

# **EUROPA EN UN MOMENTO CONSTITUYENTE: EL PROYECTO DE CONSTITUCION PARA LA UNION EUROPEA**

**Ignacio Granado Hijelmo**

Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja  
Profesor Asociado de Derecho Constitucional  
Universidad de La Rioja

**SUMARIO:** I. EL MOMENTO CONSTITUYENTE EUROPEO. II. LA CONSTITUCION COMO CULMINACION DEL PROCESO DE CONSTRUCCION EUROPEA. III. RASGOS MATERIALMENTE CONSTITUCIONALES DEL ACTUAL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO: 1. La supremacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho Interno 2. La rigidez del Derecho Comunitario originario 3. Otros rasgos constitucionales del Derecho Comunitario. IV PRINCIPALES CUESTIONES CONSTITUCIONALES PLANTEADAS DURANTE EL LABORIOSO PROCESO DE RATIFICACION DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA: 1. El miedo a la pérdida de soberanía 2. El déficit democrático de las instituciones europeas 3. La inseguridad jurídica inducida por la complejidad del Derecho europeo 4. La expansión de las competencias comunitarias 5. La emergencia de los poderes regionales y locales y su relación con los nacionalismos 6. La convergencia como superación de la Europa de distintas velocidades o de geometría variable V. LA UNION EUROPEA Y LA *DOCTRINA DEL PUNTO CRITICO DE INFLEXION* DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE INTEGRACION VI. PRINCIPALES OBJETIVOS DE UNA CONSTITUCION EUROPEA: 1. El equilibrio de poderes 2. La garantía de los derechos humanos 3. La cuestión de la soberanía 4. La primacía del Derecho 5. El principio de competencia 6. Los grandes principios federales europeos VII. PROCESO DE FORMACION DEL PROYECTO PARLAMENTARIO DE CONSTITUCION DE LA UNION EUROPEA: 1. El *Proyecto Spinelli* 2. La *estrategia parlamentaria para la Unión Europea* 3. La *Propuesta Luster* 4. Los *Informes Colombo* 5. El *Informe Oreja Aguirre* 6. Los *Informes Herman* 7. Una legislación europea constituyente (1994-1999) VIII. BREVE ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO PARLAMENTARIO DE CONSTITUCION EUROPEA: 1. Estructura 2. Parte dogmática: A) Principios B) Ciudadanía europea C) Derechos humanos D) Competencias E) Fuentes del Derecho 3. Parte orgánica: A) El Parlamento B) El Consejo Europeo C) El Consejo D) La Comisión E) El Tribunal F) Otras instituciones 4. Ampliación IX. JUICIO CRITICO GENERAL SOBRE EL PROYECTO PARLAMENTARIO DE CONSTITUCION EUROPEA X. CONCLUSIONES.

## I. EL MOMENTO CONSTITUYENTE EUROPEO.

Nos encontramos, tanto en el ámbito mundial como en el europeo e incluso en el doméstico español, en un momento de crisis, cambio y adaptación de valores, estructuras y modelos que, desde la perspectiva jurídica, no cabe sino calificar como un momento constituyente sobre el que es posible teorizar, en el prístino sentido griego de la expresión *theoréin* como un mirar reflexivo y panorámico.

Es precisamente el adjetivo constituyente quien dota de trascendencia a esta coyuntura temporal en que nos encontramos pues indica para el jurista que se están fraguando decisiones básicas para la convivencia humana en sociedad, y que, en suma, se está incidiendo sobre lo que la doctrina constitucionalista ha venido denominando *constitución material*, esto es, la urdimbre esencial y básica que opera en el fondo de cualquier modelo de convivencia política ordenada por el Derecho.

Baste reflexionar sobre la ingente acumulación de cruciales acontecimientos que se han producido a escala mundial en los últimos tiempos tales como el hundimiento del bloque soviético y la desaparición del esquema geopolítico bipolar, la reunificación de Alemania, la eclosión de los nacionalismos, el problema islámico, la cuestión de la pobreza y el medio ambiente, la crisis del modelo político de bienestar social o la competitividad en comercio internacional, entre otros muchos.

Europa, inserta en el marco mundial que someramente hemos diseñado, también afronta el final del siglo XX con las zozobras y esperanzas propias de un *momento constituyente* que, en este caso, no lo es sólo en su sentido material de nacimiento de una nueva Europa, sino también en el formal, puesto que la Unión Europea ha puesto en marcha el procedimiento para dotarse de una Constitución que sustituya a sus Tratados originarios.

No cabe duda de que el momento constituyente mundial y de forma especial el hundimiento del bloque soviético y el resurgir de los nacionalismos ha operado como una formidable instancia para acelerar el proceso de convergencia europea.

## II. LA CONSTITUCION COMO CULMINACION DEL PROCESO DE CONSTRUCCION EUROPEA.

Es preciso hablar de proceso porque la construcción europea no conforma una realización conseguida *uno ictu* sino un devenir que ha ido surgiendo y desarrollándose al mismo ritmo que la moderna idea de Europa.

Tras la II Guerra Mundial, se impuso la idea de que era preciso instaurar un marco europeo de colaboración económica como forma no sólo paliar el bilateralismo sino también de instrumentar la política de ayudas inherente al Plan Marshall.

Surgieron así diversas iniciativas, como, en 1948, la *Organización Europea de Cooperación Económica (O.E.C.E.)* que, en 1961, se transformaría en la actual *Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (O.C.D.E.)*, o el intento militar, ahora reverdecido, que supuso la *Unión Europea Occidental (U.E.O.)*, durante tantos años oscurecida por el predominio de la O.T.A.N., si bien las más interesantes a nuestros efectos se centraron en la unión aduanera de los países del *Benelux* (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) que puede reputarse antecedente inmediato de la creación de la *Comunidad Europea del Carbón y del Acero (C.E.C.A.)* en 1951 y, por tanto, del Tratado de Roma<sup>1</sup>.

Como es sabido, el Tratado de Roma de 27-3-1957 instauró una *Comunidad Económica Europea* como Organización Internacional dotada de poderes normativos y amplias competencias en orden a conseguir un objetivo final de integración económica entre los países miembros cuyo número se ha ido ampliando sucesivamente<sup>2</sup>.

(1) Un buen resumen de los antecedentes de la Comunidad Europea en TAMAMES, Ramón, *La Unión Europea*, Ed. Alianza Universidad, Madrid, 1994, págs., 3-23.

(2) El Tratado de Roma constituyó la denominada *Europa de los Seis* con Italia, Francia, Holanda, Bélgica, Luxemburgo y la República Federal de Alemania. Una *primera ampliación* tuvo lugar en 1972 con la incorporación de Irlanda, Dinamarca y el Reino Unido, dando lugar así a la *Europa de los Nueve*. En los años 80 se abrió un segundo bloque de adhesiones con el ingreso de Grecia en 1981 y de España y Portugal en 1986. En 1994 la *Europa de los Doce* ha iniciado la fase final del proceso de incorporación de cuatro nuevos miembros: Austria, Finlandia, Suecia y Noruega, si bien ésta última declinaría posteriormente en referendun su incorporación por escaso margen.

La Europa comunitaria quedó así configurada como un proyecto de integración abierto hacia el futuro, lo que exigió acomodar sus instituciones y su ritmo a un complejo pero imparable proceso de convergencia cuyos principales hitos jurídicos han sido la creación de una Comisión única de las Comunidades en 1965, la firma del Acta Unica Europea en 1987<sup>3</sup> y el Tratado de la Unión Europea (T.U.E.) firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva, es obvio que la aprobación de una Constitución Europea supondría el punto de culminación del largo proceso de construcción europea que someramente hemos descrito.

Ahora bien, antes de adentrarnos en el análisis del concreto proyecto constitucional finalizado en su última legislatura por el Parlamento Europeo, conviene preguntarnos sobre los rasgos materialmente constitucionales del actual Derecho Comunitario Europeo pues parece claro que una Constitución europea ha de partir necesariamente de la situación jurídica fundamental vigente en la Unión Europea.

