

DIEZ AÑOS DE RESEÑA DE LEGISLACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Antonio Javier ADRIÁN ARNAIZ
Universidad de Valladolid.

1. Introducción: ¿Reseña de legislación de la Unión Europea para qué?

La presente nota ofrece una serie de reflexiones a modo de balance de la “Reseña de Legislación de la Unión Europea”, que desde Enero de 1996 a Diciembre de 2005 viene publicando de la Revista de Estudios Europeos (REE). Sus orígenes coinciden con la entrada de España en las Comunidades Europeas el 1 de Enero de 1986, el acontecimiento más importante en la evolución de la vida política, económica y social española en la segunda mitad del siglo XX. Su interés radica en que permite describir una realidad normativa que incide en el mundo, al tiempo que explica el proceso de construcción europea como un factor de estabilidad y un modelo de referencia para el proceso de globalización en el que están inmersos los mercados mundiales.

La tarea de elaborar una reseña de legislación de la Unión Europea se enfrenta a la dificultad de tener que tratar sobre el fondo y la forma del proceso de construcción europea. El análisis de las disposiciones comunitarias ha de combinarse con análisis sobre las opciones políticas y económicas de fondo, los desarrollos legislativos de la Unión Económica y Monetaria o la adaptación normativa a la globalización. En todo caso, dichos análisis están siempre condicionados por elementales razones de espacio y, cada vez con más frecuencia, por el incesante aumento del corpus legislativo comunitario.

La inclusión de varios análisis en formatos tan reducidos de espacio rompe con el análisis clásico de las normas jurídicas, al mezclar las reseñas legislativas partes descriptivas y analíticas con elementos de valoración de las normas analizadas. Las reseñas que aquí se comentan no han pretendido dar una versión neutral de la evolución de la Europa comunitaria ni de las consecuencias que sobre todo para Castilla y León, pero también para España, e incluso para el mundo globalizado, se derivan de la existencia de la Unión Europea. Por el contrario, el análisis normativo se ha realizado sin perder de vista los diferentes objetivos que tienen los Estados miembros de la Unión Europea, en particular España, ni los conflictos de intereses que se libran en el seno de las Instituciones de la Unión Europea.

2. Balance de un decenio (1996-2005) de derecho comunitario

En la evolución del Derecho de la Unión Europea y el Derecho comunitario durante los últimos diez años se pueden distinguir diferentes periodos caracterizados por acontecimientos importantes, que pueden ordenarse en cinco etapas legislativas.

La primera etapa se refiere al movimiento legislativo que conduce desde la reforma del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (TUE Maastricht) a la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam sobre la Unión Europea (TUE Amsterdam). La segunda comprende el periodo de evolución normativa hacia el Tratado de Niza sobre la Unión Europea (TUE Niza). La tercera etapa abarca el difícil desarrollo de las políticas comunitarias a partir de los postulados de la Estrategia de Lisboa del año 2000 sobre el crecimiento y el empleo en Europa. Durante la cuarta etapa se sucede la búsqueda de un marco normativo destinado a permitir la ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados miembros. Y la quinta y última constituye el periodo del lanzamiento y rotundo fracaso del Tratado relativo a una Constitución para Europa, parcialmente atenuado por la aprobación, en el Consejo Europeo de Bruselas de los días 15 y 16 de Diciembre de 2005, del nuevo marco para las perspectivas financieras de la Unión Europea (2007-2013).

2.1. El movimiento legislativo hacia el TUE Amsterdam

La publicación de la Reseña de Legislación de la Unión Europea en la REE comenzó con el año 1996 y en el contexto comunitario de la plena expansión del Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea (que entró en vigor el 1 de Noviembre de 1993). Las reseñas legislativas del año 1996 certifican que el legislador comunitario está preparando (no sin dificultades) el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria y la instauración definitiva del euro. El análisis se centra, pues, en una legislación destinada en la mayoría de los casos a contribuir a la creación de un marco macroeconómico estable, indispensable para la creación de empleo, que se perfila como una prioridad absoluta de la Unión Europea y de sus Estados miembros.

En el año 1997, concluyó la Conferencia Intergubernamental que dio lugar a la firma de un nuevo Tratado sobre la Unión Europea (el TUE Amsterdam) que supuso un paso hacia delante muy importante, sobre todo, en la idea de la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea. Las reseñas legislativas de dicho año apenas revelan los profundos cambios normativos que se estaban perfilando en el seno de la Unión Europea: la preparación de la ampliación de la Unión a los Estados del Centro y Este de Europa, la Agenda 2000 destinada a establecer un nuevo marco financiero para la Unión, una nueva Agenda Social, etc. En todo caso, en el año 1997 se publicaron en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) nuevas normas destinadas a crear un entorno favorable al crecimiento, la competitividad y el empleo. Ese año legislativo fue también el de la eliminación de importantes obstáculos legales a los intercambios de mercancías, de propiedad intelectual y de servicios financieros, así como el de la apertura del mercado interior del gas natural.

