

# **EL ACTA UNICA EUROPEA. PRIMER PASO INCIERTO EN LA PROFUNDIZACION COMUNITARIA HACIA LA UNION EUROPEA**

Por FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA

*Sumario:* 1. INTRODUCCION. 2. LA NECESIDAD DE LA REFORMA. 3. LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DEL PROCESO DE REFORMA. 4. LA GENESIS DEL ACTA UNICA EUROPEA. EL PROCESO DE REFORMA Y SUS PROBLEMAS. 5. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL ACTA UNICA EUROPEA. 6. LA AMPLIACION DE COMPETENCIAS. 7. EL SISTEMA DE COOPERACION POLITICA. 8. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ESPAÑA Y EL ACTA UNICA EUROPEA. 9. LOS LIMITES DEL ACTA UNICA EUROPEA Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS PLANTEADAS. 10. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

A punto de cumplirse treinta años desde la firma de los tratados de Roma, y en un momento en el que coincide la tercera ampliación de la Comunidad con un período de parálisis de la misma que dura ya cerca de tres lustros, se acaba de firmar un tratado entre los doce Estados miembros que significa la primera reforma de consideración de la Comunidad Europea<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En relación con la evolución de todo este proceso, hasta el Consejo Europeo de Milán,

Esta reforma es fruto de diversas iniciativas y su génesis no está exenta de un profundo debate político; debate que no puede darse por terminado, sino que se prolonga, como a continuación veremos, en relación con el alcance y significado que dicha reforma puede tener en el proceso de profundización comunitaria.

Este tratado, firmado en febrero del presente año<sup>2</sup>, se denomina «Acta Unica Europea»<sup>3</sup>, y consta de un preámbulo, cuatro títulos y un acta final de la conferencia intergubernamental. En el preámbulo, las Altas Partes Contratantes expresan, entre otras consideraciones, su «voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración Solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983»<sup>4</sup>, y su resolución a «construir dicha Unión Europea basándose, por una parte, en unas Comunidades que funcionan con arreglo a unas normas propias y, por otra, en la cooperación europea entre los Estados signatarios en materia de política exterior, y a dotar a dicha Unión de los medios de acción necesarios»<sup>5</sup>. El título I recoge unas disposiciones comunes; el título II está formado por un conjunto de disposiciones por las que se modifican los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, fundamentalmente el de la CEE; el título III trata de la cooperación europea en materia de política exterior; y el título IV recoge unas disposiciones generales y finales. Por último, el acta final, a la que antes hemos hecho referencia, reúne veinte declaraciones, en parte comunes y en parte unilaterales, cuyo objeto es, como señala Pescatore, bien completar las disposiciones del Acta Unica, bien interpretarlas, bien derogarlas<sup>6</sup>. Estas declaraciones, formuladas fuera del Acta Unica Europea propiamente dicha, no están sujetas a ratificación y, dado que este acta final hace referencia en algunos puntos a las disposiciones de la propia Acta Unica e, incluso, del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, se pueden imaginar fácilmente, como señala el citado autor, «...los problemas

---

antecedente inmediato de la reforma citada, *vid.* Francisco Aldecoa Luzárraga. *La unión Europea y la reforma de la Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, Siglo XXI, 1985, especialmente los capítulos 4, 5, 6 y 8.

<sup>2</sup> Todos los Estados miembros —incluidos España y Portugal— la firman el día 17 de febrero, excepto Italia, Dinamarca y Grecia, que lo hacen el día 28 de dicho mes.

<sup>3</sup> Para la realización del presente trabajo hemos utilizado el texto del Acta Unica Europea recogido en el *Boletín de las Comunidades Europeas*, Suplemento 2/86.

<sup>4</sup> *Bol. CE*, Suplemento 2/86, p. 5.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> PIERRE PESCATORE, «Observations critiques sur l'Acte Unique Européen», Institut d'études européennes, *L'Acte Unique Européen*, Journée d'études, Bruselas, Universidad Libre de Bruselas, 1 de marzo de 1986, p. 54.

jurídicos que van a surgir el día en que las disposiciones firmadas el 17 de febrero de 1986 sean puestas en práctica»<sup>7</sup>.

Hasta este momento han tenido lugar algunas reformas que, si bien son numerosas, su alcance y contenido son mínimos. De ellas, las más importantes son: el Convenio de 25 de julio de 1957, relativo a Ciertas Instituciones Comunes a las Comunidades Europeas; el Tratado de Bruselas de 8 de abril de 1965, llamado de Fusión de los ejecutivos; el Tratado de Luxemburgo de 22 de abril de 1970 y el de Bruselas de 22 de julio de 1975, ambos relativos a cuestiones presupuestarias; y el de 25 de julio de 1975, que modifica los estatutos del Banco Europeo de Inversiones. Todas estas modificaciones presentan un alcance limitado y un escaso contenido político.

El presente trabajo, redactado en el mes de abril, tiene por objeto hacer un análisis del alcance y significado del Acta Unica, cuestión que hasta la fecha ha pasado inadvertida en nuestra literatura científica e incluso en los medios de comunicación social. También es escasa y controvertida la bibliografía específica extranjera sobre el tema, lo que hace aun más arriesgada la elaboración del presente artículo<sup>8</sup>.

## 2. LA NECESIDAD DE LA REFORMA

Desde la crisis económica mundial de mediados de la década de los setenta, existe una conciencia generalizada de la parálisis comunitaria; parálisis que implica una falta de eficacia y, lo que es aun más peligroso, que ha llevado, o puede llevar, a una falta de credibilidad. Los efectos de esta situación de crisis han sido evaluados, desde un punto de vista económico, en diversos documentos y en el seno de distintos foros internacionales, siendo de especial importancia el Informe de M. Albert y R. J. Ball<sup>9</sup>. Tomando en consideración fundamentalmente este informe, el Parlamento Europeo ha instado a la Comisión a que encargue un estudio exhaustivo sobre los costes de la «no Europa». El Parlamento ha estimado recientemente en unos 40.000

---

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Entre la bibliografía extranjera cabe mencionar el citado trabajo del Institut d'études européennes de la Universidad Libre de Bruselas, *L'Acte Unique Européen*, Jornada de estudios, Bruselas, 1 de marzo de 1986. Entre nosotros, cabe citar: LUIS PLANAS. «España y la Unión Europea», *Movimiento Europeo*, n.º 13, Primavera 1986, pp. 48-53, donde se hace referencia al Acta Unica y su proceso de formación; y el prólogo de EFREN BORRAJO DACRUZ a la obra de TOMÁS SALA FRANCO y J. MANUEL RAMÍREZ MARTÍNEZ, *Introducción al derecho social comunitario*, Valencia, Tirant lo blanch libros, 1986, pp. 11-26.