### III. RASGOS MATERIALMENTE CONSTITUCIONALES DEL ACTUAL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO.

Aludimos con frecuencia al concepto teórico de Constitución en sentido material porque es el que mejor recoge las alteraciones que se están produciendo en la estructura política de Europa, mas ahora se trata de referirlo más específicamente al vigente Derecho Comunitario originario para tratar de desvelar si de los Tratados constitutivos de la U.E. se desprenden rasgos materialmente constitucionales en el sentido que esta expresión tiene en Derecho Constitucional Comparado<sup>5</sup>.

(3) Cfr. D.O.C.E. nº L 169, de 29 de Junio de 1987 y B.O.E. de 3 de Julio de 1987.

(4) D.O.C. núm. C 191, de 29 de Julio de 1992.

(5) Este esfuerzo reflexivo ha sido iniciado por DIEZ-PICAZO, Luis María, "Reflexiones sobre la idea de Constitución europea", en *Revista de Instituciones Europeas*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2, 1993, págs.533-559. Cfr. también, FERNANDEZ ESTEBAN, María Luisa, "La noción de Constitución Europea" en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, 40, 1994, 241-289. Cfr. también DEWOST, J.L., "Peuton parler de droit constitutionnel européen", en *Ena Mensuel*, Abril, 1992, págs. 9 y ss; y RODRIGUEZ IGLESIAS, G.C., "La Constitución de la Comunidad Europea", en *Noticias CEE*, Madrid, 100, 1993, págs. 93 y ss. El término *bloque constitucional* aplicado a los Tratados constitutivos de la C.E.E., en VV.AA., RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LINAN NOGUERAS, Diego J. (Directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial-Ed. Civitas, 1993, pag. 30. Igualmente lucen expresiones constitucionales en varias obras, como MEDINA, Manuel, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1974; y RASMUSSEN, Hjalte, *La Constitución de la Comunidad Económica Europea, Resúmenes de las sentencias más importantes del T.J.C.E.E.*, trad. de Alfonso Escribano Sánchez, Madrid, Ed. trivium, 1990.

Condensando las principales características que doctrinalmente se vienen apuntando como rasgos materialmente constitucionales del Derecho Comunitario originario, podemos señalar las siguientes:

*1. La supremacía del Derecho Comunitario sobre el Derecho interno.*

Como es sabido, una constante jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea ha venido interpretando los Tratados constitutivos en el sentido de que el Derecho comunitario derivado de las instituciones europeas, principalmente expresado en forma de Reglamentos y Directivas, conforma un ordenamiento jurídico propio o *acervo comunitario* que tiene efecto directo y primacía sobre las normas de los ordenamientos jurídicos internos de los Estados miembros o de sus organizaciones territoriales, cualquiera que sea su rango o naturaleza jurídica.

El efecto directo del *acquis communautaire* no es una simple manifestación de lo que en Derecho Internacional Público se denominan disposiciones *self executing*<sup>6</sup>, es decir, excepcionalmente aplicables de forma directa a los particulares, puesto que en Derecho Comunitario no se trata de un efecto excepcional sino ordinario tal y como viene afirmando la jurisprudencia europea desde el famoso fallo *Van Gend en Loos*<sup>7</sup> varias veces ratificado con posterioridad<sup>8</sup>, por lo que, en suma, el Derecho Europeo puede ser invocado directamente por los particulares<sup>9</sup>.

En cuanto a la primacía del Derecho Comunitario sobre el interno tampoco es una mera manifestación del principio jurídico internacional de inoponibilidad del Derecho interno para eludir el cumplimiento de los Tratados, pues la jurisprudencia europea, a raíz del crucial asunto *Costa-ENEL*<sup>10</sup>, viene afirmando que los Tratados originarios han constituido un ordenamiento jurídico propio

(6) Cfr. MANGAS MARTIN, Araceli, *Derecho comunitario europeo y Derecho español*, Madrid, Ed. Tecnos, 21 ed., 1987, pág. 71.

(7) S.T.J.C.E. de 5-2-1963, asunto núm. 26/62, Rec., 1963, pp. 5-8.

(8) Así T.J.C.E. Sentencias *Politi* de 14-12-71; *Leonesio*, de 17-5-72; *Marimex*, de 7-3-72; *Variola*, de 10-10-73, *Zerbonne*, de 31-1-78; *Schlüter*, de 24-10-73 y otras muchas.

(9) Cfr. T.J.C.E. Sentencias *Walrave*, de 12-12-74; *Defrenne*, de 8-4-76; y, sobre todo, la Sentencia *Simmmenthal*, de 9-3-78 cuya doctrina es reiterada con frecuencia.

(10) T.J.C.E., Sentencia *Costa-ENEL*, de 15-7-64, asunto 6/64, Rec., 1964, num. 585, pags. 1141-1199., cuya doctrina es reiterada en las Sentencias *Molkerei*, de 3-4-68, *Walt Wilhelm*, de 13-2-69 y *Comisión contra Italia*, de 13-7-71, entre otras muchas.

que, se integra en los de los Estados miembros, se impone a sus jurisdicciones nacionales y desplaza a las normas internas incompatibles, doctrina reiterada desde la también famosa Sentencia *Simmenthal* de 1978<sup>11</sup>.

Pues bien, los efectos directo y de primacía que son propios del Derecho Comunitario recuerdan bastante a los de normatividad y supremacía jerárquica de las Constituciones formales de suerte que puede establecerse un cierto parangón como hace el T.J.C.E. en su Sentencia *Parti Écologiste* de 1986<sup>12</sup>.

## 2. La rigidez del Derecho Comunitario originario.

Junto a la supremacía normativa, la rigidez es otra de las principales características de las Constituciones. En su virtud, las normas constitucionales no pueden ser alteradas sino mediante procedimientos de reforma especialmente exigentes. De ahí que, a efectos de concluir sobre el carácter constitucional o no del Derecho Comunitario originario, resulte importante inquirir si en sus normas concurre, en mayor o menor grado, esa *vis resistiva* frente a modificaciones ordinarias en que la rigidez constitucional consiste.

La resolubilidad o modificabilidad por mutuo disenso de las convenciones constituídas por consenso de voluntades es un principio jurídico general que el Derecho Internacional Público ha incorporado en materia de Tratados Internacionales admitiendo pacíficamente su modificación por acuerdo de las partes<sup>13</sup>.

(11) T.J.C.E., Sentencia *Amministrazione Finanziaria italiana v. Simmenthal*, de 9-3-1978, asunto núm. 106/77, Rec. 1978, núm. 629. Cfr. también las Sentencias *Oficial van Justice v. von Haaster*, de 30-10-1974, asunto num. 190/73, Rec. num. 1123; y Sentencia *Galli*, de 23-1-1975, asunto num. 31/74, Rec. num. 47; y *Pigs Marketing Board v. Redmon*, de 29-11-1978, asunto núm. 83/78, Rec. núm. 2347.

(12) T.J.C.E., Sentencia *Parti Ecologiste*, de 23-4-1986, asunto num. 294/83, Rec. num. 1339, doctrina reiterada en la Orden del T.J.C.E. dictada en el caso *Zwartveld*, de 13-7-90, asunto num. 2/88, Rec. 3367. Un estudio de ambas decisiones en FERNANDEZ ESTEBAN, María Luisa, *La noción...*, op. cit., págs. 257-266 y 282-287.

(13) Arts. 39 y 54 de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados de 22 de Mayo de 1969 que manejamos en la edición de REMACHA, José Ramón, *Derecho Internacional Codificado, Derecho de Gentes; Recopilación sistemática de textos y tratados*, Pamplona, Ed. Aranzadi, 1984.

La aplicación pura y simple de este criterio a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea conllevaría su modificabilidad por la mera suscripción de nuevos Tratados que contuvieran prescripciones contrarias a los originarios.

