

LA DECISIÓN EUROPEA

Tomás Requena López*

SUMARIO

1.- Introducción.

2.- La Decisión en la Constitución.

3.- Reflexión final.

1. INTRODUCCIÓN

Existe una tendencia a explicar el ordenamiento comunitario (hoy “europeo” o de “la Unión”) desde claves de derecho interno, incluso cuando se declara expresa y reiteradamente que es necesario desprenderse de gran parte del bagaje jurídico estatal y se dice actuar en consecuencia. Como mínimo, alguna referencia a conceptos propios de la dogmática jurídica interna se utilizan, siquiera como términos de comparación de las nuevas categorías de Derecho europeo. En general, eso es así, conviene aclarar, cuando se está ante estudios de los actos de la Unión¹ que podrían calificarse como profundos, pues en otro caso, tales reflexiones e intentos de sistematización se marginan, describiendo tan sólo los actos jurídicos con arreglo a los preceptos que los definen, con referencia siquiera a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sobre todo en el caso de la directiva).

* Letrado de la Junta de Andalucía. Letrado del Consejo Consultivo de Andalucía.

¹ Por ahora creo que es mejor utilizar esa expresión que la de “sistema de fuentes”, porque no existe en la Constitución Europea una expresión identificativa de lo normativo, siendo discutible, además, la utilidad de tal identificación.

Es difícil, sin duda, hacer caso omiso del bagaje jurídico cultural propio, por más que uno sea consciente de que las piezas no encajan. Pero el Derecho europeo no es totalmente compatible con la utilización de los moldes jurídicos nacionales, de modo que todo intento por servirse de ellos, o todo estudio que los utilice aún confesando un espíritu distinto, conduce a resultados de dudosa utilidad. Ciertamente, el Derecho de la Unión se ha formado y nutrido de las culturas jurídicas estatales (no podía ser de otro modo), pero la esencia comunitaria ha ido imponiendo su impronta de modo firme, de modo que su comprensión como entidad única sólo es explicable si los conceptos estatales son utilizados como instrumentos de ayuda, pero no como piezas de conformación de la realidad jurídica europea. Sólo es posible utilizar elementos conceptuales del Derecho interno cuando el Derecho de la Unión se valga de su sentido para su propia construcción o cuando el significado de aquellos permita enriquecer el edificio jurídico comunitario sin injertos que lo desdibujen, forzando así su auténtica dimensión.

No es este el momento de abordar en extenso las razones por las que el camino indicado es incorrecto, pues exigencias temáticas obligan a circunscribir este trabajo a la decisión europea. Ahora bien, no sólo es que en lo anterior ha de insertarse la aproximación a ésta, sino que, además, existe una tendencia de catalogarla (a la decisión comunitaria) como acto administrativo, en el sentido de acto de ejecución no normativo (doctrina que corre el riesgo de extenderse a la decisión europea), lo que hace inevitable una breve referencia a la utilización de las categorías jurídicas nacionales en la exégesis del Derecho de la Unión.

Es verdad que para los Derechos nacionales la búsqueda de lo que es normativo no es algo baladí, sino que responde a razones diversas, que simplícidamente, pueden exponerse así:

– Exigencias dogmático estructurales. Es necesario saber qué es ordenamiento, porque así, entre otras cosas, se podrá juzgar la validez de los actos. Las normas son el parámetro de juicio y los actos el objeto del juicio. Es cierto que esa aseveración está sometida (lo estuvo desde la justiciabilidad de los reglamentos; ahora más, claro) a un desmoronamiento progresivo: primero, cuando las normas (todas, incluso la Ley) pueden ser juzgadas; segundo, porque es discutible que los actos no se puedan utilizar para juzgar otros actos (piénsese en los actos generales y en los singulares) y, desde luego, el comportamiento de los particulares. Pero esa distinción (sujeto-norma, objeto-acto) sigue teniendo operatividad como elemento descriptivo de la articulación de los diversos poderes jurídicos, y también en la

medida en que el juicio normativo es un juicio fragmentario, de modo que, por ejemplo, los órganos de lo contencioso no juzgan la Ley y no utilizan los actos administrativos como parámetro de enjuiciamiento.

– Exigencias de configuración ordinamental concreta: los regímenes positivos de las normas y de los actos son distintos, fundamentalmente en cuanto a producción, validez y eliminación (derogación o revisión). También aquí las líneas de separación se difuminan y los matices son múltiples, pero como descripción general y, por tanto, válida, puede aceptarse.

Pero esa indagación no sirve para la construcción dogmática del Derecho de la Unión, pues no permite resolver problemas sino que, por el contrario, los crea. Ciertamente (por seguir el orden del esquema justificativo expuesto), los actos comunitarios son controlados judicialmente, pero lo son todos, sin distinción, sobre la base de una “legalidad” que sugiere la averiguación en cada caso de los actos parámetro. En efecto, el artículo 365.1² refiere el control de legalidad a todos los actos jurídicos vinculantes (ley, ley marco, los actos del Consejo, Comisión y Banco Central), exceptuando por tanto los que no lo son (recomendaciones y dictámenes; respecto de estos no tiene sentido el control de legalidad), y los actos del Parlamento Europeo, los del Consejo Europeo y los de los órganos y organismos de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. La legalidad se convierte así en concepto, además de composición diversa, de identificación caso por caso, con excepción de la Constitución. El apartado siguiente de ese precepto señala los motivos del control, que se convierten así en los elementos sustanciales del parámetro del control (incompetencia, vicios sustanciales de forma, violación de la Constitución o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder). No es que en el Derecho interno no se configuren estos motivos como causas de ilegalidad, pero el análisis de su concurrencia sólo es posible porque se fijan en clases de normas que hacen posible legítimamente el juicio (normas superiores³). En el caso europeo, las exigencias cuya conculcación se convierten en motivo de invalidez, no se incorporan por definición a tipos de normas. No

² La numeración de los artículos prescinde de la indicación en romanos de la parte en la que se ubican, tal y como hace la versión de la Constitución, de 29 de octubre de 2004. La razón es de simplificación, sin que con ello se obstaculice la búsqueda del precepto, ya que a diferencia de una versión provisional anterior, ahora no se inicia la numeración de los artículos al comenzar cada parte de la Constitución.