<sup>9</sup> M. M. ALBERT y R. J. BALL., *Vers le redressement de l'économie européenne dans les années 80*, Documento del Parlamento Europeo de 31 de agosto de 1983, p. 87.

millones de Ecus los gastos ocasionados por el carácter no comunitario de las convocatorias de contratos públicos (Informe Albert), y en unos 12.000 millones de Ecus los gastos que suponen la totalidad de los obstáculos que impiden la libre circulación de mercancías en las fronteras interiores de la Comunidad. Asimismo, se estima el importe total que ocasionan los obstáculos administrativos al libre intercambio de mercancías intracomunitario en un 5-10 por 100 del valor de las mismas, en 10.000 millones de Ecus los costes de las formalidades aduaneras intracomunitarias, en unos 2.400 millones de Ecus los costes originados por la conversión de divisas en el intercambio comunitario de mercancías y servicios, y en 10.000 millones de Ecus, sólo para 1983, el déficit de crecimiento económico atribuible a un deficiente tamaño del mercado en comparación con los Estados Unidos<sup>10</sup>.

Sin embargo, el coste de la «No Europa» no es sólo económico, sino también social, cultural... y político, como político es el origen de todos los problemas que han llevado a esta situación de impasse en el proceso de construcción comunitaria: debajo de la defensa de intereses vitales por parte de los Estados se esconde, en realidad, una cuestión de soberanía. Problemas como la cuestión libia y la tensión en el Mediterráneo han puesto de relieve de forma candente los aspectos políticos de esta realidad<sup>11</sup>.

Ha sido un tema recurrente durante los últimos años, el debate, tanto desde el punto de vista político como desde el punto de vista doctrinal, sobre la necesidad de la reforma. Para algunos autores no es necesaria la revisión de los tratados para profundizar en el proceso de construcción comunitaria; en este sentido se expresa Cerexhe al afirmar que «La revisión de los tratados no es (...) necesaria. La estructura institucional, con poco que se manipule con las suficientes precauciones, es a la vez frágil y resistente. Sin embargo, su fragilidad no puede ser el instrumento de su invalidación. El verdadero debate es el que trata sobre la explotación al máximo de esta estructura y su adaptación a las nuevas realidades, gracias a una gestión que debe apoyarse sobre unas realidades concretas. Esas realidades son, de una parte, los tratados y, de otra, la tensión creadora existente entre lo supranacional y lo intergubernamental»<sup>12</sup>. Para otros autores esta revisión era in-

<sup>10</sup> Estas estimaciones vienen recogidas, respectivamente, en los siguientes documentos: M. ALBERT y R. J. BALL, *op. cit.*; *Resolución del Parlamento Europeo sobre la necesidad de concluir el mercado interior*, Doc. 1-32/84; COM (83), 80 def.; *Stat. Grz.* Luxemburgo 1983, p. 3; Doc. 1-32/84; y *Esprit; Task Force-Tecnologías para información y telecomunicaciones*. Oficina de publicaciones de la CE. p. 6.

<sup>11</sup> *Vid.* Las tres Resoluciones del Parlamento Europeo, en su sesión del 17 de abril de 1986, sobre *Conflicto entre Libia y los EE. UU. y Terrorismo*: a) (B2-101/86), b) (B2-133/2) y c) (Doc. B2-142/1); recogidas en el Acta de dicha sesión, pp. 20-24.

<sup>12</sup> ETIENNE CEREXHE, «Réflexions sur les institutions européennes», en AA.VV. *Pensa-*

dispensable. Así, J. V. Louis, al referirse al Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea, del Parlamento Europeo, señala que «el gran mérito de la iniciativa parlamentaria es el forzar la reflexión sobre una revisión institucional destinada a establecer un poder europeo más legítimo y más eficaz. (...) Sólo el Parlamento está en disposición de romper el inmovilismo institucional y el tabú de la revisión imposible»<sup>13</sup>.

Esta discusión doctrinal se refleja también en el nivel político, tanto en las posturas de las diversas instituciones comunitarias, como en las de los Gobiernos de los Estados miembros. Así, las iniciativas de origen parlamentario (del Parlamento Europeo) son mucho más radicales que las del Consejo, de carácter intergubernamental<sup>14</sup>. Del mismo modo, y como se puso de relieve en el Consejo Europeo de Milán, no todos los Gobiernos coincidían sobre la necesidad de la reforma de los tratados a través del procedimiento establecido en el artículo 236 del Tratado CEE.<sup>15</sup>

En todo caso, una vez aceptada la necesidad de la reforma de los tratados, existe un cierto consenso sobre los aspectos que requieren una solución urgente, por ser la auténtica causa de la falta de eficacia y credibilidad de la Comunidad. Estas necesidades básicas eran las siguientes:

- la extensión del voto por mayoría en el seno del Consejo;
- una mayor influencia del Parlamento en materia legislativa;
- un verdadero poder ejecutivo para la Comisión;
- la ampliación de los ámbitos de competencia comunitaria; y
- dotar de fuerza jurídica a los complicados compromisos políticos y morales en que consistía el sistema de cooperación política europea<sup>16</sup>.

### 3. LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROCESO DE REFORMA

El Acta Unica Europea es fruto de dos procesos que se condicionan mutuamente: por un lado, la iniciativa del primer Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo, de elaborar un nuevo marco jurídico global para la consecución de la Unión Europea, que se concretó en la aprobación del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea el 14 de febrero de 1984; por otro lado, la iniciativa intergubernamental, que se relanza en el Consejo

---

*miento jurídico y sociedad internacional*, vol. I, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986, p. 286.

<sup>13</sup> JEAN-VICTOR LOUIS, «Des institutions pour l'Europe», en AA.VV., *op. cit.*, vol. II, p. 707.

<sup>14</sup> *Vid.* F. ALDECOA, *op. cit.*, capítulos 4, 5, 6 y 8.

<sup>15</sup> *Ibidem*, capítulo 8.

<sup>16</sup> *Vid.* El Prefacio de J. V. LOUIS en Institut d'Études Européennes, *op. cit.*, p. 3.