Tal ha sido la situación que se ha presentado recientemente con la suscripción por la Comunidad del Tratado de Oporto creacional del *Espacio Económico Europeo* (E.E.E.) en el que se prevenía la creación de un Tribunal dotado de jurisdicción para dirimir los conflictos que pudieran surgir en la aplicación del Tratado entre la Comunidad Europea y el resto de Estados firmantes procedentes de la antigua E.F.T.A., lo que entraba en conflicto con la exclusiva jurisdicción asignada en materia comunitaria al Tribunal de Justicia de la C.E. por el art. 164 del Tratado de Roma, por lo que se recabó la opinión consultiva del T.J.C.E.

Un T.J.C.E., como ha revelado Diez-Picazo<sup>14</sup>, ciertamente celoso de sus propias competencias y con un evidente deseo de conservar su propia posición institucional, comenzó a hacer circular en medios europeos opiniones contrarias a la creación de un nuevo Tribunal Europeo y dirigidas a sostener que el *treaty making power* (T.M.P.) o potestad de la Comunidad Europea para celebrar Tratados Internacionales, no incluía la de modificar los Tratados originarios de la Comunidad, para lo cual la única vía hábil era la sumamente rígida de los arts. 238-3 y 236 del Tratado de Roma<sup>15</sup>.

Ante esta anunciada resistencia, la Comisión contraatacó haciendo circular la idea de que podría proponer una reforma del art. 238-3 del Tratado de Roma a fin de evitar la remisión que el mismo hace al procedimiento de reforma rígido establecido en el art. 236.

(14) DIEZ-PICAZO, Luis María, *Reflexiones...*, op. cit., págs. 535-538.

(15) El art. 236, tras establecer en su párrafo primero que "*La Comunidad podrá celebrar con un tercer Estado, una unión de Estados o una Organización Internacional, acuerdos que establezcan una asociación que entrañe derechos y obligaciones recíprocos, acciones comunes y procedimientos particulares*", añade en su párrafo tercero que, "*cuan-do estos acuerdos impliquen enmiendas al presente Tratado, éstas últimas deberán ser previamente adoptadas según el procedimiento previsto en el art. 236*". Por su parte, el citado art. 236 establece un complejo procedimiento para tales enmiendas consistente en: 1) propuesta de un Estado miembro o de la Comisión al Consejo, 2) consulta por el Consejo al Parlamento y, en su caso, a la Comisión, 3) dictamen favorable del Consejo a una reunión de la Conferencia de Representantes de los Estados miembros, 4) convocatoria de dicha Conferencia por el Presidente del Consejo que debe aprobar las enmiendas de común acuerdo, y 5) ratificación de las mismas por todos los Estados miembros según sus respectivas normas constitucionales.

El Dictámen del T.J.C.E., finalmente rendido en 1991<sup>16</sup>, reacciona drásticamente contra esta idea y, analizando directamente la naturaleza jurídica de la C.E., afirma textualmente que: “*le Traité, bien que conclu sous la forme d’un accord international, n’en constitue pas moins la charte constitutionnelle d’une communauté de droit*”.

Declara, pues, el Tribunal que el Tratado de Roma, sin perjuicio de su carácter de Tratado Internacional, es la *Constitución de una Comunidad de Derecho*<sup>17</sup>, lo cual implica que las instituciones que el Tratado crea para servicio de dicha Comunidad, como es el caso del propio Tribunal, no pueden ser alteradas sin más por un nuevo Tratado sino únicamente a través del procedimiento de reforma previsto en el propio Tratado de Roma, lo que, como resalta Díaz-Picazo<sup>18</sup>, implica la rigidez y supremacía normativa de los Tratados constitutivos con respecto al *treaty making power* de la Comunidad reconocido en el art. 238 del Tratado de Roma.

A consecuencia de este Dictámen, el Tratado de Oporto ha quedado redactado con una suma complejidad en sus aspectos jurisdiccionales para preservar, mediante un sistema arbitral mixto, la posición institucional del T.J.C.E.<sup>19</sup>.

(16) T.J.C.E., Dictamen *E.E.E.*, núm. 1/1991, de 14 de Diciembre. Cfr. VALLE GALVEZ, Alejandro, “La especificidad del ordenamiento comunitario, comentario a los dictámenes 1/91 y 1/92, del T.J.C.E. sobre el Espacio Económico Europeo” en *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, 1, 155-193. También FERNANDEZ ESTEBAN, María Luisa, *La noción...*, op. cit., págs. 273-282.

(17) Como señala acertadamente MEDINA, Manuel, en *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 1974, pág. 113, nota 26, la expresión *Constitución de la Comunidad de Derecho Internacional* fue acuñada por VERDROSS para referirse a las normas fundamentales de la sociedad internacional en *Die Verfassung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Springer, Viena/Berlín, 1926, pág. 5. Otros autores hablan de *Constitución* y de *Derecho Constitucional* de las Organizaciones Internacionales para indicar el documento básico o las normas fundamentales de una organización intergubernamental, p.e., ALF ROSS, *La Constitución de las Naciones Unidas*, trad. Fernando Arias Parga, Ed. Jura, Madrid, 1954; y aplicado a la Comunidad Europea, la obra de RASMUSSEN, HJALTE, *La Constitución de la Comunidad Económica Europea...*, antes cit. Con carácter general, cfr. AGUILAR NAVARRO, Mariano, “Algunas consideraciones sobre el Derecho Constitucional Internacional”, en *Anales de la Universidad Hispalense*, 1957-58, 18, págs. 1358.

(18) DIAZ-PICAZO, L., *Reflexiones...*, op. cit., pág. 537.

(19) Cfr. Tratado de Oporto sobre el Espacio Económico Europeo, arts. 105 a 111, B.O.E. núm. 21, de 25-1-1994.

### 3. Otros rasgos constitucionales del Derecho Comunitario.

A la supremacía y rigidez se unen otras características que contribuyen a perfilar rasgos constitucionales en el Derecho Comunitario, tales como la jerarquía del Derecho originario sobre el derivado, el consenso comunitario sobre ciertos valores fundamentales, la existencia de un cierto control de constitucionalidad o de una, aunque imperfecta, división de poderes.

A) La jerarquía del Derecho originario contenido en los Tratados constitutivos sobre el Derecho derivado, principalmente expresado en Reglamentos y Directivas, resulta claramente del art. 173 del Tratado de Roma que atribuye al T.J.C.E. jurisdicción para controlar la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión a través del denominado recurso de anulación y de la excepción de ilegalidad de los Reglamentos, construídos ambos sobre el paradigma del contencioso-administrativo francés<sup>20</sup>.

B) El consenso comunitario existente sobre ciertos valores como el reconocimiento de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos es patente desde el momento que todos los Estados miembros de la U.E. forman parte del Consejo de Europa y pertenecen a su sistema de protección internacional de los derechos humanos<sup>21</sup>.

(20) Cfr. GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, "Las competencias y el funcionamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Estudio analítico de los recursos", en VV.AA., *Tratado de Derecho Comunitario Europeo. Estudio sistemático desde el Derecho Español*, Madrid, Ed. Civitas, vol. I, págs. 677-729. Sobre los principios generales del Derecho Europeo tal y como han sido interpretados por la Jurisprudencia del T.J.C.E., cfr. RASMUSSEN, HJALTE, *La constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del T.J.C.E.*, Madrid, Ed. Trivium, 1990.