³ Esto tiene que ver con la inexistencia de una articulación jerárquica del Derecho de la Unión, a excepción de la Constitución respecto de todos los demás actos. Véase, T. REQUENA LÓPEZ, *El principio de jerarquía normativa*, Civitas, Madrid, 2004, pp. 79 ss. y 332 ss.

se trata de que la decisión europea pueda ser objeto de control y parámetro de legalidad (también el reglamento nacional lo es), sino que esas posibles funciones no se ejercen considerando su forma jurídica ni las de los actos con los que en tales casos se relacione.

Por otro lado, no es posible hablar de dos regímenes jurídicos netamente diferenciados, el de las normas, de un lado, y el de los actos jurídicos no normativos, de otro. La producción de los actos jurídicos es profusamente casuística, sin que se detecten rasgos que caractericen lo normativo. A ello ha de añadirse que nada hay diferente en su régimen de validez y que la derogación y revisión son predicables y extensibles a todos los actos jurídicos (lo ha sido hasta ahora, según jurisprudencia comunitaria, y no parece que haya razones para experimentar cambios en esta esfera de problemas).

Conviene recordar, en este orden de cosas, que los Tratados comunitarios nunca han distinguido de manera expresa entre actos normativos y no normativos (dicotomía base de la discusión jurídica acerca de la naturaleza jurídica de la decisión), ni ha existido en ellos base suficiente para la formulación de diversos regímenes jurídicos en atención a esa distinción. A pesar de ello ha sido habitual plantearse si la decisión es o no una norma y también lo ha sido afirmar que no lo es (sino que es un acto administrativo), con algunos matices. Entre esos matices se encuentra, por ejemplo, la afirmación de que es una norma si impone una obligación de ejecución normativa a los Estados⁴, o que también lo es en el caso de la decisión "Beschluss" ["el Consejo resuelve"], donde aparece como un reglamento interno [*ad intra*]⁵). Como acto administrativo, se han detectado como elementos significativos que la distinguían de una norma, el procedimiento de adopción, o la forma o el diferente régimen de protección jurisdiccional⁶. Sin embargo, esa tesis es insostenible, pues ni había diferencias procedimentales, ni formales (con la excepción de la denominación misma), ni tampoco las había en el régimen de protección jurisdiccional, respecto del cual curiosamente se afirmaba que si había reglamentos (¿estos tampoco son normas?) o decisiones (indiferentemente, por tanto) que no les afectan (por ser individuales *-síc-*), no están legitimados los particulares.

⁴ R. ALONSO GARCÍA, Derecho comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea, CEURA, Madrid, 1994, pp. 209 y 210.

⁵ A. VON BOGDANDY, J. BAST y F. ARNDT, "Tipología de los actos en el Derecho de la Unión Europea. Análisis empírico y estructura dogmática en una presunta jungla", *Revista de Estudios Políticos*, nº 123, 2004, pp. 9 ss., en particular 29-32.

⁶ Véase X. ARZOZ SANTISTEBAN, Concepto y régimen jurídico del acto administrativo comunitario, IVAP, 1998, pp. 158-182.

Lo anterior no parece que pueda darse por periclitado tras la Constitución Europea, que no distingue entre actos normativos y no normativos, sino entre actos legislativos y no legislativos, englobándolos bajo la categoría de los actos jurídicos. Así, tanto el reglamento como la decisión comunitaria se configuran como actos jurídicos no legislativos (sólo la ley comunitaria y la ley marco son actos jurídicos legislativos). La situación, pues, no se ha modificado con la Constitución Europea, a los efectos de la discusión sobre la caracterización jurídica de la decisión; continuidad que revela que para el Derecho Europeo carece de sentido plantearse la configuración de la decisión y de los demás actos jurídicos europeos sobre la base de las implicaciones habituales que subyacen a la pregunta sobre si un acto es o no normativo.

Por tanto, la utilidad de esa indagación de lo normativo, a los efectos de la decisión europea y en general, es más que discutible desde la óptica del Derecho de la Unión. Claro que hay regímenes jurídicos distintos según el tipo de acto, aunque más bien sólo escasas reglas generales en orden a su clasificación y vinculación, y una mirada de específicas reglas según supuestos. Pero nada de ello tiene por base la utilización de un criterio normativo. En efecto, en ellos se apuntan una serie de particularidades que no necesariamente expresan (y lo que es más importante, no tienen intención de expresar) la existencia de una norma, aunque ciertamente pueden ser indiciarias de ello, como puede ser, por ejemplo, el hecho de que el acto indique destinatario o no (en la terminología de la Constitución Europea, art. 39) y que suele identificarse con los actos singulares y los generales, o específicamente (quórum, procedimiento, órgano) en función de la materia concreta objeto del acto o de las reglas de funcionamiento de las instituciones europeas. Así que lo primero que debe tenerse en cuenta es que el Derecho Europeo no se preocupa tanto por la catalogación normativa del acto cuanto por su real alcance, consciente de que éste es un elemento seguro frente al en ocasiones difícil de dilucidar o sumamente discutible de si se trata de una norma o no (hay ejemplos de normas singulares y de actos generales).

En fin, como a continuación se verá cuando se analice la regulación general de la decisión europea así como los casos específicos en que se prevé su adopción, no existen razones suficientes en la Constitución Europea como para considerar a la decisión europea como un acto administrativo (ni singular ni meramente ejecutivo, ni nada parecido). Lo que preocupa es lo sustancial, la eficacia (si afecta a todos se publica), con independencia de cuál sea la categorización. Es discutible que se pueda montar una teoría

del acto administrativo –de la Unión– no normativo como algo radicalmente distinto de los actos normativos, como un examen de la jurisprudencia comunitaria revela. También lo es que pueda edificarse sobre esa base un régimen jurídico de la decisión europea.

2. LA DECISIÓN EN LA CONSTITUCIÓN

Un examen de la configuración de la decisión europea en la Constitución Europea puede contribuir a difuminar completamente cualquier intento de construir estas categorías propiamente europeas sobre bases jurídicas nacionales.

