, McGraw-Hill, pag 244.

sólo por los nacionales de los Estados partes en la Convención; esta sería la solución más apropiada igualmente en el ámbito de la Unión, para no reducir el nivel de protección ya alcanzado.

C) Por último, queda la cuestión de las relaciones entre el sistema de la Carta y el establecido en la Convención Europea de Derechos del Hombre. En primer lugar, y en relación con el ámbito de aplicación de la Carta, se recoge en el art. 49 de la misma: *Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando éstos apliquen el Derecho de la Unión.* Por lo tanto, se protegen los derechos fundamentales de los ciudadanos cuando exista una incorrecta aplicación de los Tratados por las instituciones de la Unión o de los Estados miembros. La Carta no sustituye pues en ningún caso a los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de derechos fundamentales.

Ahora bien, como expuso Marc Fischbach, juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y observador en la Convención que redactó la Carta, *el Tribunal de Justicia de Luxemburgo aplica esencialmente las libertades vinculadas a los objetivos de los Tratados*, mientras que para el Tribunal de Estrasburgo, *los Estados miembros de la Unión Europea entran también en su esfera de competencia en lo que se refiere a la aplicación del Derecho comunitario en el Derecho interno.* Por lo tanto, respecto a la aplicación del derecho comunitario por los Estados miembros, un particular podría acudir tanto al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como al Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo, e incluso a ambos, sin que exista un reparto preestablecido de competencias entre ambos órganos. Esta situación, a manera de dos círculos secantes, provoca ciertamente una razonable dosis de confusión, inseguridad jurídica, duplicación de sistemas jurisdiccionales y en definitiva, un cierto riesgo de disminución de la eficacia de estos mecanismos de protección.

Recordemos que la posibilidad de sentencias contradictorias ante un mismo supuesto se ha verificado ya en la práctica; en la Sentencia *Matthews c. Reino Unido* de 18 de febrero de 2000 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha declarado que el Gobierno inglés está obligado a extender a Gibraltar las elecciones al Parlamento europeo, mientras que el Derecho comunitario se aplica sólo parcialmente en dicho territorio. El Tribunal de Estrasburgo está pues controlando en definitiva el derecho institucional comunitario.

Ciertamente, el problema de la colisión entre ambos sistemas viene tratándose desde hace años en el ámbito comunitario, sin que hasta ahora se haya encontrado una solución satisfactoria. Una de las opciones ha sido la adhesión de las Comunidades al Convenio Europeo. Sin embargo, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, rechazó tal posibilidad en su Dictamen 2/94 de 28 de marzo de 1996, alegando que la Comunidad carecía de *competencias específicas expresas o implícitas* para sustentar la eventual adhesión.

Seguramente esta posibilidad volverá a ser revisada, teniendo en cuenta además la voluntad de la Comisión, reiterada en numerosas ocasiones, de que así se produzca. Con todo, no pueden negarse los importantes problemas que comportaría; sobre todo, el hecho de que la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y el monopolio jurisdiccional del TJCE quedarían seriamente afectadas. Sólo el 36'6 % de los votos del Tribunal de Estrasburgo corresponden a Estados miembros de la Unión (15 de 41). Por lo tanto, una mayoría de jueces de otros países controlaría los derechos humanos en el ámbito comunitario, y en última instancia, el propio Derecho comunitario.

Tampoco la Convención encargada de redactar el proyecto de la Carta se ha quedado al margen del problema. Así, en el artículo 50.3 ha establecido que, respecto a los derechos de la Carta que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo *su sentido y alcance serán similares a los que les confiere dicho derecho, a menos que la presente Carta no garantice una protección más elevada o más amplia*. Por lo tanto, si se amplía el nivel de protección, claramente prevalece la interpretación del TJCE. En el otro extremo, en ningún caso la interpretación de los derechos podrá ser más limitativa que la del Tribunal de Derechos Humanos, tal y como expresamente se recoge en el artículo 51. Ahora bien, en caso de igual nivel de protección ¿qué quiere decir que se interpretarán esos derechos de manera similar? ¿Se está aceptando la jurisprudencia ya existente del Tribunal de Estrasburgo? Las dudas siguen subsistiendo y por ahora sigue siendo difícil encontrar soluciones claras.