(21) Para un completo estudio sobre la protección de los derechos fundamentales en Europa tanto en Convenios Internacionales como en la tradición constitucional de los Estados democráticos y la influencia de todo ello en la Comunidad Europea, cfr. CHUECA SANCHO, Angel G., *Los derechos fundamentales en la Comunidad Europea*, Barcelona, Ed. Bosch, 1989. Cfr. también la documentada monografía del juez europeo MOITINHO DE ALMEIDA, José Carlosi, *La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del T.J. C.E.*, en VV.AA., RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LINAN NOGUERAS, Diego J. (Directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial-Ed. Civitas, 1993, págs. 97-130. El T.J.C.E. inició la protección de los derechos fundamentales con la Sentencia *Stauder* de 12-11-1969, asunto núm. 26/69, Rec. 425. La jurisprudencia se consolida en las Sentencias *Internationale Haldelsge Sellschaft y Köster*, de 17-12-1970, asuntos núms. 11 y 25/70, Rec. 1.128 y 1.176, respectivamente. Es ya firme tras la Sentencia *Nold* de 14-5-1974, asunto num. 4/73, Rec. 508. El T.J.C.E. en su Sentencia *Liselotte Haver v. Land Rheinland-Pfalz*, de 13-12-1979, asunto núm. 44/79, Rec. núm. 3727 afirma que *está obligado a inspirarse en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, para que las medidas que sean incompatibles con los derechos fundamentales recogidos en esas Constituciones sean inaceptables en la Comunidad*. Cfr. también la Sentencia T.J.C.E. *Musique Difusion Française*, de 7-6-1983, asuntos 100-103/1980, Rec. 1825.

Ese consenso se extiende también a los valores y principios propios de los regímenes políticos democráticos y, como prueba basta citar que desde 1964 el Parlamento Europeo hizo suyo el *Informe Birkelback*, bien conocido en España, que estableció como *doctrina política de admisión* de nuevos miembros en la C.E. la exclusión de “*los Estados cuyos gobiernos carecen de legitimación democrática y cuyos pueblos no participan en las decisiones del gobierno ni directamente ni por medio de representantes elegidos libremente*”<sup>22</sup>.

C) A estos consensos básicos sobre lo que podemos denominar *parte dogmática* de una Constitución, se une el establecimiento en los Tratados constitutivos de una organización de poderes que recuerda bastante el contenido de la *parte orgánica* de un texto constitucional.

Aunque la división de poderes no es perfecta en la Comunidad Europea desde el momento en que no existe un poder ejecutivo dependiente de la confianza parlamentaria y tampoco las principales normas jurídicas derivadas, como son los Reglamentos, emanan del Parlamento Europeo, sin embargo éste Parlamento es elegido por sufragio universal de los ciudadanos europeos y los actos y normas emanados de las instituciones ejecutivas, principalmente el Consejo y la Comisión, son controlados por una instancia judicial independiente como es el Tribunal de Justicia de la C.E.<sup>23</sup>.

(22) El texto del informe puede verse en *Boletín de la Agencia Europea*, Noviembre, 1962, Sección *Documentos*. El T.J.C.E. en su Sentencia *Roquette Frères*, de 29-10-1980, asunto núm. 138/79, Rec. 3333 recurre al respeto debido a la forma democrática de gobierno en el seno de la Comunidad para anular un Reglamento. La Sentencia T.J.C.E. *Matheus v. Doego*, de 22-11-1978, asunto 93/78, Rec. núm. 2203, ratifica la doctrina de la forma democrática de gobierno como requisito para ser miembro de la Comunidad.

(23) Sobre innovaciones democratizadoras y carencias democráticas en la Comunidad, cfr. MANGAS MARTIN, Araceli, “Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea”, en *VV.AA.*, RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑAN NOGUERAS, Diego J. (Directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, op. cit., págs. 161-208.

D) Finalmente, incluso existe un sistema de control de la constitucionalidad para privar de aplicación a las normas jurídicas internas contradictorias con el Derecho Comunitario, control que no se asigna a un órgano judicial concreto siguiendo el modelo de control de constitucionalidad concentrado propio de los Tribunales Constitucionales, sino que se entrega a todos los órganos judiciales de los Estados miembros, acogiendo así un modelo de control constitucional difuso por el que todos los órganos judiciales quedan investidos del carácter de jueces europeos, si bien el Tribunal de Justicia de la C.E., se reserva la interpretación uniforme a través del mecanismo procesal de las cuestiones prejudiciales en los términos del art. 177 del Tratado de Roma<sup>24</sup>.

#### IV. PRINCIPALES CUESTIONES CONSTITUCIONALES PLANTEADAS DURANTE EL LABORIOSO PROCESO DE RATIFICACION DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA.

En los apartados anteriores hemos examinado cómo la Constitución europea se presenta como culminación del proceso de construcción europea y cómo en el vigente Derecho Comunitario existen rasgos materialmente constitucionales que apoyan la adopción de un texto formal.

Empero estas esperanzas constitucionales se han visto bastante moderadas tras la experiencia de la costosa ratificación del T.U.E. En efecto, el T.U.E. ha entrado en vigor el 1 de Noviembre de 1993<sup>25</sup> tras un laborioso proceso de ratificación por los Estados miembros de la Comunidad Europea que no podemos olvidar y sobre el que hay que reflexionar.

(24) Cfr. SILVA DE LAPUERTA, Rosario, *El procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Bilbao, Ed. La Ley, 1986, especialmente págs. 171 y ss. para un amplio estudio de la cuestión, cfr. los trabajos sobre "El Poder Judicial en la Comunidad Europea", incluidos en la parte III de VV.AA., RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y LIÑAN NOGUERAS, Diego J. (Directores), *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, op. cit., págs. 373-705, y en especial RUIZ-JARABO COLOMER, Dámaso, "El juez nacional como juez comunitario. Valoración de la práctica española", *ibid* págs. 653-677. La distinción entre ilegalidad e inconstitucionalidad de una decisión comunitaria aparece ya en la Orden del Presidente del T.J.C.E. de 26-3-1987 recaída en el asunto *Hoechst*, caso 46/87, Rec. 1549. Un estudio sobre esta decisión en FERNANDEZ ESTEBAN, María Luisa, *La noción...*, op. cit., págs. 266-273.

(25) D.O.C., núm. L. 293/61, de 27 de Noviembre de 1993.

El T.U.E. ha sido ratificado sin dificultades en los Estados partidarios del monismo en las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno (Holanda, Bélgica, Luxemburgo) siempre proclives a soluciones internacionales; en los Estados periféricos y menos desarrollados o con menor tradición democrática reciente (Irlanda, Grecia, España, Portugal) deseosos de recibir de la U.E. las ayudas estructurales y políticas que precisan para su desarrollo y consolidación; y, por último, en los Estados afectados por fuertes tensiones nacionalistas (Bélgica, Italia, España) que tienden a ver en la U.E. una forma de polarizar por sublimación sus internas tendencias centrífugas.

Sin embargo, en las grandes democracias continentales la ratificación ha resultado muy problemática: En Francia los partidarios de no ratificarlo alcanzaron en algunos momentos cotas cercanas al 50%; en Dinamarca han sido precisos dos referendos para conseguir una pírrica ratificación; el Reino Unido ha ofrecido, una vez más, una soberbia lección de parlamentarismo alimentando un riquísimo debate no sólo en la Cámara de los Comunes sino, lo que es más llamativo, en la vieja Cámara de los Lores; y, finalmente, en Alemania, el T.U.E. ha debido pasar por el riguroso crisol del Tribunal Constitucional<sup>26</sup>.

Tanto las grandes facilidades como las fuertes resistencias a la ratificación han planteado profundas cuestiones de Teoría Política, de Derecho Internacional Público y de Derecho Constitucional Comparado que, en conjunto, han conformado, a mi juicio, uno de los más apasionantes debates intelectuales que nos ha deparado el Derecho Público en este siglo.

Algunos de los principales aspectos de esta trascendente polémica, que ilustran perfectamente el ambiente de tensión constituyente en que nos movemos los europeos, pueden sintetizarse en los siguientes:

(26) Sentencia dictada por la Sala II del Tribunal Constitucional Federal Alemán de Karlsruhe el 12 de Octubre de 1993, que hemos consultado en el texto de la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores, publicada en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, Madrid, 133, 1994, págs. 63-86. Un buen comentario de BACIGALUPO, Mariano, "La constitucionalidad de la Unión Europea en Alemania (la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal de 12 de Octubre de 1993)", en *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, Madrid, 134, 1994, págs. 7-45.