1. Para empezar la propia Constitución reconoce que las decisiones europeas no son siempre actos de ejecución ni son los únicos actos de ejecución, pues el artículo 37, después de aludir a las decisiones europeas sin más, en su apartado 4 contempla no sólo a las decisiones europeas de ejecución, sino también a los reglamentos europeos de ejecución. De manera expresa los distingue así de las demás decisiones y también de los demás reglamentos. Además, no puede afirmarse que la decisión no tenga alcance general, como se deduce del artículo 33 al disponer que “cuando designe destinatarios [la decisión europea], sólo será obligatoria para éstos”. A esto debe añadirse que la institución de la que proceden la mayoría de las decisiones europeas contempladas específicamente en la Constitución, el Consejo, se define como órgano que ejerce la función legislativa (no ejecutiva) junto con el Parlamento (art. 23.1). Es la Comisión la institución de ejecución (art. 26.1). Ciertamente, lo legislativo no puede identificarse con lo normativo. Y de hecho, es el Parlamento junto con el Consejo quien actúa la función legislativa, dictando leyes y leyes marco. Pero, además de que no son pocas las leyes europeas dictadas sólo por el Consejo (aunque sea previa consulta con el Parlamento) y que a veces las decisiones europeas exigen la aprobación del Parlamento, lo anterior es demostrativo de la dificultad de arrumbar la decisión europea al plano de lo puramente ejecutivo.

2. En segundo lugar, debe destacarse como nota característica de los actos comunitarios, la relativa indiferencia de su denominación. Aunque un rápido vistazo a los artículos relativos a la forma de los actos de la Unión genera la sensación de que la denominación responde a una sustancia no fungible con la de otro acto, el examen de la Constitución revela que esta afirmación ha de matizarse considerablemente. En primer lugar, porque en

algunos supuestos, no precisamente escasos⁷, se establece que el Consejo puede, en una misma materia, concurriendo idénticas circunstancias (en particular, con los mismos destinatarios), o dictar una decisión o un reglamento (o decisiones y reglamentos), lo que muestra que ni aquélla ni éstas son útiles como elementos determinantes del tipo de acto. El examen de las materias sobre las que puede incidir la decisión europea resulta particularmente significativo, como más adelante se verá, porque no sólo es que la decisión europea dista mucho de ser el acto destinado a lo organizativo, pues hasta modificaciones de la propia Constitución se pueden realizar a través de una decisión europea (167.2.c), el Consejo puede, a propuesta de la Comisión, derogar la letra c) de ese precepto –que declara compatibles con el mercado interior las ayudas concedidas por la RFA a determinadas regiones como consecuencia de la división de Alemania–; 274.4, el Consejo Europeo puede modificar el apartado 1 de ese precepto para ampliar competencias de la Fiscalía Europea), sino que otros actos, como la Ley europea, versan sobre contenidos similares a algunas decisiones europeas (el estatuto de algunos organismos, como el del Banco Central Europeo, es objeto de una Ley europea).

La relación *órgano-tipo de acto*, tan cara al Derecho estatal (al nuestro al menos), queda difuminada en el Derecho europeo. En aquél cada poder normativo tiene su correlativa clase (genérica, al menos) de norma, que se inserta en una estructura jerárquica (todo ello, con todos los matices que se quieran), simbolizando así la diferente posición y función política de aquellos, aunque la razón de la posición jerárquica no se corresponda exactamente con esa estructura simbólica. Por ejemplo, el Consejo, que es el competente para dictar decisiones europeas, también lo es para dictar leyes europeas, junto con el Parlamento o por sí solo, de modo que no es posible identificar el tipo de acto por la institución autora del mismo, a diferencia de la regla general del derecho interno. Determinados asuntos (es mejor que decir materias) se reservan a la ley europea, pero eso no constituye una auténtica reserva de ley⁸, como garantía de intervención del órgano de máxima representación democrática, puesto que el Consejo interviene, a veces ex-

⁷ Arts. 130.3, 151.5, 159, 160, 166.3, 167.3.e), 183.2, 184.13 párrafo tercero, 187.4, 198.3, 201.2, 212.2, 230.2, 231.3, 232 párrafo segundo, 240.3, 253, 260, 266.3, 291, 322.1, 400.1, 400.2, 424 y 428.

⁸ El art. 36.1 párrafo segundo afirma que “la regulación de los elementos esenciales de un ámbito estará reservada a la ley o ley marco europea”, pero no es una reserva a favor de tales actos de los elementos esenciales de todos los ámbitos. En efecto, el precepto se incardina dentro de la delegación de poderes para la adopción de reglamentos europeos delegados, de modo que lo que hace es poner un límite a la delegación, como el inciso final se encarga de aclarar.

clusivamente (o de manera decisiva)⁹. A ello debe añadirse que a diferencia de nuestro sistema, en que la ley puede regularlo todo, en la Constitución Europea eso no así y como ejemplo puede servir el artículo 40.6 donde se declara expresamente que en materia de política exterior y de seguridad común no se utilizarán las leyes o leyes marco.

3. En cuanto al procedimiento, no hay en la Constitución Europea una regulación general de los procedimientos en función del tipo de acto. Es más, no se encuentra en ella un procedimiento general para cada acto, sino reglas generales relativas al órgano competente para adoptar los actos (arts. 34 a 36), el quórum para adopción de acuerdos por cada institución (arts. 20 a 26, y 351 para la Comisión)¹⁰ y la fijación de las funciones de cada institución, de las que se pueden deducir trámites en el procedimiento (como la propuesta de la Comisión para la adopción de los actos no legislativos –art. 26.2–; claro que no es una regla general, porque se afirma que los propondrá en los casos previstos en la Constitución). La regla general que se deduce de la Constitución Europea es, justamente, la inexistencia de un procedimiento general, y la fijación en cada caso del modo de adoptar la decisión (por unanimidad, por mayoría cualificada, o si no se dice nada, atendiendo a las reglas generales del órgano –además de los arts. citados -20 a 26, los 341 a 352–, si bien en el caso del Consejo Europeo, dado que sus acuerdos se adoptan por consenso –art. 21.4–, se prevé una específica mayoría para cada acuerdo: unanimidad como regla general, aunque en algunos casos mayoría cualificada –arts. 24.4 y 24.7–), así como la posible intervención de otros órganos antes del acuerdo final. En particular, se prevén los siguientes modos de adopción de la decisión europea y por los siguientes órganos:

a) *El Consejo Europeo:*

– Unanimidad, a iniciativa y con aprobación del Parlamento Europeo, en el supuesto del art. 20.2 párrafo segundo; con aprobación del Parlamento Europeo por mayoría (“por mayoría de los miembros que lo componen”) en

⁹ Así, en los arts. 54.3, 127 párrafo tercero, 176 párrafo segundo, 184.13 párrafo segundo, 185.6, 251.3 y 393, en que el Consejo es quien aprueba la ley europea, previa consulta al Parlamento (en los casos del 185.6 y 184.13 párrafo segundo, también previa consulta al Banco Central Europeo, en el del 251.3, al Comité Económico y Social, y en el del 139.3, a la Comisión o al Banco Europeo de Inversiones, según que la iniciativa corresponde a este último o a la primera, respectivamente), o en los 54.4, 55.2, 223.2, 274.1, aunque aquí previa aprobación del Parlamento.