Europeo de Fontainebleau, en junio de 1984, con la constitución de un Comité ad hoc para la reforma institucional, como consecuencia del estudio realizado por el Consejo Europeo del citado proyecto del Parlamento. Este Comité, que se denominó Comité Dooge, por ser éste el nombre de su Presidente (también se conoció como Comité Spaak II), elaboró dos Informes, presentados respectivamente al Consejo Europeo de Dublín, en diciembre de 1984, y al Consejo Europeo de Bruselas, en marzo de 1985. En este último, después de un intercambio de impresiones sobre el citado informe, se convino en proseguir la profundización de las propuestas del Comité ad hoc a través de contactos multilaterales, de forma que se pudiera llegar a conclusiones definitivas con motivo de la reunión de Milán.<sup>17</sup>

A continuación, la Presidencia italiana presentó, el 21 de mayo, un proyecto de mandato para la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental, que tendría como objetivo la negociación de un tratado que tendera progresivamente hacia la Unión Europea.

Respondiendo a dicha iniciativa, el Gobierno holandés propuso que la conferencia tuviera como objetivo especial la revisión del Tratado de la Comunidad Económica Europea, de acuerdo con el artículo 236 del mismo, y la redacción de un protocolo anejo de cara a consolidar e institucionalizar la cooperación política<sup>18</sup>.

Hay que poner también de manifiesto un hecho que ha pasado desapercibido en la opinión pública española: La Comisión propuso, en el mes de mayo de 1985, la posibilidad de una modificación limitada del Tratado de Roma con ocasión de la adhesión de España y Portugal. Dichas modificaciones estaban relacionadas con el artículo 57.2, sobre libertad de establecimiento de los profesionales liberales; con el artículo 99, sobre armonización de fiscalidades indirectas; y con el artículo 100, sobre armonización de legislaciones. A su vez, se proponía la sustitución del voto por unanimidad en el Consejo por el voto por mayoría cualificada cuando el Parlamento hubiera emitido, por mayoría de sus miembros, un dictamen favorable a la propuesta de la Comisión; y la atribución a esta última, asistida por un comité consultivo, de un mayor poder ejecutivo<sup>19</sup>.

Este hecho hubiese vinculado aun más, e incluso formalmente, las dos partes de lo que Truyol denomina tradicional tensión dialéctica entre am-

---

<sup>17</sup> Sobre los antecedentes históricos de la reforma, en lo que se refiere, tanto a la iniciativa del Parlamento Europeo como a la intergubernamental, hasta el 3 de julio de 1985, *vid.* F. ALDECOA, *op. cit.*

<sup>18</sup> *Bol. CE*, 7/8, 1985, puntos 1.1.5 y 1.1.6.

<sup>19</sup> *Bol. CE*, 7/8, 1985, punto 1.1.8.

pliación (*élargissement*) e intensificación de vínculos (*approfondissement*) en la Comunidad, al producirse ambos fenómenos a la vez<sup>20</sup>.

Una vez orientado el Consejo Europeo hacia la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental, la Comisión retiró dicha propuesta, que había sido realizada sobre la hipótesis de una decisión inmediata en el marco de la ampliación.

#### 4. LA GÉNESIS DEL ACTA ÚNICA EUROPEA. EL PROCESO DE REFORMA Y SUS PROBLEMAS

Será en el Consejo Europeo de Milán, celebrado los días 28 y 29 de junio de 1985, cuando se decida la convocatoria de una conferencia intergubernamental con el objetivo de progresar en el camino hacia la Unión Europea y de elaborar un tratado sobre política exterior y de seguridad sobre la base de los proyectos franco-alemán y británico, en los que se contempla la modificación del tratado CEE, de acuerdo con el artículo 236 del mismo, necesaria para poner en práctica las adaptaciones institucionales en lo referente al proceso decisorio del Consejo, el poder ejecutivo de la Comisión y los poderes del Parlamento Europeo, así como la extensión a nuevos campos de actividad según las propuestas realizadas por el Comité Dooge y el Comité Adonnino y teniendo en cuenta ciertos aspectos de la propuesta de la Comisión sobre la libre circulación de personas.

El Presidente constató que existía la mayoría necesaria según el artículo 236 del Tratado para convocar dicha Conferencia. Tanto el gobierno español como el portugués fueron invitados a participar en ella. Los gobiernos belga, alemán, francés, irlandés, italiano, luxemburgués y holandés se pronunciaron a favor de la celebración de esta Conferencia<sup>21</sup>.

El 9 de septiembre de 1985 se celebró en Luxemburgo la primera reunión de la Conferencia Intergubernamental, con la participación de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Diez, así como los de España y Portugal, bajo la presidencia de Jacques Poos, Ministro de Asuntos Exteriores del Gran Ducado de Luxemburgo, y con una representación de la Comisión a

---

<sup>20</sup> ANTONIO TRUYOL, *La segunda ampliación de la Comunidad Europea. Problemas y perspectivas*, Lección inaugural del curso académico 1978/79 en el Colegio Universitario San Pablo (CEU), p. 17.

<sup>21</sup> *Bol. CE*, 6/1985, punto 2.

cargo de su Presidente, Jacques Delors, y de Carlo Ripa di Meana, responsable de cuestiones institucionales<sup>22</sup>.

Delors propuso en la Conferencia una serie de primeras propuestas sobre el Gran Mercado, el control tecnológico, la cohesión económica y social, el medio ambiente, la promoción de los valores culturales, los poderes del Parlamento, y los poderes de gestión y ejecución de la Comisión, cuestiones que serán, prácticamente, los capítulos del Acta Unica.

Asimismo, la Comisión propuso que se integrara en un instrumento jurídico único, tanto la modificación de los tratados como la Cooperación Política Europea, tal y como finalmente se hizo. La Comisión consideró que ese marco único (que es el que dará su nombre al Acta) tenía una importancia fundamental por un doble motivo: establecería las condiciones realistas de ósmosis entre, por una parte, lo económico, lo monetario y lo social, y, por otra, la política exterior; y simbolizaría la voluntad política de ir hacia la Unión Europea, proyectada hacia los pueblos de los Estados miembros de la Comunidad y hacia los países terceros.