### *1. El miedo a la pérdida de soberanía.*

El concepto de soberanía es uno de los más firmemente arraigados en la cultura política de Europa puesto que trae causa no sólo de las teorías políticas sobre el poder absoluto y las fronteras propias que están en la base de la creación misma del Estado moderno en el Renacimiento, sino también de las ideas demoliberales sobre el Estado nacional en que se basan todos los regímenes constitucionales surgidos tras la Revolución Francesa y los principales dogmas del Derecho Internacional Público.

No puede extrañar, pues, que la ciudadanía europea haya contemplado con recelo la cesión cada vez amplia de poderes a las instituciones europeas que el T.U.E. comporta en áreas tradicionalmente enlazadas de forma muy directa al concepto clásico de soberanía, como es la emisión de moneda.

### *2. El déficit democrático de las instituciones europeas.*

Otra de las grandes cuestiones que han aflorado durante el debate ratificatorio del T.U.E. ha sido el vivo contraste entre, de una parte, la escasa representatividad democrática de las instituciones europeas y, de otra, no sólo la amplitud y expansión de sus competencias sino también la eficacia prevalente de sus normas sobre las emanadas de instituciones más representativas pero de Derecho interno de los Estados miembros.

La lógica sistémica inherente a los Tratados constitutivos de las Organizaciones Internacionales no conduce a la creación de organismos parlamentarios elegidos directamente por los pueblos de los Estados miembros, sino que son los Gobiernos de éstos últimos quienes designan a sus representantes en ciertos órganos asamblearios o comisariales a los que se encomienda la administración pretoria de las competencias que constituyen el objetivo de la Organización de que se trate.

Este esquema natural funciona sin sobresaltos en las Organizaciones Internacionales de mera cooperación y resulta igualmente operativo en las de integración durante las primeras fases de convergencia, pero plantea crecientes dificultades en el momento en que los sistemas jurídicos, políticos y económicos de los Estados

miembros se proponen una convergencia económica y política más intensa.

Es entonces cuando la sensibilidad democrática exige que los órganos dotados de tan amplias competencias, es decir, de poder en sentido estricto, se recaben de una legitimidad popular según los esquemas del parlamentarismo y sus mecanismos de elección, fiscalización, confianza y censura.

Son, pues, obvias las suscipacias que levanta el bien conocido déficit democrático de las instituciones europeas, donde la potestad legislativa no reside precisamente en el Parlamento sino en el Consejo y la Comisión a través de un funcionamiento que no resulta fácil de comprender por el ciudadano europeo medio.

Concorre aquí no sólo una cuestión de orden político sino íntimamente jurídica ya que es de esencia a la democracia que las normas emanadas de los órganos representativos electos por sufragio universal, que usualmente adoptan la forma de Leyes, primen sobre las procedentes de órganos vicarios, como son los integrados en el poder ejecutivo, dotadas de mero rango reglamentario.

Sin embargo, la normativa europea, pese a no emanar de órganos investidos de legitimidad democrática directa, tiene como es sabido, efecto directo y primacía sobre el Derecho interno de los Estados miembros, cualquiera que sea su rango, es decir, incluso sobre leyes parlamentarias nacionales.

### *3. La inseguridad jurídica inducida por la complejidad del Derecho europeo.*

La seguridad jurídica es uno de los principales valores del Derecho y es forzoso reconocer que la misma queda muy mermada cuando el ordenamiento aplicable resulta tan extenso y complejo que no es fácilmente cognoscible ni comprensible por la ciudadanía y, además, requiere en su aplicación el recurso a técnicas jurídicas -piénsese, por ejemplo, en los efectos de trasposición y desplazamiento normativo de las directivas- de aprehensión limitada a un reducido núcleo de especialistas.

Tal es la situación del Derecho Comunitario donde la proliferación de fuentes jurídicas emanadas de las distintas instituciones, unido al efecto directo y de primacía que sus normas ostentan sobre

los ordenamientos jurídicos internos en los términos en que está siendo interpretado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (T.J.C.E.), se traducen una situación que debe calificarse en muchos casos de verdadera inseguridad jurídica.

Además la normativa comunitaria, expresada principalmente en los Reglamentos y las Directivas, procede de los ambientes sumamente tecnificados del Consejo y la Comisión que son criticados por amplias capas de la ciudadanía europea al proyectar sobre los eurócratas las desconfianzas contra la tecnocracia bien conocidas y, en muchos casos, muy justificadas, en los respectivos ámbitos estatales

#### 4. *La expansión de las competencias comunitarias.*

A los problemas estructurales anteriores se añade uno derivado de la concepción originaria de la Comunidad Europea no como un acabado producto jurídico-internacional sino como un proceso abierto a un horizonte de integración que exige atribuir a los organismos comunitarios cuantos poderes precisen para lograr el objetivo final previsto.

La técnica de los llamados *poderes implícitos* que en Derecho Internacional Público ha servido para justificar competencias no expresamente atribuidas por los Tratados fundacionales a una Organización Internacional, ha operado en la Comunidad Europea, merced a una generosa interpretación extensiva del Derecho comunitario originario por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la C.E.E., como un poderoso mecanismo habilitante en manos de la Comisión.

Si a esto unimos el carácter *difuso* o *gaseoso* y, por tanto, potencialmente expansivo de las competencias asignadas por los Tratados constitutivos a las instituciones comunitario-europeas por lo mismo que se trata de poderes teleológicos, es decir, establecidos en función y para la consecución de un objetivo de convergencia, obtendremos como resultado un bloque competencial abierto a fagocitar cada vez más competencias de los Estados miembros.

Esta difuminación que el Derecho Europeo originario provoca sobre las competencias constitucionalmente asignadas a los Esta-

dos miembros y a sus instancias interiores de poder territorial, tanto regionales como locales, es también debida a la distinta técnica empleada en ambas series de ordenamientos jurídicos -el comunitario europeo y los interiores de los Estados miembros- para la asignación y distribución de competencias jurídico-públicas.

En efecto, mientras las Constituciones estatales normalmente observan un sistema de lista y cláusulas residuales o de cierre para la atribución de competencias a los poderes públicos territoriales, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas han optado por un sistema de competencias abiertas que ha propiciado una interpretación extensiva de las mismas para habilitar a las instituciones comunitarias de cuantos poderes precisen para el logro de los fines señalados en dichos Tratados.

Desde esta perspectiva es claro que, merced a su potencial *vis expansiva*, el modelo competencial comunitario-europeo puede terminar imponiéndose al más rígido de lista cerrada adoptado en sus Derechos internos por los bloques de la constitucionalidad de los Estados miembros.

##### *5. La emergencia de los poderes regionales y locales y su relación con los nacionalismos.*

Sobre el marco, ya de por sí complicado, que de las competencias comunitarias en relación con las estatales hemos bosquejado, se implementa un fenómeno continental de creciente incidencia cual es la emergencia de los poderes regionales y locales.

Uno de los aspectos del modelo clásico de Estado que se encuentra en mayor crisis es precisamente el carácter unitario de su forma política, de suerte que son cada vez más los estados que adoptado en sus Constituciones formas federales, autonómicas o regionales, es decir, de distribución ampliamente descentralizada de las competencias jurídico-públicas.

Las instancias territoriales del poder público cualquiera que sea su denominación (Estados Federados, Comunidades Autónomas o Regiones) integran, junto con las municipalidades y demás entes de Administración Local, el *compositum* de poder político y

administrativo que hoy denominamos Estado.

No puede extrañar, pues, que, siendo la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad Europea calificables de compuestos, federales, autonómicos, regionalizados o, en cualquier caso, de ampliamente descentralizados, sus diversas instancias interiores de poder territorial recaben una creciente participación en asuntos comunitarios.