¹⁰ Es difícil saber el alcance al respecto de los reglamentos internos de cada institución.

los casos del art. 444 (según apartado 3 del mismo); previa aprobación del Parlamento y previa consulta a la Comisión, en el caso del art. 274.4.

– Unanimidad, basándose en una recomendación del Consejo, en el caso del art. 293.1.

– Unanimidad, a iniciativa de un Estado miembro, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores o a propuesta de ese Ministro con el apoyo de la Comisión, en el caso del art. 40.6.

– Unanimidad sin más (arts. 26.6 párrafo segundo, 55.4, 40.3 –aunque en este caso parece que todas las decisiones europeas se han de adoptar conforme al procedimiento del apartado 6 que se ha explicitado en el guión anterior; las dudas surgen porque en el apartado 3 se afirma que el Consejo Europeo, y el Consejo, adoptarán las decisiones europeas necesarias, y el 6 se refiere explícitamente a las relativas a la política exterior y de seguridad común, pero claro todos ellos están en el precepto relativo a las “disposiciones particulares relativas a la política exterior y de seguridad común”– y 40.7).

– Unanimidad previa consulta a la Comisión, por iniciativa del Estado miembro de que se trate (art. 440.7).

– Unanimidad, previa consulta al Parlamento, la Comisión y, si se trata de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, al Banco Central Europeo (art. 445.2); la decisión, además, sólo entra en vigor previa aprobación de los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

– Unanimidad, a iniciativa de un tercio de los Estados miembros o a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento (art. 59.2).

– Mayoría cualificada, sin intervención de ninguna otra institución ni órgano, en el caso de los arts. 24.4 y 24.7.

b) *La Comisión:*

– Mayoría como regla general (art. 351; su reglamento interno establecerá el quórum) (arts. 165.2, 166.3, 172.6, 232 párrafo segundo y 241.1).

– Mayoría, a solicitud de Estado miembro interesado (art. 158.4).

– Mayoría (art. 351), por propia iniciativa o a instancia de un Estado miembro, previa consulta a cualquier Estado miembro interesado (art. 240.4).

– Mayoría (art. 351), previa consulta a todos los Estados miembros interesados (art. 241.2).

c) *El Consejo:*

– Unanimidad (arts. 40.7, 237 y 354).

– Unanimidad de los representantes de los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada y permanente (art. 312.6).

– Unanimidad, pero estableciéndose la posibilidad de abstención mediante declaración oficial (en ese caso no está obligado a aplicar la decisión, pero sí aceptará que es vinculante para la Unión, absteniéndose de cualquier acción que pueda obstaculizar o entrar en conflicto con la acción de la Unión basada en dicha decisión, debiendo los demás Estados respetar su posición) y si esa abstención con declaración oficial se formula por los miembros que representen al menos a un tercio de los Estados que reúnan como mínimo un tercio de la población de la Unión, no se adoptará la decisión (arts. 300.1 y 329.2 párrafo primero, inciso final –en este caso informando al Parlamento–).

– Unanimidad, previa aprobación del Parlamento (arts. 270.2.d) y 271.1 párrafo tercero).

– Unanimidad a instancia (art. 158.4) o petición (art. 168.2 párrafo tercero) de un Estado miembro.

– Unanimidad a propuesta de la Comisión (arts. 291, 386, párrafo primero, 389 y 436.2).

– Unanimidad, a propuesta del negociador (art. 325.5) (según art. 325.8 párrafo segundo, esto es, cuando el acuerdo entre la Unión y los terceros países u organizaciones internacionales, se refiera a un ámbito en el que se requiera la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión y cuando se trate de acuerdos previstos en el art. 319 con los Estados candidatos a la adhesión), e informando al Parlamento (art. 325.10).

– Unanimidad, a propuesta del negociador y previa aprobación del Parlamento (art. 325.6.a), o a propuesta del negociador y previa consulta al Parlamento, que emitirá dictamen en el plazo fijado por el Consejo según la urgencia y si no lo emite se adoptará la decisión sin él (art. 325.6.b) (según art. 325.8 párrafo segundo), e informando en todo caso al Parlamento (art. 325.10).

– Unanimidad, previos dictámenes de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores, transmitiéndola inmediatamente al Parlamento a título informativo (art. 419.2 en relación con el 44.2) (la unanimidad se constituye por los votos de los Estados miembros participantes en la cooperación reforzada –art. 44.3–).

– Unanimidad, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores o a iniciativa de un Estado miembro (art. 41.4).

– Unanimidad de los miembros de los Estados cuya moneda es el euro

y del Estado miembro de que se trate (acogido a una excepción y que se va a incorporar al euro), a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo (art. 198.3).

– Unanimidad, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento (arts. 210.3 párrafo segundo y 269.3 párrafo segundo), y también previa consulta al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social en el caso del art. 234.2 en sus dos últimos párrafos.

– Mayoría de cuatro quintas partes de sus miembros, previa audiencia del Estado afectado y previa aprobación del Parlamento, y a iniciativa motivada de éste o de un tercio de los Estados miembros, a propuesta de la Comisión (art. 59.1).

– Mayoría cualificada (arts. 59.3, 59.4, 201.2, 295.2, 298, 309.2, 311.2, 386 párrafo tercero, 400.1, 400.2, y 297.1 –en este caso se aclara que las decisiones vincularán a los Estados miembros al adoptar su posición y al llevar a cabo su acción, apartado 2–), (la mayoría cualificada se define en estos casos en que no actúa a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, en el art. 25.2: un mínimo del 72% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión).