En 1998 se inició la apertura del mercado de las telecomunicaciones a la plena competencia, y, al mismo tiempo, se instauraron normas comunes para el desarrollo del mercado interior de los servicios postales de la Unión y para la mejora de la calidad del servicio. En el primer trimestre del año destaca la nueva normativa sobre sector transportes, la abogacía y la concentración entre empresas. La primave-

ra trae consigo las nuevas reglas para la introducción del euro y las disposiciones relativas a los valores nominales y las especificaciones técnicas de las monedas en euros destinadas a la circulación. El último trimestre supuso notables avances en el ámbito de la libre circulación de mercancías que interesan especialmente a España, al permitir poner fin a la cadena de atentados a la libre circulación de mercancías no imputables directamente a los poderes públicos nacionales, como cuando por ejemplo en Francia se obstaculiza la libre circulación de las fresas españolas mediante acciones realizadas por agricultores franceses que perturban gravemente el buen funcionamiento del Mercado Interior comunitario y ocasionan pérdidas muy graves a los agricultores españoles. Durante los meses finales de 1998 se produjo también la entrada en vigor de varias normas en diversos ámbitos de la política económica y monetaria, tales como las reservas mínimas del Banco Central Europeo, las competencias del Banco Central Europeo para imponer sanciones, o los tipos de conversión entre el euro y las monedas de los Estados miembros que adoptan el euro.

2.2. *La evolución normativa hacia el Tratado de Niza sobre la Unión Europea*

Abierto con la introducción del euro, el año 1999 fue el año de la entrada en vigor del TUE Amsterdam el 1 de Mayo de 1999. A la luz del nuevo TUE, se perfilan importantes normas en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, al tiempo que la Política Exterior y de Seguridad Común experimenta un desarrollo notable mediante el robustecimiento de la política europea de seguridad y defensa.

Por otra parte, el refuerzo de los instrumentos jurídicos de la Unión Europea en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior (CAJI), tras la entrada en vigor del TUE Amsterdam, posibilitó el logro de mayores concreciones normativas, tanto en el ámbito de la ciudadanía europea, como en los de la política común de asilo y migración, el espacio europeo de justicia, la lucha contra la criminalidad a escala europea o el desarrollo del Acervo de Schengen para eliminar los controles transfronterizos.

Otro acontecimiento muy importante del año 1999 fue la aprobación de la Agenda 2000 sobre el marco financiero de la Unión Europea y los Fondos Estructurales por el Consejo Europeo de Primavera celebrado en Berlín. Con vistas a la simplificación y transparencia de la normativa comunitaria sobre las ayudas estructurales para favorecer la cohesión económica y social, el legislador comunitario reagrupó en un único Reglamento general los dos antiguos Reglamentos generales (el Reglamento marco y el Reglamento de coordinación) y estableció una clara distinción entre el nuevo Reglamento general y los Reglamentos especiales de los Fondos que se mantienen con la finalidad de precisar las disposiciones propias de cada Fondo, al tiempo que el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) pasó a convertirse en Fondo Estructural de pleno derecho. La principal característica del nuevo Reglamento general sobre los Fondos Estructurales fue la concentración de las actividades de los Fondos en tres objetivos prioritarios (frente a los siete objetivos anteriores) y cuatro iniciativas comunitarias (frente a las trece anteriores). Como consecuencia de ello, el porcentaje de población de la Unión Europea cubierta por los dos objetivos geográficos

de los Fondos se redujo del 52% en 2000 al 35-40% para el 2006 y, al menos parcialmente se cumplió la pretensión de que las actividades de los Fondos Estructurales en los ámbitos principales de ayuda - infraestructura, desarrollo de los recursos humanos y apoyo al sector productivo- contribuyesen más decididamente al crecimiento, la competitividad y el empleo en la Unión Europea.

El año 1999 supuso, por último, la aprobación de la reforma de la financiación de la Política Agrícola Común (PAC), cuyo coste global se basó en el marco de la "Línea Directriz Agraria" que no modificaba el modo de cálculo y cuyo crecimiento siguió estando en función de la tasa de crecimiento económico que la Agenda 2000 estimó erróneamente en un 2,5% anual.