La propuesta de la Comisión se discutió en el marco de la Conferencia Intergubernamental en cinco reuniones: la primera el 9 de septiembre, la segunda el 22 y 23 de octubre, la tercera a primeros de noviembre, la cuarta el 19 de noviembre y la quinta el 25 y 26 de dicho mes. Las conclusiones fueron presentadas al Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado los días 2 y 3 de diciembre y, de forma definitiva, al Consejo de Ministros de 16 y 17 de diciembre.

Las manifestaciones de los principales impulsores de la misma sobre sus resultados serán matizadamente negativas. Así, Jacques Delors señalará que «la Comisión da su acuerdo razonado sin ilusiones sobre los resultados de la Conferencia»<sup>23</sup>, aunque estima que se trata de un paso adelante que no puede ser apreciado más que si se consideran en su justa medida las dificultades que conlleva hacer una Comunidad de doce.

## 5. LAS REFORMAS INSTITUCIONALES EN EL ACTA UNICA EUROPEA

Para analizar las diversas reformas institucionales que establece el Acta Unica Europea, es necesario tener en cuenta los dos primeros títulos de la

---

<sup>22</sup> Sobre el proceso de elaboración, *vid.* PEDRO LUIS GOMIS, «Hacia los Estados Unidos de Europa», *Movimiento Europeo*, n.º 11-12, otoño 1985, pp. 47-65.

<sup>23</sup> Declaraciones de JACQUES DELORS en el debate del Parlamento Europeo sobre el programa de la Presidencia holandesa, tomado de *Le Point de la Session. Parlement Européen*, 13-17 de enero de 1986.

misma. El título I consta de tres artículos que recogen una serie de disposiciones comunes para el conjunto. El artículo primero abre importantes expectativas en la línea de lo ya estudiado al comentar el preámbulo, estableciendo la vinculación del Acta Unica, a pesar de sus limitaciones, con el objetivo de consecución de la Unión Europea, cuando se afirma: «las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea»<sup>24</sup>. En el artículo segundo aparece por primera vez institucionalizado formalmente el Consejo Europeo, ya que, como es sabido, hasta la fecha no figuraba en el Derecho comunitario originario. En dicho artículo se establece su composición y la periodicidad de sus reuniones: «Estará compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, así como el Presidente de la Comisión de las Comunidades Europeas. Estarán asistidos por los Ministros de Asuntos Exteriores y por un miembro de la Comisión. El Consejo Europeo se reunirá al menos dos veces al año»<sup>25</sup>. Sin embargo, no se hace mención expresa de cuáles son sus funciones, ni tampoco del proceso de decisión que utilizará.

Su composición es la que ya venía estableciéndose desde su constitución, si bien hay que hacer notar la inclusión del Presidente de la Comisión como miembro del Consejo Europeo y el hecho de que aparezcan los Ministros de Asuntos Exteriores y un miembro de la Comisión asistiendo al Consejo. La falta de precisión sobre este tema constituye una laguna general, que tal vez puede resolverse mediante el correspondiente reglamento de régimen interno.

El título II está dividido en cuatro capítulos, uno referido a cada uno de los tres tratados comunitarios respectivamente y un cuarto que contiene disposiciones generales. El capítulo segundo, referido a las modificaciones del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, se divide, a su vez, en dos secciones, la primera de las cuales hace referencia a la reforma institucional (artículos 6 a 12), y la segunda a los fundamentos y a la política de la Comunidad; en definitiva, a la ampliación de competencias.

Las disposiciones institucionales contenidas en el Acta Unica Europea se refieren fundamentalmente a las reformas introducidas a través del procedimiento de cooperación interinstitucional, el procedimiento de ejecución y el

---

<sup>24</sup> *Acta Unica Europea*, Bol. CE, Supl. 2/86, p. 7.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

procedimiento de voto, reformas que afectan a las distintas instituciones comunitarias<sup>26</sup>.

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

Posiblemente la reforma más profunda sea la relativa al papel del Parlamento a través de la modificación, mediante el artículo 6 del Acta, del artículo 149 del Tratado CEE, estableciendo un procedimiento de cooperación que se aplicará a los actos normativos basados en los artículos 7, 54.2, 56.2, 57.2, 100 A, 100 B, 118 A, 130 E y el apartado 2 del artículo 130 Q de dicho tratado.

Así, la reforma se basa fundamentalmente en el actual procedimiento de concertación institucional de 4 de marzo de 1975<sup>27</sup> y de 16 de diciembre de 1981<sup>28</sup>. Se materializa en la citada modificación del apartado 2 del artículo 149, por la que sólo se puede pronunciar el Consejo, en segunda lectura, por unanimidad cuando el Parlamento hubiera rechazado la posición común del Consejo (artículo 2.2 c). Esta modificación tiene bastante alcance ya que, en la práctica, será difícil conseguir unanimidad entre todos los gobiernos para contradecir al Parlamento.

En todo caso, su alcance dependerá de los propios reglamentos. De todas formas, deja sin resolver con claridad el tema de la competencia legislativa del Parlamento y, por ende, no resuelve el problema del déficit democrático, cuestión sobre la que el Parlamento ha hecho oír su voz en reiteradas ocasiones<sup>29</sup>.

Por lo que se refiere a la Comisión, se discute el alcance de la modificación del artículo 10, ya que, si bien parece que se atribuyen a la Comisión

<sup>26</sup> Vid. Institut d'Etudes Européennes, *op. cit.*, pp. 16-29.

<sup>27</sup> JOCE C/84 de 22 de marzo de 1975.

<sup>28</sup> Bol. CE, 3/82.

<sup>29</sup> Así, en su Resolución del 16 de enero, recogida en *Bol. CE*, 1/1986, punto 1.2.2, el Parlamento Europeo considera «...como no democrático que una reforma institucional de la Comunidad y de la cooperación política, que afecta directamente a todos los ciudadanos de la Comunidad como tales, haya sido elaborada sin debate público, y marginando a la Asamblea que legítimamente lo representa a nivel europeo». Asimismo, en su Resolución sobre la Unión Europea y el Acta Unica, recogida en el acta de su sesión del 17 de abril de 1986 (*PE 105.318; B2-102/2*), el Parlamento señala la necesidad de solicitar a los Parlamentos nacionales que hagan figurar junto al acta de ratificación del Acta Unica, «...una declaración en la cual constaten que el Acta Unica, a pesar de contener algunas mejoras, no constituye la Unión Europea y que los esfuerzos para colmar el déficit democrático de la construcción comunitaria deben realizarse en estrecha asociación con el depositario de la legitimidad a nivel europeo, que es el Parlamento Europeo».

poderes de ejecución y de gestión, éstos ya existían; y, además, al atribuirselos se acepta expresamente la posibilidad de que el Consejo establezca determinadas condiciones al ejercicio de estas competencias. En todo caso, se establece que las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiera establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo.