– Mayoría cualificada (art. 23.3, definida en el art. 25.1: mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión; una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por cuatro miembros del Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada) a propuesta de la Comisión (art. 32.5 párrafo segundo: parece que se trata de la posibilidad de rectificar las reglas de composición de los órganos consultivos de los apartados 2 y 3 de ese precepto, aunque no está tan claro, considerando la remisión a los arts. 386 a 392 y las especificaciones que en esos preceptos se realizan sobre las decisiones europeas del Consejo en relación con la composición de tales órganos; arts. 130.3, 151.5, 160 párrafo segundo, 167.2.c), 167.3.e), 180.1, 230.2, 231.3, 243, 260 y 320).

– Mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión, previa consulta al Banco Central Europeo (art. 159) y al Comité Económico y Financiero, además de a aquél, e informando al Parlamento (art. 192.3).

– Mayoría cualificada (art. 25.1), a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores (art. 313.3 párrafo tercero).

– Mayoría cualificada (un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que representen a los Estados miembros cuya moneda es el euro, que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la

población de los Estados miembros participantes; una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de dichos miembros del Consejo que represente más del 35% de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada) (art. 196.3), a propuesta de la Comisión, y previa consulta al Banco Central Europeo, en los casos del art. 196.1.

– Mayoría cualificada (definida como el 55% de los Estados miembros participantes –sólo votan los miembros de los Estados miembros participantes en la cooperación estructurada permanente o, en su caso, con excepción, del que represente al Estado que va a ser suspendido en la participación– que reúnan el 65% de la población de dichos Estados; una minoría de bloqueo estará compuesta al menos por el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35% de la población de los Estados miembros participantes más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada) previa consulta al Ministro de Asuntos Exteriores (art. 312.3 y 4), o previa consulta a este Ministro, pero definiendo la mayoría cualificada en los términos del art. 25.2, en el caso del art. 312.2.

– Mayoría cualificada (art. 23.3, definida en el art. 25.1), a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento (arts. 183.2, 184.13 párrafo tercero, 266.3 y 424) y del Comité Económico y Social (art. 253). Del mismo modo (previa consulta al Parlamento), pero una vez debatida la cuestión en el Consejo Europeo (a propuesta de la Comisión) y tras recibir una recomendación de una mayoría cualificada de sus miembros (que se define en el art. 198.2 párrafo tercero), en el caso del art. 198.2.

– Mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Banco Central Europeo (art. 187.4.a) (en este caso la mayoría cualificada se define en el art. 25.1), o a recomendación del Banco Central Europeo y previa consulta a la Comisión (art. 187.4.b) (en este caso se define en el art. 25.2). En ambos supuestos, previa consulta al Parlamento.

– Mayoría cualificada (art. 23.3, definida en el art. 25.2), en los casos del art. 300.2. Ahora bien, si un miembro del Consejo declara, por motivos vitales y explícitos de política nacional, que tiene la intención de oponerse, no se procede a la votación. En ese caso el Ministro de Asuntos Exteriores intentará hallar, en estrecho contacto con el Estado de que se trate, una solución aceptable para el Estado y si no es posible podrá pedir que se remita al Consejo Europeo para que adopte al respecto una decisión europea por unanimidad (último párrafo del precepto).

– Mayoría cualificada (definida en el art. 25.2, pues no se adopta la decisión a propuesta), previas recomendaciones del Ministro de Asuntos Exteriores o de la Comisión (art. 325.3).

– Mayoría cualificada (definida en el art. 25.2) a propuesta del negociador (art. 325.5) (según el art. 325.8 párrafo primero) e informando al Parlamento (art. 325.10).

– Mayoría cualificada (definida en el art. 25.2), a propuesta del negociador y previa aprobación del Parlamento (art. 325.6.a), o a propuesta del negociador y previa consulta al Parlamento, que emitirá dictamen en el plazo fijado por el Consejo según la urgencia y si no lo emite se adoptará la decisión sin él (art. 325.6.b) (según el art. 325.8 párrafo primero), e informándolo en todo caso (art. 325.10).

– Mayoría cualificada (art. 25.2) a iniciativa del Presidente del Tribunal de Justicia (art. 357 párrafo segundo).

– Mayoría cualificada (sin tener en cuenta el voto del miembro del Consejo representante del Estado de que se trate, se define como un mínimo del 55% de los demás miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de los Estados miembros participantes; una minoría de bloqueo deberá sumar por lo menos el número mínimo de esos otros miembros del Consejo que represente más del 35% de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considera alcanzada), por recomendación de la Comisión (art. 184.7), en los casos de los apartados 8 a 11 de ese precepto (en realidad sólo el 9, los demás se refieren a recomendaciones).

– Mayoría cualificada (definida conforme a la regla general del art. 25.1), a propuesta de la Comisión, previa consulta al Parlamento y al Comité Económico y Social (art. 240.3).

– Mayoría cualificada (definida en el art. 25.1, pues actúa a propuesta del Ministro Asuntos Exteriores), a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, previa consulta al Parlamento y previa aprobación de la Comisión (art. 296.3).

– Mayoría cualificada (art. 25.1), a propuesta conjunta de la Comisión y del Ministro de Asuntos Exteriores, e informando al Parlamento (apartados 1 y 2 del art. 322, y art. 329.2).

– Mayoría cualificada (art. 25.1), a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, e informando al Parlamento (art. 325.9).

– Mayoría cualificada (art. 25.1), a propuesta de la Comisión e informando al Parlamento (arts. 180.2 y 212.2).

– Mayoría cualificada (art. 25.1), a propuesta de la Comisión, pero transmitiendo inmediatamente esa decisión al Parlamento, decisión que entrará en vigor a los treinta días de su adopción a no ser que el Parlamento decida

por mayoría de los miembros que lo componen, reducir los gastos de que se trata (art. 405.2).

– Mayoría cualificada (art. 25.2) previa consulta al Parlamento (arts. 313.3 y 385.2).

– Mayoría cualificada (art. 25.2) previa consulta a la Comisión (art. 390); en este caso podrá recabar la opinión de las organizaciones europeas representativas de los diferentes sectores económicos y sociales y de la sociedad civil a los que conciernan las actividades de la Unión.

– Mayoría cualificada (art. 25.1), a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento (art. 419.1 en relación con el 44.2) (la mayoría cualificada se define como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros participantes en la cooperación reforzada que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados; una minoría de bloqueo deberá sumar por lo menos el número mínimo de miembros del Consejo que represente más del 35% de la población de los Estados miembros participantes, más un miembro, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considera alcanzada; si el Consejo no se pronuncia a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada se define como un mínimo del 72% de los miembros que represente a Estados miembros participantes que reúnan como mínimo el 65% de la población de dichos Estados).