2.3. El difícil desarrollo de las políticas comunitarias a partir de los postulados de la Agenda de Lisboa del año 2000

En contra de lo esperado, el marco normativo diseñado en el año 2000 no ha sido decisivo para la Unión Europea. El Consejo Europeo de Lisboa de Marzo de dicho año lanzó un mensaje de confianza y determinación en las posibilidades del proceso de construcción europea, apoyado en un conjunto amplio de propuestas y decisiones. En concreto, la idea fundamental del Consejo de Lisboa fue la de convertir a la Unión Europea en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de lograr un crecimiento económico duradero acompañado de una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo y una mayor cohesión social. Grandes ambiciones que contrastan con la cruda realidad de comienzos del año 2006, con una Unión Europea muy lejos de cumplir con el potencial de cambio que representó la Estrategia de Lisboa.

Coincidiendo con el quincuagésimo aniversario de la Declaración de Robert Schuman, acto fundacional del proceso comunitario, el año 2000 se caracterizó por la decidida voluntad de culminar la obra de integración europea. Con este imperativo, el año concluyó con el Consejo Europeo de Niza, en el que se alcanzó un acuerdo sobre un futuro Tratado (el actualmente vigente sobre la Unión Europea), que enmendó parcialmente las evidentes insuficiencias del TUE Ámsterdam.

El impulso normativo auspiciado por el cambio de milenio fructificó en ámbitos como la seguridad alimentaria, la salud pública o el medio ambiente. En este último, y más concretamente en relación con el desarrollo sostenible, se promovieron normas sobre responsabilidad ambiental, residuos o calidad del aire y el agua. En el ámbito de la noción de seguridad se introdujeron otros marcos normativos, tales como los relativos a la seguridad de los suministros de energía (en particular, el petróleo), al fomento de las energías renovables y la eficiencia energética o a la seguridad nuclear.

El haber del año 2000 se cerró con notables avances en la aplicación y adaptación de la Estrategia para el Mercado Interior comunitario. Avances que abarcan desde importantes progresos normativos en los ámbitos de los servicios financieros y la fiscalidad, pasando por la armonización de algunos aspectos relativos a los

derechos de autor, hasta la eliminación de ciertos obstáculos al comercio de los servicios.

El año 2001 conocerá las primeras aplicaciones de la Estrategia de Lisboa y también sus primeros fracasos significativos. Entre los fracasos destacan los nulos avances en el tratamiento normativo de los problemas que plantea el reto demográfico del envejecimiento poblacional, o en los medios de mejorar el empleo, de acelerar la reforma de la economía, de modernizar el modelo social europeo y de explotar las posibilidades de uso de las nuevas tecnologías. En tanto que los progresos más notables se centraron en el marco del Pacto de estabilidad y crecimiento y estuvieron relacionados con la aprobación de las normas que reforzaron la vigilancia de las políticas fiscales, aunque sin olvidar la aprobación por el Consejo de las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001 con orientaciones para que los Estados miembros articulasen sus políticas nacionales mediante una estrategia global coherente en orden a crear una sociedad basada en el pleno empleo.

El comienzo real del tercer Milenio supuso, por otra parte, en relación con la política de transportes, un fuerte impulso en el ámbito de los ferrocarriles. Fundamentalmente la nueva legislación trata de garantizar un acceso equitativo y no discriminatorio a las infraestructuras ferroviarias, mediante la separación de determinadas funciones esenciales y/o la creación de un órgano de regulación de los ferrocarriles que ejerza la función de control y aplicación, así como mediante la separación de las cuentas de pérdidas y ganancias y de los balances.

Pero sobre todo el año 2001 se caracterizará por los ataques terroristas contra Estados Unidos el 11 de Septiembre de 2001, que tuvieron repercusiones relevantes en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y, más aún, aceleraron algunos aspectos del Espacio de libertad, Seguridad y Justicia.

Previamente, durante el verano de 2001, la Unión Europea había promovido ya la implantación de la Corte Penal Internacional, rechazada por Estados Unidos, y dos Acciones Comunes sobre la lucha contra la proliferación de armas nucleares y sobre la creación de un centro de satélites de la Unión Europea, ambas muy lejanas de las posturas de la Administración Bush.

No obstante, será el Reglamento (CE) Nº 2580/2001 del Consejo, de 27 de Diciembre de 2001, sobre medidas restrictivas específicas dirigidas a determinadas personas y entidades con el fin de luchar contra el terrorismo, el que se convertirá en el símbolo de una nueva época marcada por la idea-fuerza de que el terrorismo constituye un verdadero reto para el mundo y para Europa y que la lucha contra él será más que nunca un objetivo prioritario de la Unión Europea. Un elemento central de esta nueva visión es el de considerar la lucha contra la financiación del terrorismo como un aspecto decisivo de la lucha contra el terrorismo, dando lugar a la implantación de diversas medidas al respecto.