En líneas generales puede decirse, siguiendo a Pescatore, que sí existe una laguna o un límite excesivo en lo referente a los poderes de ejecución y de gestión, avanzándose muy poco en relación con la situación actual<sup>30</sup>.

Una de las modificaciones más importantes que contempla el Acta Única Europea es la reforma del sistema de toma de decisiones en el seno del Consejo, dado que se pasa, en un número importante de casos, de la unanimidad a la mayoría cualificada.

En lo que se refiere al Mercado interior, se modifica el artículo 28 (arancel exterior), el 59 (servicios), el 70.1 (capitales), el 84 (transportes), el 99 (disposiciones fiscales) y el 100 (aproximación de legislaciones). Sin embargo, a pesar de la aparente importancia de este cambio —que puede ayudar a resolver el principal motivo de parálisis en el proceso de decisión comunitario, evitando la posibilidad de ejercer el derecho de veto por parte de alguno de los Estados miembros—, deja de resolver esta misma cuestión en un número importante de materias, dejando vigente el procedimiento de la unanimidad en el proceso de toma de decisión en las materias siguientes: transportes (artículos 75.3 y 76), ayudas estatales (artículo 93.2), política de coyuntura (artículo 103), disposiciones sociales (artículo 121), disposiciones institucionales (artículos 157.1, 150, 165, 166, 188, 194, 200 y 209), disposiciones financieras (artículos 223 y 225), competencias implícitas (artículo 235) y acuerdos con terceros Estados (artículo 223).

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

---

<sup>30</sup> P. PESCATORE, *op. cit.*, p. 52.

## 6. LA AMPLIACIÓN DE COMPETENCIAS

Existe un intento de ampliar el ámbito de competencias que hasta entonces no estaban contempladas en los Tratados constitutivos: medio ambiente, política social, investigación y desarrollo tecnológico, capacidad monetaria, etc. Esta ampliación se recoge en la sección segunda del capítulo segundo del Título II del Acta Unica, pero, como veremos más adelante, se discute si existe realmente una auténtica ampliación del ámbito de competencias, pues en las declaraciones recogidas al final de dicho Acta se limita aún más, si cabe (artículos 13 a 19), dicha ampliación de competencias.

Además, existen toda una serie de ámbitos sobre los cuales se había venido discutiendo por parte de las instituciones comunitarias con la intención de incluirlos en el marco comunitario; ámbitos que no aparecen en el Acta Unica y, por lo tanto, siguen quedando fuera de dicho marco. Son, por ejemplo, la cultura, la educación, la sanidad, el tema de la Europa de los ciudadanos y, en general, las que se conocen como políticas de sociedad en el Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea del Parlamento.

En el aspecto presupuestario hay que subrayar que el Acta Unica presenta un silencio absoluto por lo que respecta al tema de la financiación de la Comunidad.

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

En todo caso, es una laguna significativa el hecho de que la ampliación formal de competencias a nuevos sectores que antes no existían no venga aparejada de una mayor intervención del Parlamento en la función legislativa, tal y como éste ha venido reclamando repetidamente.

Este hecho viene a profundizar el déficit democrático de la Comunidad. La ampliación a nuevos sectores debe utilizarse para corregir este problema estructural del sistema institucional comunitario, y a la luz de estas consideraciones se tendrán que desarrollar los reglamentos internos del Parlamento y del Consejo, de forma que puedan superar de algún modo esta laguna. La ampliación del ámbito de competencias a nuevos sectores, sin un cambio cualitativo en su atribución a las instituciones resolviendo el problema del déficit comunitario, agudiza aún más la cuestión radical de la carencia de legitimidad democrática del conjunto del sistema institucional.

En relación con el mercado interior, aunque en el Acta Unica se indica la necesidad de su realización, ésta queda bastante poco concreta, pues los

objetivos a alcanzar no aparecen definidos. El artículo 8 A del Acta da una definición bastante amplia y termina señalando que no se ha admitido ninguna ampliación referida a los objetivos del Tratado de la Comunidad Económica Europea, es decir, que el mercado interior no va más allá de lo que constituye el mercado común contemplado en dicho tratado.

Asimismo, hay que destacar el hecho de que a pesar de que se establece la fecha del 31 de diciembre de 1992 como límite para la consecución del mercado interior, ello no tiene efecto jurídico automático, con lo cual nos encontramos con un período transitorio, pero ilimitado, para la consecución de dicho objetivo.

Por lo que se refiere a la capacidad monetaria, la referencia que recoge el preámbulo a la unidad económica y monetaria, así como el capítulo que menciona el Sistema Monetario Europeo y el Ecu, son útiles, pero con la simple mención se deja sin resolver el tema fundamental de la incorporación del SME al sistema institucional, y lo mismo se puede decir con relación a la unidad de cuenta europea.

Con relación a la política social, resulta insuficiente la nueva ampliación de competencias que recoge el artículo 118 A, a pesar de que en determinados aspectos el párrafo 2 del mismo puede resultar un avance a través de directivas que habrán de aplicarse progresivamente.

Por lo que respecta a la cohesión económica y social, el artículo 130 A señala que la Comunidad se empeñará en conseguir disminuir las diferencias entre las regiones y reducir el atraso de las menos favorecidas. Al mismo tiempo, a través del artículo 130 C, se institucionaliza el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), destinado precisamente a eliminar estos desequilibrios regionales. Sin embargo, se deja el desarrollo de los fondos estructurales existentes a una posterior propuesta global que hará la Comisión al Consejo. La dificultad fundamental estriba en que dicha propuesta, que es la que en definitiva establecerá el funcionamiento y la eficacia de los fondos estructurales, tendrá que ser aprobada por unanimidad en el plazo de un año, previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, por el Consejo. Indudablemente, de esta forma la concreción de la cohesión económica y social queda supeditada a una decisión posterior por unanimidad en el seno del Consejo, con lo cual se limitan profundamente sus posibles avances.