Esta emergencia europea de los poderes regionales y locales, en el seno de un marco mundial de resurgir de los nacionalismos, exige no sólo adaptaciones orgánicas y funcionales en las instituciones europeas sino, sobre todo, replantear el abierto problema de la distribución general de competencias entre las distintas instancias decisoras<sup>27</sup>.

En estos marcos de redistribución competencial, de emergencia de las instancias territoriales y de resurgimiento de los nacionalismos, los poderes regionales en manos de fuerzas políticas de confesada ideología nacionalista o separatista ven una ocasión para construir una *Europa de los Pueblos* en la que las Regiones asuman e incluso lleguen a sustituir el actual protagonismo jurídico-internacional de los Estados<sup>28</sup> y esto explica el extraordinario interés por los asuntos europeos que demuestran algunas regiones<sup>29</sup>.

(27) Un detallado análisis de la cuestión en BARNES VAZQUEZ, Javier, coordinador, *La Comunidad europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Madrid, Ed. Cívitas-Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía, 1993. Resulta de gran provecho la obra de CLOTET I MIRO, Maria-Angeles, *La cooperación internacional de los municipios en el marco del Consejo de Europa. La obra de la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales de Europa*, Madrid, Ed. Cívitas-Generalidad de Cataluña-Ayuntamiento de Manresa, 1992, que, pese a su título, trata también del marco regional. Para una visión teórica general, cfr. PETSCHEN, Santiago, *La Europa de las Regiones*, Barcelona, Generalidad de Cataluña-Instituto de Estudios Autonómicos, 1992. Cfr. también ENGEL, Chistian y VAN GINDERACHTER, Joseph, *Etudes de Droit des Communautés Européennes: Le pouvoir régional et local dans la Communauté européenne*, Paris, Ed. A. Pedone, 1992, obras todas ellas con amplia y actualizada bibliografía temática.

(28) Son reveladores a este respecto los esfuerzos de legitimación teórica de OBETA CHALBAUD, José de, *El derecho humano de la autodeterminación de los pueblos*, Madrid, Ed. Tecnos, 1989.

(29) Cfr. entre nosotros, GOBIERNO VASCO, *Informe sobre la participación institucional de Euskadi en la construcción Europea*, Ed. Secretaría de la Presidencia del Gobierno Vasco, Vitoria, 1994. Iniciativas similares se detectan en Cataluña.

Mas resulta paradójico que, simultáneamente, la construcción europea ha sido encarada con entusiasmo por los respectivos Gobiernos centrales que ven en la predominante posición jurídico-internacional del Estado una forma de sublimar los separatismos para reconducirlos a la unidad estatal en el horizonte de una convergencia europea.

Esta reflexión puede explicar la llamativa facilidad con que el T.U.E. ha sido ratificado en Bélgica, Italia, Grecia y España<sup>30</sup>, Estados todos ellos con fuertes tensiones nacionalistas y aquejados de cierta inestabilidad constitucional en cuanto a su forma de distribución territorial del poder.

En estos Estados, la idea de una unión europea al final del proceso de convergencia no se plantea tanto como una pérdida de soberanía nacional cuanto como un medio centrípeto de reunir en marco europeo y bajo la cobertura de la única personalidad jurídico-internacional del Estado a las fuerzas centrífugas de sus nacionalismos o separatismos interiores, de ahí que sea frecuente en el discurso político presentar la unión europea como el único horizonte de futuro que se vislumbra.

Se produce así la tremenda paradoja de que el proceso de convergencia europea sea apoyado en estos países tanto por las fuerzas proclives al centralismo como por las tendencias más descentralizadoras y tanto por los defensores de la unidad del Estado como por los que alientan por su desmembración, y ello, junto con otras razones a las que seguidamente se hará referencia, explica la rara unanimidad que se produjo en el proceso de ratificación del T.U.E.

#### *6. La convergencia como separación de la Europa de distintas velocidades o de geometría variable.*

El debate sobre la cuestión anterior enlaza directamente con otro que también estuvo muy presente durante el proceso de ratificación del T.U.E. cual es el de la constatación de distintos niveles

(30) La ratificación del T.U.E. en España ha pasado casi desapercibida pese a haber exigido nada menos que una reforma constitucional: La reforma afecta al art. 13-2 de la Constitución para añadir la frase y *pasivo* referido al sufragio de no españoles en elecciones municipales.

de desarrollo económico y social en los Estados miembros que les

coloca en diferentes niveles de partida y, por tanto, presumiblemente también de llegada, en orden al objetivo de convergencia diseñado por el T.U.E.

Aquí los países más desarrollados, normalmente pertenecientes a la vieja área hanseática, como Holanda, Alemania y Dinamarca, postularon en algún momento la construcción de una *Europa de distintas velocidades* en la que ciertos Estados gozasen de un calendario y un estatuto de exigencias estructurales más laxo que otros llamados a comportarse como *locomotoras de Europa*.

Lógicamente este intento de construir una *Europa asimétrica* y de reconocer, por seguir empleando una terminología bien conocida entre nosotros, *hechos diferenciales* entre unos y otros países, contó con la declarada enemistad de los Estados potencialmente encuadrables en el grupo de menor velocidad.

Se intentó también replantear el modelo sobre la idea de una *Europa de geometría variable*, es decir, en la que los distintos Estados se sumasen a los programas de convergencia según sus posibilidades con una relativa libertad de opción.

Tampoco esta *Europa a la carta* satisfizo las expectativas de los países europeos menos desarrollados, normalmente meridionales y periféricos, y ello explica el consenso plasmado en el T.U.E. en orden a una convergencia multilateral.

#### V. LA UNION EUROPEA Y LA DOCTRINA DEL PUNTO CRITICO DE INFLEXION DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES DE INTEGRACION.

El proceso de ratificación del T.U.E. ha revelado a las claras que la Unión Europea ha llegado a un punto en el que no puede seguirse con la inercia que ha caracterizado hasta el presente la construcción europea y en el que hay que plantearse con claridad la naturaleza jurídica del fenómeno comunitario que aparece cada vez mas desinternacionalizado y, por consiguiente, precisado de una juridificación constitucional.

La razón de esta situación radica en que uno de los principales retos que para los juristas supone el Derecho Comunitario Europeo es, sin duda, el que podemos calificar como *déficit conceptual* en lo relativo a las Organizaciones Internacionales de integración.

Como es sabido, las Organizaciones Internacionales son sujetos de Derecho Internacional Público que giran en el tráfico internacional bajo dos principales modalidades, en función de que sus objetivos institucionales sean la cooperación internacional o la integración entre sus Estados miembros.

La dogmática al uso sobre Organizaciones Internacionales es capaz de explicar suficientemente los fenómenos jurídicos inherentes a las denominadas *de cooperación* que son las más antiguas y cuyos principios se extrapolan a las *de integración* con aceptables resultados.

Ahora bien, las Organizaciones Internacionales *de integración* alcanzan un determinado estadio, que podemos denominar *punto crítico de inflexión*, a partir del cual el proceso de transferencia de poderes a la Organización Internacional por parte de los Estados miembros implica tanto al concepto clásico de soberanía estatal como a la naturaleza misma de la Organización Internacional, de suerte que se cuestionan los conceptos de Estado y de Organización Internacional postulando nuevas explicaciones jurídicas y teóricas del fenómeno<sup>31</sup>.

Cuando la opinión pública de los Estados miembros toma conciencia de estar en las cercanías de ese punto crítico se plantea con intensidad los problemas clave de las instituciones y de la dinámica generada por el proceso, pues lo que hemos denominado punto crítico no es sino el momento en que se impone una decisión constituyente tanto en el plano de la Organización Internacional como en el de sus Estados miembros.