2.4. La búsqueda de un marco normativo destinado a permitir la ampliación de la Unión Europea a nuevos Estados miembros

El Tratado de Niza sobre la Unión Europea, firmado el 26 de Febrero de 2001, entró en vigor el 1 de Febrero de 2003. Las modificaciones introducidas por el TUE Niza se refieren, sobre todo, a los ajustes institucionales necesarios para proceder a nuevas ampliaciones de la Unión Europea. En particular, destacan las modificaciones en la composición del Parlamento Europeo y de la Comisión, la ponderación de votos en el Consejo o la extensión de los ámbitos de aplicación de la mayoría cualificada en el Consejo y del procedimiento de codecisión.

El Consejo Europeo celebrado en Copenhague los días 12 y 13 de Diciembre cerró el ciclo de negociaciones iniciado 9 años atrás, al concluir un Acuerdo con diez Estados candidatos a la adhesión, (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y República Checa), que condujo a la mayor ampliación de una sola vez en toda la historia de la Unión Europea. Dicho Consejo alcanzó además un acuerdo sobre el marco financiero vinculado a la ampliación de la Unión Europea durante el periodo 2004-2006. Las previsiones del Consejo Europeo de Copenhague se cumplieron plenamente y el 16 de Abril de 2003 se firmó el Tratado de Adhesión en Atenas, cuya entrada en vigor se produjo con efectos de 1 de Mayo de 2004.

La adhesión a la Unión Europea a los Países de Europa Central y Oriental (PECOS) produjo una ampliación de una magnitud sin precedentes, no sólo en cuanto al elevado número de nuevos Estados, sino también en términos de superficie, población, diversidad y riqueza cultural e histórica. En definitiva, la ampliación a los PECOS modificó la fisonomía europea y afectó a todas las Instituciones y Políticas comunitarias. Al mismo tiempo, esta última ampliación puede contemplarse a comienzos de 2006 como una oportunidad histórica, además de un desafío sin precedentes, para extender por toda Europa una zona de paz, estabilidad y prosperidad, que refuerce la seguridad de todos sus ciudadanos; es decir, para conseguir la estabilidad política y el afianzamiento del poder económico de Europa.

Con ocasión de esta última ampliación de la Unión Europea, las autoridades comunitarias se vieron obligadas a efectuar una “parada legislativa”, para dar cabida en el DOUE a toda la voluminosa legislación comunitaria pendiente de publicación antes de la adhesión de los nuevos Estados. Como consecuencia de ello, se produjo el hecho insólito en la historia del Derecho comunitario, y no sólo de estos últimos diez años, de la publicación de más de 60 Diarios Oficiales de la Unión Europea en una sola fecha, el 30 de Abril de 2004. Su repercusión sobre las reseñas objeto de este comentario consistió en que al menos durante dos entregas fue necesario reducir notablemente el contenido de los comentarios de muchas de las disposiciones publicadas en el DOUE e, incluso, omitir disposiciones de cierta importancia que en otro contexto hubieran sido objeto de reseña.

El resultado final de este proceso de parada técnica fue ciertamente una “inflación legislativa comunitaria” de tal magnitud que aún no ha podido ser asimilada por los legisladores nacionales y, mucho menos, por los operadores jurídicos y económicos.

En todo caso, para otorgar plena efectividad a la nueva configuración de la Unión Europea con 25 Estados miembros, fue necesario adaptar la normativa comunitaria en tres ámbitos de particular importancia, como son la libre circulación de mercancías, la agricultura y la política comercial, así como adoptar las primeras medidas para la introducción del euro en los nuevos Estados miembros en un plazo relativamente corto de tiempo.

En cualquier caso la evolución de la Unión Europea continuó de forma imparable. Así, un año más tarde, el 25 de Abril de 2005, dos nuevos Estados del Centro y del Este de Europa, Bulgaria y Rumania, procedieron a la firma en Bruselas de su Tratado de Adhesión a la Unión Europea y, si se cumplen todos los trámites legislativos de ratificación, su incorporación efectiva tendrá lugar el 1 de Enero de 2007, a menos que el Consejo adopte la decisión, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 2 del Tratado de Adhesión, de posponer alguna de las incorporaciones hasta el 1 de Enero de 2008. La característica principal de esta nueva ampliación en curso, es la de dar continuidad al proceso de extensión de la Unión Europea hacia el Centro y Este de Europa, cuya finalidad es la de reforzar las salvaguardias para la paz y la libertad en Europa.