Sin embargo, en relación con las modificaciones que sean necesarias para la consecución de los objetivos que establece este apartado para el FEDER, el Consejo adoptará por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y en cooperación con el Parlamento, las decisiones de aplicación relativas a dicho Fondo.

En relación con la cuestión de la investigación y desarrollo tecnológico,

era urgente dar una dimensión comunitaria a estos problemas, y a este objetivo responde el quinto apartado, que modifica sustancialmente el artículo 130 del Tratado de la Comunidad Económica Europea desarrollando un original sistema de geometría variable por el que los Estados pueden participar en los programas tecnológicos de una manera muy flexible.

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

Por último, hay que poner de relieve que el Acta Unica considera como una nueva política común la protección del medio ambiente. Sin embargo, de nuevo en este punto, el Acta es vaga y general y, aunque se enuncian los principios básicos de actuación, no se establecen medidas concretas a adoptar. El Acta admite en este terreno lo que, en un informe sobre el tema del diputado europeo Albert, se denomina la opción de la diferenciación, que consiste en que las medidas adoptadas por la Comunidad y aquéllas (de mayor magnitud) que quieran adoptar los Estados miembros, no son incompatibles o excluyentes entre sí.

La inclusión de la política de protección del medio ambiente en el Acta Unica dota a esta actividad a realizar por la Comunidad de una cierta base jurídica de la que hasta ahora carecía, pero ahora falta cubrir la laguna que supone la concreción de los objetivos y la articulación de los instrumentos y mecanismos precisos para llevar a cabo dicha política.

*De lo hasta aquí expuesto podemos concluir, siguiendo a Pescatore, que, si intentamos hacer una síntesis de todas estas nuevas disposiciones, se constata que sólo las relativas a la investigación y a la tecnología presentan una originalidad real, y que todos los otros capítulos son, en realidad, variaciones sobre temas ya bien conocidos en la práctica comunitaria<sup>31</sup>.*

## 7. EL SISTEMA DE COOPERACIÓN POLÍTICA

El sistema de cooperación política viene funcionando desde hace quince años como un sistema paralelo al comunitario, para solucionar el problema de conseguir una correspondencia entre unos ciertos niveles de unificación

---

<sup>31</sup> *Id.*, p. 49.

económica internacional y una absoluta disparidad en las relaciones exteriores de cada uno de los Estados miembros<sup>32</sup>.

Este sistema es el subproducto del fracaso de los diversos intentos de transformar la Comunidad Europea en una Unión Política; surge como la necesidad de una toma de postura común en los asuntos internacionales, y en la medida en que no es posible hacerlo a través de una reforma institucional, se planteará como un instrumento estrictamente intergubernamental, aunque vinculado cada vez más a las instituciones comunitarias. Como pone Mariño de manifiesto, «el funcionamiento del sistema no encuentra su fundamento en un instrumento jurídico internacional determinado, sino en una serie de complejos compromisos políticos y éticos entre los Estados participantes»<sup>33</sup>. Así, se define este sistema como un «sistema intergubernamental de coordinación de voluntades y actividades».

En el Informe de Luxemburgo de 1970<sup>34</sup> se recogían los siguientes ob-

<sup>32</sup> Sobre el sistema de cooperación política europea, *vid.* ALLEN, DAVID; RUMMEL, REINHARDT y WESSELS, WOLFGANG, *European Political Cooperation*, Londres Butterworth Scientific, 1982; PABLO DE BENAVIDES y SALAS, «La cooperación política europea», *Documentación Administrativa*, n.º 185, 1980, pp. 233-255; P. BRÜCKNER, «La coopération politique européenne», *Revue du Marché Commun*, n.º 254, febrero 1982; GIANNI BONVICINI, «Achievements and perspectives of European Political Cooperation», ponencia presentada al *Seminario sobre España y la Cooperación Política Europea*, Barcelona 12-13 de abril de 1985; GIORGIO GAJA, «European Parliament and Foreign Affairs: (1) Political cooperation among the Nine», en A. CASSESE (ed.), *Parliamentary control over Foreign Policy*, GERMANTOWN, SIJTHOFF, 1980, pp. 191-205; PEDRO LUIS GOMIS, «España ante la Cooperación Política Europea», *Movimiento Europeo*, n.º 6, mayo-junio 1983, pp. 31 y ss.; DIEGO LIÑÁN NOGUERAS, «El Consejo Europeo y la estructura institucional comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 7, n.º 2, 1980, pp. 607 y ss.; PHILIPPE DE SCHOUTHEETE, *La coopération politique européenne*, Bruselas, Labor, 1981; ENRIQUE GONZÁLEZ SÁNCHEZ, «La cooperación política europea», *Boletín Movimiento Europeo*, n.º 3, marzo 1982; *Id.*, «Participación de España en las instituciones comunitarias, en el proceso de decisión comunitaria y en los mecanismos de la cooperación política», *Documentación Administrativa*, n.º 201, 1984, pp. 15-51; EMILIO MENÉNDEZ DEL VALLE, «España y la cooperación política europea», en *El País*, 22 y 23 de marzo de 1985; LUDOLFO PARAMIO, «Entre la guerra y la cooperación económica: una alternativa para Europa», *Zona Abierta*, n.º 27, 1983; W. WESSELS, «European Political Cooperation (EPC) and the European Union: Brake or Engine for Future Integration?», Ponencia presentada al *Seminario sobre España y la Cooperación Política Europea*, Barcelona, 12-13 de abril de 1985; F. ALDECOA, «La participación de España en la Cooperación Política Europea», Ponencia presentada al *Seminario sobre España y la Cooperación Política Europea*, Barcelona 12-13 de abril de 1985; J. V. LOUIS y PETER BRÜCKNER, «La coopération politique européenne», en AA.VV., *Le Droit de la Communauté Economique Européenne*, vol. 12 (relations Extérieures), Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1981, pp. 197-242.

<sup>33</sup> F. MARIÑO, «El sistema de cooperación política en Europa», *Revista de Instituciones Europeas*, vol. n.º 2, p. 60.