Pues bien, en este momento que presentan las Organizaciones Internacionales de integración cuando se convierten en sujetos de

(31) Luis María DIEZ-PICAZO en unas eruditas “Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea”, publicadas en el núm. 2 de 1993 de la *Revista de Instituciones Europeas*, págs. 533-559, columbra la idea del *punto crítico* cuando afirma (pág. 555) que: “... *el símil adecuado a la situación actual no es el de un aeroplano en vuelo que llega al punto de no retorno, sino el de un conquistador que quema sus naves impidiéndose el viaje de vuelta...*”.

un ordenamiento jurídico propio que prima sobre los de los Esta-

dos miembros y en titulares de importantes competencias transferidas por dichos Estados, es cuando se experimenta una inadaptación de los esquemas clásicos tanto del Derecho Internacional Público como de las distintas ramas del Derecho Público interno, principalmente, los Derechos Constitucional y Administrativo, así como de la Teoría Política, para explicar satisfactoriamente los complejos fenómenos jurídicos que plantean<sup>32</sup>.

De ahí que, siendo la Comunidad Europea la más depurada de las Organizaciones Internacionales *de integración*, en los aledaños del punto crítico europeo se hayan planteado y se estén suscitando cuestiones radicalmente constitucionales y que se haya lanzado la idea y el proyecto de elaborar nada menos que una verdadera Constitución para Europa.

Se trata, pues, de atravesar un Rubicón político: La constatación de que la dinámica de integración económica desatada por los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y la misma lógica del desenvolvimiento institucional de la Comunidad Europea como Organización Internacional *de integración*, ha conducido a una especie de punto de no retorno en el que se plantea el paso de lo simplemente económico a lo político, del Derecho Internacional a un nuevo Derecho interno de nivel supraestatal, y, en suma, al horizonte de una posible constitución federal europea.

## VI. PRINCIPALES OBJETIVOS DE UNA CONSTITUCION EUROPEA.

Todos los problemas que someramente hemos descrito suponen otros tantos retos para una construcción europea que, por otro lado, se muestra como inevitable en un mundo internacionalizado donde es preciso luchar por la competitividad desde mercados cada vez más amplios.

(32) Para una visión general, cfr. PESCATORE, P., *Le droit de l'intégration*, Leiden, Sijthoff, 1972; y VIRALLY, M., "La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale", en *Melanges Rousseau*, Pédone, 1974, págs. 290 y ss. Para la C.E.E., cfr. ISSAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, Ed. Ariel, 1985, pag. 354. Más extenso, D. DAGTOGLOU, P., "Naturaleza jurídica de la Comunidad Europea", en VV.AA., *Treinta años de Derecho Comunitario*, Ed. Comisión de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1981, 35-45.

No queda opción para un nacionalismo intransigente sino que

la fórmula con más futuro parece una convergencia de horizonte federal donde la unidad que se precisa para lograr la competitividad internacional no elimine sino que preserve las legítimas diferencias y pluralidades culturales. Todo ello defendiendo la solidaridad y sin renunciar a los principales logros sociales del modelo de bienestar, siempre en un marco político de tipo democrático donde prime el imperio del Derecho y el respeto y garantía de los derechos humanos.

Tan ambiciosos como complejos objetivos han tratado de lograrse a lo largo del proceso de construcción europea mediante fórmulas tales como la sucesiva acumulación de tratados y otros instrumentos internacionales, la paulatina ampliación de competencias mediante una causística jurisprudencia del Tribunal de Justicia o la superposición de regímenes y procedimientos diferentes para los distintos sectores y tipos de decisiones hasta llegar en muchos supuestos a una verdadera singularización.

El laborioso proceso de ratificación del T.U.E. ha enseñado que aquellos logros tan ambiciosos difícilmente pueden conseguirse con una nueva modificación de los Tratados originarios o con una mera continuidad de las complejas fórmulas que han venido siendo empleadas hasta ahora.

De ahí que el Parlamento Europeo haya sido consciente de la necesidad de ir sustituyendo en el proceso europeo la primacía de la *diplomacia* y la *burocracia* por el de la *democracia*, lo que conduce inevitablemente a plantear la cuestión de elaborar una Constitución en sentido formal para Europa.

Los objetivos que un texto de tales características debería incluir, según puede colegirse de la documentación parlamentaria que inmediatamente analizaremos, son a grandes rasgos los siguientes:

### *1. El equilibrio de poderes.*

El esquema orgánico que se desprende de los actuales Tratados diseña un modelo decisional centrado en el Consejo y la Comisión con poderes muy reducidos del Parlamento Europeo y todo ello en un marco competencial y procedimental complejo en el que se ha ido abriendo paso una cada vez más importante, pero a la postre

casuística, jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Este modelo ha funcionado con un fuerte predominio de la burocracia y merced a una legitimidad jurídico-internacional derivada del consentimiento prestado por los Estados miembros para obligarse mediante los Tratados que conforman el Derecho europeo originario.

Es obvio que el deseo de introducir en este esquema los principios democráticos ha de conducir al establecimiento de otros equilibrios constitucionales que garanticen al Parlamento elegido por la ciudadanía europea una supremacía en la configuración de los órganos ejecutivos mediante los bien conocidos mecanismos de confianza y censura, de suerte que sus titulares y la burocracia dependiente de los mismos puedan contar con la precisa legitimidad de origen y también con el necesario contrapeso del poder de disolución del Parlamento.

## 2. *La garantía de los derechos humanos.*

La democracia en el fondo no es sino el régimen político donde se respetan y garantizan los derechos humanos, de ahí que uno de los postulados a implantar en una futura Constitución europea sea precisamente el de observancia de los derechos fundamentales de la persona.

Este es uno de los puntos menos polémicos ya que existe un amplio consenso entre los Estados miembros todos los cuales son democracias consolidadas. Ya en la Sentencia *Stauder*<sup>33</sup> reconocido el Tribunal de Justicia de la C.E. que los derechos fundamentales forman parte de los principios generales del Derecho Comunitario y que al propio Tribunal compete asegurar su respeto.

Por otro lado, la cuestión de los derechos fundamentales parece de las más sencillas de construir en un modelo federal ya que implican siempre un núcleo duro de normatividad mínima garantizada a nivel federal que permite garantías más extensas e intensas en los niveles estatales federados.

(33) Sentencia del Tribunal de Justicia de la C.E. de 12 de noviembre de 1969, asunto 29/69, Rec. 1969, pp. 419-426.

### *3. La cuestión de soberanía.*

La principal cuestión que implican los derechos fundamentales es que resulta preciso predicarlos de una ciudadanía, en este caso de una ciudadanía europea. Se plantea así un problema previo en cualquier idea constitucional cual es el de la soberanía.

Desde luego los poderes actuales de las instituciones comunitarias no pueden reputarse soberanos en el sentido a en que lo eran los monarcas absolutos del antiguo régimen. En la construcción europea la soberanía que ha venido funcionando hasta el presente no es otra que la propia de cada uno de los Estados miembros en cuanto sujetos de Derecho Internacional Público vinculados libremente por los Tratados originarios.

La introducción en el T.U.E de la ciudadanía europea todavía vinculada a la nacionalidad de los Estados miembros alumbra ya la idea de la existencia de un verdadero pueblo europeo del que puede predicarse una soberanía a efectos constituyentes.

Esta cuestión enlaza con la no menos trascendente de si el Parlamento Europeo puede entenderse investido de potestad constituyente a efectos de proponer la aprobación de un texto constitucional.

En principio y por su origen, el Parlamento Europeo es un órgano asambleario perteneciente a una organización internacional formada por diversos Estados miembros que no le han atribuído potestad constituyente en los Tratados fundamentales ni siquiera potestad para modificar esos mismos Tratados.

Sin embargo, el Proyecto de Constitución ha sido elaborado por el Parlamento Europeo no pertenece a lo que podríamos calificar jurídicamente como vía de hecho y ello no sólo porque, en realidad, toda Constitución, por lo mismo que es una instancia fundante del Derecho, surge por la vía social de hecho en la que radica el poder constituyente originario, sino principalmente porque el Parlamento Europeo nunca se ha reputado a sí mismo como una mera asamblea parlamentaria de representación de los Estados miembros en una organización Internacional, sino como una Cámara investida de representación popular suficiente para elaborar una propuesta tan básica y sorprendente como es un Proyecto de Constitución para la ciudadanía europea que lo ha elegido democráticamente.