Finalmente, y para concluir esta cuarta etapa, debe resaltarse la entrada en vigor el 1 de Mayo de 2004 de la mayor reforma que se ha producido en la normativa antimonopolio desde 1966. Asimismo, cabe señalar que en la misma fecha entraron en vigor nuevas normas sobre los acuerdos de transferencia de tecnología (patentes, conocimientos técnicos y derechos de autor en el caso de programas informáticos) y la Comisión Europea aprobó las nuevas directrices relativas a las ayudas estatales de salvamento y reestructuración de empresas en crisis.

2.5. El lanzamiento y rotundo fracaso del Tratado relativo a una Constitución para Europa

El año 2005 fue el primer año de aplicación de la reforma de la Política Agrícola Común (PAC), acordada en 2003 y que introdujo como gran novedad una ayuda única por explotación. A este respecto, debe subrayarse que desde el ese año 2003 el legislador comunitario viene introduciendo continuos cambios sustanciales en la PAC, especialmente en lo referente a la política de sostenimiento de renta. Las nuevas disposiciones, además del régimen de pago único, en virtud del cual la ayuda directa a la renta de los agricultores se disocia de la producción, introducen un sistema obligatorio de ecocondicionalidad. El año 2005 conoció igualmente las primeras normas comunes que regirán las ayudas directas en numerosos sectores.

La PAC, conviene siempre recordarlo, es una política comunitaria única por lo que concierne a su grado de regulación y financiación por la Unión Europea. El año 2005 anticipa un futuro en el que las ayudas al sector agrario y el comercio con terceros Estados, deberán adaptarse al proceso de liberalización del comercio mundial y, más concretamente, a los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio que acordó en Diciembre del año 2005 durante la Ronda Doha el fin de los subsidios a las exportaciones agrícolas para el año 2013.

La apertura de los mercados internacionales es además el marco de referencia básico de la actuación de la Unión Europea en materia de política comercial. Esta apertura, junto con el potente desarrollo de las economías de Estados emergentes como China, India o Brasil, diseñan un nuevo marco normativo convencional entre la Comunidad Europea y los países en vías de inminente industrialización, que ha sido ampliamente recogido en las reseñas legislativas.

Desafortunadamente el final del decenio legislativo 1996-2005 viene marcado por el rotundo fracaso que han supuesto los resultados negativos de los referendos celebrados en Francia y Holanda sobre la Constitución Europea, y que han llevado a otros Estados miembros (Reino Unido, Polonia, Dinamarca, República Checa, Portugal e Irlanda) a suspender el proceso de ratificación de la Constitución Europea.

En este contexto de fuerte crisis del proceso de construcción europea, la apertura el 3 de Octubre de 2005 de las negociaciones de adhesión de la Unión Europea con Turquía produce una sensación de vértigo ante el futuro del modelo europeo de integración.

3. Reflexión final

¿Cabe una mejora del marco de análisis de la Reseña de Legislación de la Unión Europea en la REE? La respuesta es rotundamente sí. Particularmente por que existen métodos e instrumentos de análisis del ordenamiento jurídico comunitario todavía poco utilizados por lo que se refiere a la redacción de breves reseñas de legislación comunitaria.

Imaginemos por un momento lo que podría ser una Reseña de legislación de la Unión Europea diferente a la del último decenio. Pensemos en la fuerza intrínseca de reseñar en cada número de la REE sólo una docena de disposiciones comunitarias con mayor amplitud y alcance de análisis. Pensemos en las posibilidades no explotadas de analizar nuevas normas conjuntamente con los marcos de referencia jurisprudenciales (Tribunal de Justicia, Tribunal de Primera Instancia, o los nuevos tribunales comunitarios: Tribunal de la Función Pública, etc.)

Para simplificar y hacer más accesible el marco de análisis empleado en la Reseña de legislación de la Unión Europea cabe recurrir a nuevos métodos de análisis e instrumentos de información. Para analizar mejor la nueva legislación, tal vez es preciso consolidarla previamente en apartados más amplios o quizás, por el contrario detallarla en apartados más específicos y especializados. La alternativa entre mayor generalización o una mayor especialización es una disyuntiva compleja que puede conducir eventualmente a resultados contradictorios con los objetivos pretendidos.

Nuevos métodos e instrumentos son posibles y acaso deseables. Pero, para simplificar el marco de análisis, lo que verdaderamente resulta necesario es la mejora previa del marco regulador de la Unión Europea. Una mejora que incida positivamente en las condiciones del análisis y en las previsiones sobre los objetivos y medios de las normas comunitarias.