– Mayoría cualificada (art. 25.2) (art. 40.3). Es cierto que el art. 40.3 se refiere a la competencia en general del Consejo en materia de política exterior y de seguridad común, mientras que el 41.4 ya contiene una previsión específica (unanimidad a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores o por iniciativa de un Estado miembro) en las decisiones sobre política común de seguridad y defensa. No obstante parece que se trata de algo específico dentro de la política exterior y de seguridad común.

– Mayoría simple, previa consulta al Parlamento (arts. 208 y 217).

– Mayoría simple previa consulta a la Comisión (art. 346).

– Mayoría simple (art. 428).

Como se puede comprobar, resulta difícil utilizar el procedimiento para caracterizar a la decisión europea como un acto administrativo no normativo. En virtud de un mismo procedimiento se puede dictar un reglamento, como se ha visto con anterioridad. Por otro lado, que se trate de un acto predominantemente no parlamentario, tampoco sirve como razón, porque el Consejo produce, junto con el Parlamento, leyes europeas, y porque puede dictarlas por sí solo en algunos casos.

4. El órgano competente para su adopción, puede ser el Consejo Europeo, la Comisión y, sobre todo, en los supuestos específicos contemplados en la Constitución Europea, el Consejo, a pesar de que de la lectura del art. 35, precepto general relativo a los actos no legislativos, no se pueda extraer tal conclusión, al aludir también al Consejo Europeo y a la Comisión, además de reservar a ésta y al Consejo la producción de las decisiones europeas de ejecución (por la remisión al art. 37 que realiza su apartado 2). Precisamente en ese precepto (art. 37) se puede encontrar otra razón para no considerar sin más a la decisión como acto ejecutivo, ya que alude a las decisiones europeas de ejecución, lo que tácitamente implica la existencia de decisiones europeas que no lo son. Por lo demás, como ya se ha indicado, el Consejo es el órgano que junto con el Parlamento ejerce la función legislativa (art. 34), mientras que la Comisión es el órgano de ejecución (art. 26.1) y de iniciativa legislativa (art. 26.2).

5. Pero si todo lo anterior puede considerarse adjetivo, que no lo es porque pone de relieve el juego de relaciones de poder en la Unión Europea y el papel de los Estados, los asuntos que pueden ser regulados por la decisión europea revelan la inidoneidad de su configuración como una acto administrativo, menos aún singular. En todo caso, lo que sigue es significativo de la función de la decisión europea dentro del sistema europeo de actos jurídicos.

a) En primer lugar, puede hablarse de un conjunto de decisiones con incidencia en lo institucional, organizativo y procedimental. La trascendencia de las mismas es diversa, y con arreglo a ella pueden agruparse las decisiones europeas en varios grupos. Sin duda revisten importancia las decisiones europeas relativas a la formación de las instituciones comunitarias que se dictan por el Consejo Europeo, adoptadas por unanimidad, dado que tienen que ver con el poder dentro de la Unión y, en particular, con el poder de los diferentes Estados. Tales son las relativas a la composición del Parlamento Europeo (art. 20.2 párrafo segundo), de la Comisión (art. 26.6 párrafo segundo) o las formaciones del Consejo (art. 24.4), o la fijación de criterios de rotación de la presidencia del Consejo (excepto Asuntos Exteriores) en condiciones de igualdad (art. 24.7).

Por otro lado se encuentran (también del Consejo Europeo) las relativas al régimen de adopción de acuerdos, en concreto las que modifican la exigencia de unanimidad impuesta por la regla aplicable en general, permitiendo la adopción de aquellos por mayoría cualificada (arts. 40.8, 55.4 y 444.1), así como las que prevén que sea el procedimiento legislativo ordinario el que se utilice, en vez de la aprobación por unanimidad (arts. 210.3 párrafo segundo, 234.2 en sus dos últimos párrafos, y 444.2; las dos primeras del

Consejo y la tercera del Consejo Europeo). Sin duda, también esas decisiones, aún refiriéndose a aspectos procedimentales, se pueden considerar relevantes, pues tienen que ver con el nivel de consenso entre los Estados y con la fuerza y papel de los diferentes Estados en la Unión.

De menos trascendencia son las decisiones relativas a órganos que no constituyen los pilares institucionales de la Unión, como los órganos consultivos. Es el caso de las decisiones del Consejo por las que se fijan las normas de desarrollo relativas a la composición Comité Económico y Financiero (art. 192.3), o crean un Comité de Empleo (art. 208) o un Comité de Protección Social (art. 217), o determinan la organización y funcionamiento del servicio europeo de acción exterior (art. 296.3), o el Estatuto, sede y forma de funcionamiento de la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares (art. 311.2), o establecen Estatutos de los Comités previstos en la Constitución (art. 346), o incrementar el número de Abogados Generales (art. 354). También lo es el de las relativas a las normas de funcionamiento del Comité constituido para dictaminar sobre la idoneidad de los candidatos para ser jueces o abogados generales del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Gran Instancia (art. 357), o las que adoptan la lista de miembros del Tribunal de Cuentas, del Comité de las Regiones (y los suplentes) y del Comité Económico y Social establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro (arts. 385.2, 386 párrafo tercero, y 390, respectivamente), o, en fin, las que establecen la composición del Comité de las Regiones (art. 386, párrafo primero) y del Comité Económico y Social (art. 389).

b) En segundo lugar, las decisiones dominan el ámbito de la llamada cooperación reforzada entre Estados miembros (art. 44.2 en relación con los 419 y 418), y de la cooperación estructurada y permanente entre tales Estados (art. 312). No es necesario extenderse en la importancia que revisten esas “cooperaciones” en el ámbito de la Unión, no sólo como expresiva de las correlaciones de fuerzas (estatales), sino como instrumento de desenvolvimiento de la Unión, en sus avances y en sus retrocesos. Por lo demás, es dudoso que elementos normativos no formen parte de muchas de esas decisiones.