<sup>34</sup> Rapport des Ministres des Affaires Etrangères des Etats membres sur les problèmes de l'unification politique, *Bull. CE*, n.º 11/1970, p. 9.

jetivos para la cooperación política europea: «Asegurar mediante una información y consultas regulares una mejor comprensión mutua sobre los grandes problemas de la política internacional» y «reforzar su solidaridad favoreciendo una armonización de los puntos de vista, la concertación de las afinidades y, cuando aparezca como posible y deseable, de las acciones comunes». En el Informe de Copenhague se establecerá que: «los gobiernos de los Estados miembros se consultarán sobre las cuestiones importantes de política exterior y establecerán prioridades dentro del respeto a determinados principios»<sup>35</sup>, que son, entre otros: la búsqueda de líneas comunes en cada caso concreto; el que los temas deben concernir a los intereses de Europa; que éstos serán sobre ámbitos en los que una postura común se hace necesaria o deseable; y que cada Estado se compromete a no fijar definitivamente su postura, sin haber consultado previamente, dentro del marco de la cooperación política, al resto de los países.

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

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

1. La asociación de la Comisión a los trabajos de la cooperación política europea (artículos 3.1 y 3.2), aunque la vinculación institucional más firme seguirá siendo con el Consejo y, especialmente, a través de su Presidente (artículos 10.1 y 10.2). Asimismo, se asegura «la asociación estrecha del Parlamento Europeo a la cooperación política». A dicho fin, la Presidencia informará especialmente al Parlamento Europeo de los temas de política exterior examinados en el marco de los trabajos de la cooperación política y

---

<sup>35</sup> Deuxième rapport sur la coopération politique européenne en matière de politique étrangère adopté par les Ministres des Affaires Etrangères et approuvé par les Chefs d'Etat ou de Gouvernement, *Bull. CE*, 9/1973, p. 13.

velará para que en dichos trabajos sean debidamente tomados en cuenta los puntos de vista del Parlamento Europeo (artículo 4).

2. La ampliación explícita del contenido de la cooperación política europea a las cuestiones de seguridad europea, si bien básicamente a los aspectos políticos y económicos de la seguridad (artículo 6.1). Esta ampliación «no obstará a la existencia de una cooperación más estrecha en el sector de la seguridad entre determinadas Altas Partes Contratantes en el marco de la Unión Europea Occidental y de la Alianza Atlántica» (artículo 6.3).

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

La laguna fundamental que encontramos en este título, que desarrolla e institucionaliza la práctica existente, es el hecho de que los Estados miembros no están obligados (por el artículo 30) más que en lo que respecta a los medios y a la buena voluntad, y que el Tribunal de Justicia no tiene competencia para sancionar posibles violaciones de las disposiciones aquí recogidas.

## 8. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE ESPAÑA Y EL ACTA ÚNICA EUROPEA

*Un tema especialmente delicado y sobre el que hasta la fecha no existe ningún comentario doctrinal, es el de la aplicación para España y Portugal del Acta Unica Europea. El artículo 28 de la misma establece que «las disposiciones de la presente Acta no afectarán a las disposiciones de los instrumentos de adhesión del Reino de España y la República Portuguesa a las Comunidades Europeas»<sup>36</sup>. Sin embargo, la pregunta que nos hacemos es si la reforma institucional que contempla el Acta Unica afectará a los efectos de la aplicación del Tratado de Adhesión y su Acta aneja, aunque se respeten escrupulosamente los calendarios de los períodos transitorios contemplados en la misma, ya que, por ejemplo, la desaparición del derecho de veto en el seno del Consejo podrá afectar al contenido de dichas disposiciones o, al menos, a las materias no reguladas en los instrumentos de adhesión. Es necesario hacer referencia, a estos efectos, a la declaración unilateral que Por-*

---

<sup>36</sup> *Acta Unica Europea, op. cit.*, p. 17.

tugal estableció en el Acta Final, una declaración sobre el párrafo segundo del artículo 59 y el artículo 84 del Tratado de la Comunidad Económica Europea, en la que se dice: «Portugal estima que el paso de la votación por unanimidad a la votación por mayoría cualificada, en el párrafo segundo del artículo 59 y en el artículo 84, al no haber sido planteado en las negociaciones de adhesión de Portugal a la Comunidad y al modificar sustancialmente el acervo comunitario, no debe dañar a los sectores sensibles y vitales de la economía portuguesa, y que deberían adoptarse medidas transitorias específicas apropiadas cada vez que fuere necesario, a fin de impedir posibles efectos negativos para dichos sectores»<sup>37</sup>.

#### 9. LOS LÍMITES DEL ACTA UNICA EUROPEA Y LAS NUEVAS ESTRATEGIAS PLANTEADAS

El Acta Unica Europea ha sido motivo de una fuerte controversia que en nuestro país apenas ha tenido eco. En líneas generales, en el Parlamento Europeo ha suscitado discusión porque sus resultados resultaban excesivamente tímidos y se alejaban del Proyecto de Tratado sobre la Unión Europea aprobado por esta institución. En esta misma línea se manifestó Italia, supeditando la firma del Acta a que ésta fuera aprobada por el Parlamento Europeo y firmada por el resto de los países comunitarios. Sin embargo, a Dinamarca el contenido de la misma le pareció excesivamente ambicioso, lo que llevó a un enfrentamiento interno entre las fuerzas políticas de dicho país y a la convocatoria de un referéndum en el que finalmente ganó la postura favorable a la firma del Acta. Por último, Grecia también tuvo serias dudas para firmar el nuevo tratado. Estas son las razones que explican, en líneas generales, porqué unos Estados firmaron el Acta el 17 de febrero, mientras que otros —los tres citados— lo hicieron el día 28 de dicho mes.

Como es sabido, en virtud del artículo 236 del Tratado CEE, para que entre en vigor la reforma del mismo, ha de ser ratificada por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Los Ministros de Asuntos Exteriores han convenido, a este respecto, hacer todo lo posible, en sus respectivos países, para que el Acta Unica Europea sea ratificada lo antes posible, y han señalado que ésta debería entrar en vigor, lo más tarde, el 1 de enero de 1987<sup>38</sup>. También ha sido expresado por parte de los Ministros de Asuntos Exteriores, y especialmente por el ho-

<sup>37</sup> *Acta Unica Europea, op. cit.*, p. 27.

<sup>38</sup> *Vid. Europe*, n.º 4278, 12-marzo-1986, p. 3.

landés Van der Broek, la voluntad política de mantener el espíritu de la Conferencia *sin esperar a la entrada en vigor del Acta Unica*<sup>39</sup>.