7. Consideraciones finales

Estos dos grandes argumentos del debate europeo durante el año 2000, el paquete de reformas institucionales de la CIG, y la Carta de Derechos,

constituyen sin duda una muestra del inexorable dinamismo que afecta a las instituciones europeas, en un proceso de integración que tiende a acelerarse a comienzos del siglo XXI, en paralelo a las negociaciones de ampliación hacia los países del Este. En ambos casos se trata sin duda del diseño de instrumentos de naturaleza *cuasiconstitucional* que, al mismo tiempo que persiguen un mayor desarrollo democrático del sistema, aspiran también al logro de una mayor eficiencia en los procesos de toma de decisiones, y de una mayor eficacia en cuanto a los resultados de la acción pública de las instituciones europeas. Sin embargo, hay como mínimo dos ámbitos problemáticos que, hasta el presente, carecen de respuesta suficiente.

Por una parte estaría el problema de que, pese a las transformaciones en la composición y reglas de funcionamiento de los órganos europeos, hay ciertos principios políticos generales que, por ahora, siguen quedando indefinidos, sin duda porque tal definición exigiría una auténtica *decisión constituyente*. El primero de ellos se referiría a la definición de la *forma de gobierno*, donde la doctrina iuspublicista europea sigue manteniendo un largo y sordo debate entre la opción presidencial *americana*, frente al modelo parlamentario de tradición europea; cabe sugerir que por ahora la inercia de la tradición europea permite entender como dominante la tendencia parlamentaria, especialmente reivindicada por el propio Parlamento europeo. Significaría en consecuencia un Gobierno-Comisión nacido de la confianza de la mayoría parlamentaria y vinculado a ella a lo largo de la legislatura; aunque posiciones tan destacadas como la de Joschka Fischer parecen decantarse por una opción de tipo presidencial con un Presidente *fuerte* elegido por sufragio universal. El segundo de tales principios afecta a la gran tarea institucional de definir con claridad un cierto *principio de división de poderes*, o al menos de separación de tareas y funciones entre los órganos centrales, superando y clarificando las ambigüedades de los procedimientos de codecisión. Bien es cierto que el arcano y venerable postulado de Montesquieu no tiene necesariamente que seguirse considerando como un dogma intemporal, pero en cualquier caso parece que una necesaria pauta de avance en la definición de los principios políticos informadores del sistema institucional de la Unión dependería de una clara diferenciación entre funciones regulativas o legislativas en sentido estricto, frente a funciones de carácter ejecutivo, referidas a la implementación, a la gestión burocrática, a la *governance*, o a la propia orientación política general.

En segundo lugar, estaría el problema de que, con independencia del mayor o menor grado de avance y de precisión en el diseño formal de los

mecanismos institucionales, la Unión parece necesitar un eficaz centro impulsor u orientador de la acción política general, con capacidad para proyectarse no ya hacia el interior del propio sistema institucional de la Unión, sino sobre todo hacia el conjunto de los ciudadanos y la opinión pública europea. En la amplia literatura de opiniones y valoraciones que se ha publicado a lo largo de este año, se viene reiterando el concepto de la llamada *driving force* entendida como una necesidad política inmediata. Debe destacarse que tal *driving force* o capacidad de dirección política unificada, no depende ya exclusivamente del diseño formal de las instituciones, sino más bien de pautas de acción efectiva que, por ahora, parecen estar fundamentalmente en manos de la Comisión. Cabe subrayar en consecuencia que el *Gobierno Prodi*, aunque ha progresado lentamente en la tarea pendiente de mejorar sus relaciones con el Parlamento, no ha conseguido sin embargo asumir un liderazgo suficientemente consolidado hacia el conjunto de la ciudadanía europea; una tarea que por ahora debe seguir siendo compartida con los Jefes de Estado, y sobre todo, con el conocido eje franco-alemán. Por más que para muchos ciudadanos de otros países el reconocimiento del liderazgo de tal eje franco-alemán se siga considerando como una fuente de suspicacias y prevenciones, no debe olvidarse que se trata de un fenómeno histórico suficientemente bien acreditado a lo largo del tiempo; lo paradójico es que ese liderazgo dual refleja igualmente la dualidad de proyectos subyacentes en la construcción europea, representando Francia la tradición soberanista de los estados, frente al predominio de la realidad federal en la opción alemana.

La necesidad de avanzar en la conformación de esa *driving force* estaría sólo indirectamente afectada por la capacidad de diseño institucional, o *ingeniería constitucional*, y vinculada también a las personas que actualmente ocupan los cargos dirigentes en la Unión y a su capacidad efectiva de actuación en torno al proyecto europeo.