c) En tercer lugar, están las relativas a las relaciones con otros sujetos internacionales, bien con carácter general, bien especificando algún aspecto de esas relaciones (el económico y financiero), o, sencillamente, que tienen implicaciones para terceros sujetos internacionales. Es el caso, entre las primeras, de las decisiones que atañen a la política exterior y de seguridad común (arts. 40.7, 294.3, 295.2 y 300.1), a la determinación de los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (art. 293.1), al establecimiento de me-

didadas cuando una situación internacional exija una acción operativa de la Unión (art. 297.1), a la definición de la posición de la Unión sobre un asunto concreto geográfico o temático (art. 298), a la fijación del objeto y alcance de misiones exteriores (art. 309.2), o a la autorización de la apertura de negociaciones entre la Unión y terceros Estados u Organizaciones Internacionales, la firma del acuerdo, su celebración y su suspensión (art. 325). Y entre las segundas, las concernientes a garantizar el acceso rápido a los créditos del Presupuesto de la Unión destinados a la financiación urgente de iniciativas en el marco de la política exterior y la seguridad común (art. 313.3), a la ruptura de las relaciones económicas y financieras con uno o varios terceros países (art. 322.1), o a prestar urgente ayuda financiera a un tercer país (art. 320).

Como se desprende claramente del simple enunciado de tales funciones, no necesariamente las decisiones se parecerán a los actos administrativos no normativos internos, sino que podrán ser auténticas normas jurídicas. Y, desde luego, salvo en casos muy concretos, tampoco puede decirse que se trate de actos de mera ejecución.

d) Otra serie de decisiones tienen que ver con valores fundamentales de la Constitución, y aunque la impresión es que se está ante un posible conjunto de actos no normativos, lo cierto es que el establecimiento de medidas puede llegar a configurarse con carácter normativo. Esas decisiones son la constatación de riesgo claro de violación grave de los valores del art. 2 (“respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”; “estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres”) por parte de un Estado miembro; la constatación de la existencia de una violación grave y persistente de los valores del art. 2; la suspensión de determinados derechos derivados de la Constitución; y la modificación de tales medidas (todo ello previsto en el art. 59).

e) Otras decisiones atañen al mantenimiento de principios capitales de la Unión Europea (principios que fueron la razón de ser explicativa de la creación de las Comunidades Europeas). Es el caso de las referentes a la constatación de las infracciones de los principios de los arts. 161 y 162 (relativos a la libre competencia); a la consideración como compatibles con la Constitución de medidas fiscales restrictivas (art. 158.4); a la supresión o modificación de una ayuda estatal incompatible con el mercado interior (art. 168.2 párrafo primero); a la declaración de la compatibilidad con el mercado interior de una ayuda de un Estado (art. 168.2 párrafo tercero); a la apro-

bación o rechazo de disposiciones nacionales según constituyan o no un medio de discriminación arbitraria o restricción encubierta del comercio entre Estados o si constituyen o no un obstáculo para el funcionamiento del mercado interior (art. 172.6); a la autorización de la concesión de ayudas por parte de los Estados (art. 230.2); a la autorización a los Estados para la adopción de medidas de desfavorecimiento del transporte de otros Estados (art. 237); a la autorización a los Estados de la imposición de precios y condiciones al transporte dentro de la Unión, que impliquen ayudas o protección de una o más empresas o industrias determinadas (art. 241.2); a las discriminaciones en materia de transporte (art. 240), precios y condiciones de transporte (art. 241.2); a la modificación de las listas de productos (armas, municiones, material de guerra) respecto de los cuales los Estados pueden adoptar disposiciones para la protección de sus intereses (y que no pueden alterar las condiciones de competencia de productos no destinados a fines militares) (art. 436); a las medidas a adoptar de no seguirse las recomendaciones si un Estado si tiene déficit excesivo (art. 184).

f) Otras decisiones tienen que ver con la respuesta que la Unión ha de dar a la situación económica, en especial, si surgen dificultades graves en el suministro de determinados productos (art. 180.1), o con la que da a los Estados miembros, como las que acuerdan ayudas financieras de la Unión a un Estado miembro que no pueda controlar catástrofes naturales o acontecimientos excepcionales que ocasionen dificultades o serio riesgo de dificultades graves (art. 180.2), o las que definen la forma de aplicación de la cláusula de solidaridad (art. 329.2).

g) Otras tienen que ver con la política monetaria y presupuestaria, como las relativas a la determinación de las posiciones comunes para afianzar la posición del euro en el sistema monetario internacional (art. 196.1), o qué Estados miembros acogidos a una excepción (que no han adoptado el euro) cumplen los criterios de convergencia cesando la excepción (art. 198.2), o la fijación del tipo de cambio al euro (art. 198.3), o la autorización de gastos que excedan de la doceava parte (presupuestados) (art. 405.2).

h) También se prevén decisiones para la regulación de determinados aspectos del Derecho de Familia con repercusión transfronteriza (art. 269.3 párrafo segundo); de establecimiento de normas mínimas para facilitar reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza; las relativas a los elementos específicos del procedimiento penal (art. 270.2); y las de definición mínima de infracciones y sanciones en determinados delitos (art. 271.1 párrafo tercero).

i) Otras decisiones pueden establecer medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas, agrupaciones o entes no estatales, cuando se interrumpen o reducen, total o parcialmente, las relaciones económicas y financieras con terceros países (art. 322.2).

j) Por una decisión europea se puede disponer la derogación de la letra c) del art. 167.2, que declara compatibles con el mercado interior las ayudas de la RFA a determinadas regiones como consecuencia de la división de Alemania (art. 167.2.c); también la derogación del art. 243 transcurridos 5 años de la entrada en vigor de la Constitución (precepto que establece medidas para compensar las desventajas económicas ocasionadas por la división de Alemania a determinadas regiones de la RFA) (art. 243); la modificación del art. 274.1 Constitución para ampliar competencias de la Fiscalidad Europea (art. 274.4); y la modificación de la totalidad o parte de las disposiciones del título III (De la acción y las políticas interiores) de la parte III (de las políticas y el funcionamiento de la Unión), donde aparece todo lo relativo al mercado interior (capítulo I), con las famosas libertades de circulación y prestación de servicios y las normas de competencia, a la política económica y monetaria, con lo concerniente al euro (capítulo II), a las políticas de otro orden (social, de transportes, medio ambiente, protección de los consumidores, etc) (capítulo III), al espacio de libertad, seguridad y justicia (capítulo IV), etc. (art. 445).

k) En fin, por una decisión se puede modificar el estatuto respecto a la Unión de alguno de los países o territorios francos, neerlandeses o daneses de los apartados 2 y 3 del art. 440 (apartado 7 de ese precepto).