En todo caso, el Acta no producirá efectos jurídicos si no es ratificada por todos los Estados miembros. En ese caso se paralizaría el proceso de reforma, y se abre así de nuevo el debate sobre la posibilidad de la Europa de las dos velocidades, en la que algunos de los Estados miembros se regirían por los tratados antiguos y otros por los tratados reformados; situación muy difícil, tanto desde el punto de vista jurídico como del político, pero que necesariamente se tiene que plantear si alguno de los Estados no manifiesta su consentimiento en obligarse por el Tratado reformado. Salvo que dicho Estado decida abandonar definitivamente la Comunidad, situación no deseable y no prevista en los tratados, que plantea, a su vez, innumerables problemas, ya que, como suele decirse en la Comunidad, tan difícil como entrar es salirse de ella.

Dado que los grupos más federalistas del Parlamento Europeo han considerado insuficiente el Acta Unica, surge una vez más la iniciativa de Altiero Spinelli, Presidente de la Comisión Institucional, de presentar un documento de trabajo y debatirlo en dicha Comisión los días 4 y 5 de febrero<sup>40</sup>. De dicho documento se extraen tres conclusiones:

1. El intento de alcanzar un tratado que instituya la Unión Europea por medio de una conferencia intergubernamental ha fracasado. Es necesario escoger otros caminos.

2. La tarea de retomar la iniciativa, siguiendo un método diferente, sólo puede pertenecer al Parlamento.

3. La iniciativa citada debe conseguir, esencialmente, dar al Parlamento Europeo que será elegido en 1989 un mandato constituyente, para lo cual se considera conveniente la movilización de la opinión pública en colaboración con los Parlamentos y los Gobiernos nacionales.

En relación con este último punto, cabe destacar cómo, con ocasión de la reunión de los XV Estados Generales de las Comunidades y Regiones de Europa, en los meses de abril y mayo de 1986, éstas se han declarado en favor de un mandato constituyente para el próximo Parlamento Europeo<sup>41</sup>. En la misma línea, los federalistas italianos, con motivo de la tercera Conferencia de «Forza Federalista», en mayo de este año, han denunciado las carencias del Acta Unica Europea y han exigido la atribución del citado mandato constituyente al Parlamento Europeo con ocasión de las elecciones eu-

---

<sup>39</sup> *Id.*

<sup>40</sup> Document de travail. Spinelli, Comisión Institucional, 24-enero-1986, Parlamento Europeo, P.E. 103.514; *Europe*, n.º 4253, 5-febrero-1986.

<sup>41</sup> *Vid. Europe*, n.º 4315, p. 3.

ropeas de 1989. Asimismo, han decidido la creación de comités para la Comunidad Europea en todas las ciudades italianas (lo que ya se ha hecho en Roma)<sup>42</sup>.

Después de diversas reuniones de la Comisión institucional, y siguiendo estas iniciativas, el Parlamento Europeo, en su Resolución del mes de abril del presente año, acepta en parte la estrategia de Spinelli sobre la Unión Europea y el Acta Unica, al considerar que esta institución debe aprovechar hasta sus límites las posibilidades ofrecidas por el Acta Unica y que, mediante sus comisiones competentes, velará para que la Comisión y el Consejo apliquen escrupulosa y rápidamente todo lo que se ha decidido formal o implícitamente en la Conferencia de Luxemburgo, proponiendo a los Parlamentos nacionales que incluyan en una declaración, en el momento de ratificar el Acta Unica, su opinión de que ésta, a pesar de contener ciertas mejoras, dista de realizar la Unión Europea, a cuyo logro se han comprometido solemnemente los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad<sup>43</sup>.

De todo esto se desprende que, si bien al Parlamento Europeo le ha parecido insuficiente el Acta Unica Europea, se está iniciando ya una nueva estrategia para sacar el máximo partido a la misma; estrategia que empieza a dar sus frutos, si bien limitados, como lo demuestra la propuesta de resolución adoptada por el comité encargado de las cuestiones europeas de la Cámara de Representantes de Bélgica; propuesta que recoge las directrices del Parlamento Europeo citadas anteriormente<sup>44</sup>.

Por su parte, el Bundesrat de la República Federal de Alemania ha expresado su temor de que la ratificación del Acta Unica lleve a una disminución de las competencias de los Länder, y las comisiones competentes han adoptado un proyecto de modificación de la ley de ratificación en este sentido<sup>45</sup>.

Por lo que respecta a la movilización de la opinión pública, es significativa, y más que simplemente anecdótica, la actitud de tres objetores de conciencia italianos que se niegan a llevar el uniforme de un Estado nacional, mientras que aceptarían un servicio militar «europeo»<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Vid. *Europe*, n.º 4316, 12/13-mayo-1986, p. 3.

<sup>43</sup> Vid. Resolución del Parlamento Europeo sobre la Unión Europea y el Acta Unica, adoptada en la sesión del 17 de abril de 1986, *PE 105.318 (B2-102/2)*.

<sup>44</sup> Vid. Proposition de Resolution adoptée par le Comité d'Avis chargé des questions européennes, 500-1 (EUR) (1985-1986) N. 1, *Kamer van Volksvertegenwoordigers*, 23 de abril de 1986.

<sup>45</sup> *Europe*, n.º 4316, 12/13-mayo-1986, p. 3.

<sup>46</sup> *Id.*

10. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Es muy difícil hacer un balance sobre los resultados de la iniciativa intergubernamental para la reforma de la Comunidad y los efectos que puede tener su vigencia, cuando no sabemos siquiera si llegará a entrar en vigor. Sin embargo, desde nuestra perspectiva entendemos que si bien ha llegado a unos resultados modestos, éstos pueden ser útiles y es posiblemente el tope a que se puede llegar en una reforma que patrocinan los Estados por medio de sus Gobiernos. Se trata de una reforma positiva aunque insuficiente, alejada de la iniciativa del Parlamento, lo que lleva necesariamente a plantearse la cuestión capital: la reforma sigue pendiente, pero no se verán progresos en esta dirección a través de métodos intergubernamentales, dada la propia naturaleza de las cosas.

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

Es evidente, como señala Jean-Victor Louis, que el Acta Unica Europea está lejos de colmar las ambiciones que se forjaron los promotores de la Unión Europea, aunque comporta elementos positivos que conviene valorar al máximo. Como señala el citado autor, «El Acta Unica no es en ninguna manera el término de un proceso. La reflexión debe continuar»<sup>47</sup>.

---

<sup>47</sup> J. V. LOUIS, prefacio a Institut d'Etudes Européennes, *op. cit.*, p. 3.