3. REFLEXIÓN FINAL

La regulación general de los actos jurídicos, de la que se supone que han de valerse las instituciones comunitarias para actuar, esto es, para elegir el tipo de acto con que han de revestir su decisión, no permite conocer con certeza la función que deba o pueda tener la decisión en el sistema europeo de actos jurídicos, ni identificando el modo de expresión de una específica Institución europea (como acto típico de ella), ni en relación con el grado de concreción de la actuación de la Unión (el desarrollo de las leyes, leyes marco o de reglamentos), ni respecto a algún ámbito específico material (por ejemplo, el organizativo).

Por otro lado, un somero análisis de los supuestos en que se prevé que la Unión actúe a través de decisiones europeas (que, evidentemente, no son todos los casos en que puede utilizarse esa forma jurídica) revela que, salvo

alguna excepción (claramente las de los arts. 269.3 párrafo segundo, 322.2 y 445), los destinatarios directos (obviamente sí indirectos) de aquéllas no son los ciudadanos, sino los Estados miembros o terceros sujetos de Derecho internacional. Eso no significa que las decisiones sean actos no normativos (primero porque que se dirijan a los Estados miembros no los convierte en actos *ad intra*, pues los Estados son sujetos de la Unión Europea; segundo, porque aunque lo fuesen –los organizativos lo son– eso no afecta en nada a su posible naturaleza normativa, como en el Derecho interno), ni siquiera aunque se dirijan sólo a algunos Estados (¿si se dirigen a todos si son normas?). Pero aparte de eso, el examen de esos supuestos muestra una variedad de difícil reconducción a una función susceptible de ser definida en términos razonablemente útiles. Ciertamente, se podría definir negativamente, como acto no destinado a regular relaciones con o entre los particulares.

Sin embargo, los demás actos (piénsese en la posibilidad de dictar reglamentos para el mismo asunto) también pueden dirigirse sólo a los Estados o a otros sujetos de Derecho internacional. Ya se ha visto que en un mismo supuesto se puede dictar o una decisión o un reglamento (una indiferencia que parece ya figurar con carácter general cuando se hace alusión a los actos de ejecución –art. 37.4–, aunque más bien se trata de un relación de los actos de ejecución que la ausencia de cualquier distinción valorativa de ambos instrumentos, o en los arts. 291 y 424, donde se hace alusión, además, a la ley y a la ley marco). Es más, cuando la Constitución Europea se refiere específicamente al reglamento o la decisión europeos, son más los casos en que ambos aparecen de la mano que aquellos en que sólo se contempla a uno solo de esos actos. Eso supone, además, que muchos de los reglamentos previstos expresamente sólo tienen por destinatarios a los Estados miembros o son organizativos. Pero es que, incluso cuando sólo se contempla al reglamento como acto que debe dictarse, también éste reviste ese carácter (así, arts. 168.4, 169, 172.4, 172.5, 186.2, 190.1.a), 263, 363, 412.2 y 433), y los que contemplan a los particulares como destinatarios son escasos (arts. 133.3.d), 163, 165.3 y 190.3).

Es cierto que si se examinan los casos en que se prevé la intervención a través de una ley o ley marco, se puede contar con otro elemento negativo de delimitación. Así, sin perjuicio de otros supuestos, la ley y ley marco se prevén para todos los temas financieros, presupuestarios y de recursos, así como para todo lo relativo a los derechos de los ciudadanos y las tradicionales “libertades comunitarias” (arts. 124, 125, 129, 134, 136, 138 y 214.3).

Así, podría decirse que la decisión es el acto que, a diferencia de los demás, no regula normalmente relaciones de la Unión con los particulares

o de estos entre sí, ni las líneas básicas en materia financiera y presupuestaria, ni los derechos de los ciudadanos y las “libertades comunitarias”.

Pero, en todo caso, la definición no deja de ser algo imprecisa, sirviendo más bien como elemento de descripción general. La conclusión es que será el desarrollo jurídico de la Unión el que permita identificar la posición de la decisión europea en el sistema europeo de actos jurídicos. No se duda de que esa posición pueda estar ideada en la *voluntas legislatoris*, pero sólo con aquél podrá entreverse y determinarse el real alcance de la decisión europea.

La dificultad que se aprecia quizás ponga de relieve que el camino seguido para conceptuar a la decisión es equivocado (aunque esa asociación entre lo difícil y lo erróneo no es de necesidad). En todo caso, la visión que se ha ofrecido resulta poco compatible con la idea de racionalidad que implica todo sistema, pues parece como si la categorización y elección de los actos jurídicos en la Constitución europea fuese (casi) puramente arbitraria o caprichosa, y en esta apreciación subyace otra asociación, la de la racionalidad con la simplicidad (simplicidad del conjunto, además, no sólo de las relaciones y sus explicaciones entre sus distintos miembros), tampoco regida por la necesidad.

En ese intento de ordenación, que se ve como necesidad de todo sistema jurídico, podría concebirse a la decisión europea del único modo que –en esa hipótesis– parece posible en comparación con los demás actos, y es como acto jurídico (y es mejor marginar lo normativo por las razones expuestas) de desarrollo o ejecución.

Puede que eso sea así, y la dinámica normativa así lo revelará, en su caso. Pero lo cierto es que el texto de la Constitución permite la lectura que aquí se ha hecho. Además, y he aquí el sentido de la explicitación de aquellas dos asociaciones ideales, la búsqueda de una solución más fácil, que sea menos costosa, a veces no hace sino marginar elementos y cuestiones que conforman lo examinado, en este caso la decisión europea, con el objetivo de obtener y ofrecer un resultado final nítido, fácilmente aprehensible, olvidando así que aquellos también la caracterizan. La configuración de la decisión europea como acto de ejecución no sólo margina las diferentes posibilidades que la Constitución le proporciona (no ligadas exclusivamente a la ejecución), sino que abre la eterna discusión acerca de lo ejecutivo, máxime cuando lo ejecutivo en la Constitución Europea (art. 37) no parece corresponderse con lo ejecutivo en nuestro Derecho interno. La segunda de esas uniones no puede justificar tampoco soluciones simplistas que no son capaces de dar respuesta a muchos de los supuestos que figuran en la Constitución; muchas decisiones no son ejecutivas en el sentido que se pretende.