#### 4. *La primacía del Derecho.*

El principio de legalidad es básico en la idea de democracia por lo que no puede ser ajeno a un proyecto constitucional europeo. Ahora bien, tratándose de una Unión entre Estados debe quedar claro el sistema de relaciones entre los ordenamientos internos de cada uno de ellos y el comunitario, así como entre éste y la legalidad del Derecho Internacional Público.

La primacía del Derecho comunitario sobre el interno de los Estados miembros debe edificarse sobre la base de que aquél represente las tradiciones jurídicas comunes de los Estados miembros y prever los mecanismos para la solventar problemas de implementación en caso de instituciones jurídicas desconocidas por alguna tradición jurídica interna.

Estas exigencias de seguridad jurídica han de completarse con un reforzamiento del sistema de protección jurisdiccional de los derechos derivados del ordenamiento jurídico comunitario.

#### 5. *El principio de competencia.*

La regulación de las competencias de la Unión es, sin duda, otro de los aspectos claves en un trance constituyente europeo.

Como hemos indicado, los Tratados originarios no se plantearon un sistema de lista para la distribución de competencias entre las instituciones comunitarias y los Estados miembros, sino que se limitaron a establecer una serie de principios y objetivos finales a conseguir para lograra el establecimiento de un mercado común.

Esta postula competencial abierta y teleológica ha generado una jurisprudencia expansiva de las competencias comunitarias que atribuye a las instituciones europeas centrales las competencias necesarias para la consecución de los objetivos comunitarios.

La doctrina de las competencias necesarias, importada del federalismo norteamericano<sup>34</sup>, unida al empleo de la técnica bien

(34) GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo, en “La regulación de las competencias de la Unión en el Proyecto de Constitución”; publicado en la obra colectiva *La Constitución Europea*, dirigida por Marcelino Oreja, Madrid, Universidad Complutense, 1994, págs. 197-211, recuerda (cfr. págs. 205 y 206) cómo en la Constitución norteamericana la famosa *cláusula de comercio* por la que se atribuye a la Unión el “comercio con otras naciones y entre los Estados de la Unión y con las tribus indias” ha servido como matriz de todas las competencias federales merced al mecanismo de la *preemption* o desplazamiento sin derogación de las leyes federadas contrarias que es la técnica usual para imponer la prevalencia del derecho federal.

conocida en Derecho Internacional Público, de los poderes implícitos de las Organizaciones Internacionales, ha permitido una inesperada expansión del acervo comunitario potenciada por los efectos directos y de prevalencia también afirmados por la jurisprudencia europea.

El proceso de ratificación del T.U.E. ha revelado las grandes reticencias que amplias capas de la ciudadanía europea abrigan respecto a estas competencias difusas y expansivas, y de ahí que la resolución de este problema sea uno de los principales retos de la futura Constitución europea.

Surge aquí como principal criterio de solución el principio de subsidiariedad. No vamos a entrar en el análisis detallado de este principio pero sí destacar desde la perspectiva competencial y constituyente que será difícil prescindir de un sistema de listas competenciales que parta del criterio de que todas las competencias comunitarias son de atribución, pero tampoco sería prudente preterir el modelo de competencias difusas con el que se ha logrado la actual realidad comunitaria, de suerte que la proyectada Constitución europea sufrirá seguramente la tensión entre ambas orientaciones y no sería extraño que termine por ofrecer fórmulas transaccionales.

#### *6. Los grandes principios federales europeos.*

Lógicamente el proyecto constitucional no puede olvidar tampoco los grandes principios llamados a vertebrar la Unión Europea tras el T.U.E., tales como el ya aludido de subsidiariedad o los de solidaridad, eficacia y respeto a las especificidades culturales.

Se trata, en efecto, de construir una Europa que consiga la unidad imprescindible para lograr con eficacia la competitividad internacional pero sin renunciar a los avances sociales propios del modelo político de bienestar y todo ello respetando las peculiaridades nacionales.

Se tiende así a un esquema de convergencia federalizante que el proyecto de Constitución europea tiene que definir pues, en palabras del Prof. La Pégola: “*debe aclararse qué Unión queremos para saber qué Constitución debe gobernarla*”<sup>35</sup>.

(35) LA PERGOLA, Antonio, “¿Para qué una Constitución Europea”, en *La Constitución Europea*, op. cit., pág. 46.

En este sentido parece claro que en su actual configuración la Unión Europea no reviste todavía los caracteres de una federación de la que pueda predicarse una Constitución federal con primacía sobre los ordenamientos incluso constitucionales de los Estados federados. Tampoco se trata de una confederación de Estados soberanos ya que es sujeto de un ordenamiento que reconoce derechos a los ciudadanos individuales.

Ahora bien, esta situación peculiar y fronteriza no es óbice para dotarse de una Constitución pues, como nuevamente apunta La Pégola, no todos los textos jurídicos constitucionales tienen que ser necesariamente estatales pues los Estados compuestos conocen organizaciones territoriales descentralizadas dotadas de autonomía suficiente para generar sus propios estatutos o cartas fundamentales que demuestran cómo *“los institutos de la democracia se forjan también en ámbitos distintos del estatal y sirven, para cual en su esfera, para producir y organizar otra democracia”*<sup>36</sup>.

## VII. EL PROCESO DE FORMACION DEL PROYECTO PARLAMENTARIO DE CONSTITUCION DE LA UNION EUROPEA.

La celebración en 1979 de las primeras elecciones al Parlamento Europeo supuso un reforzamiento democrático de esta institución por lo que no puede extrañar que haya sido en su seno donde hayan surgido las primeras iniciativas para elaborar un texto de Constitución Europea formal.

### *1. El Proyecto Spinelli.*

Fue en la segunda legislatura europea cuando, a partir de la aprobación del Acta Unica Europea en 1984 el Parlamento devino consciente de que era preciso dotar a la Comunidad de una estructura constitucional coherente<sup>37</sup>.

(36) LA PERGOLA, op. cit., pág. 47.

(37) Resolución del Parlamento Europeo de 14-2-1984 por la que se aprueba el llamado *Proyecto Spinelli* sobre elaboración de UD Tratado para instituir la Unión Europea (Bol. CE 2/1984).

En efecto, en 1984, ante las dudas suscitadas por la aprobación del Tratado de Acta Unica Europea, el Parlamento Europeo se pronunció sobre la conveniencia de redactar un Tratado “en buena y debida forma” pero no se planteó todavía sentar las bases constitucionales de la U.E.<sup>38</sup>.

## 2. *La estrategia parlamentaria para la Unión Europea.*

Las principales iniciativas surgirían en la tercera legislatura europea que comenzó en Junio de 1989 con la celebración de un referendum simultáneo en Italia sobre el mandato constituyente para el Parlamento Europeo.

Pocos días despues, el Consejo Europeo reunido en Madrid aprobó el *Informe Delors* sobre Unión económica y monetaria y convocatoria de una Conferencia Intergubernamental al respecto.

Ante estos acontecimientos la Eurocámara, celosa por incorporarse institucionalmente al proceso de reformas, diseñó, bajo presidencia del español D. Enrique Barón, lo que ella misma denomina *Estrategia parlamentaria para la Unión Europea* dirigida a:

Por un lado, convocar una *Conferencia Interparlamentaria Europea* para canalizar el malestar por el déficit democrático de la Comunidad y catalizar el clima en pro en un periodo constituyente con intervención primordial del Parlamento Europeo<sup>39</sup>.

Por otro, invitar a la Comisión y al Consejo Europeos a reunirse con europarlamentarios en una *Conferencia Interinstitucional* sobre el futuro de la Comunidad<sup>40</sup>.

(38) Resolución del Parlamento Europeo de 16 de Enero de 1986 (D.O.C.E. num. C 36, de 17-2-1986). Agradezco a D<sup>a</sup>. Josefa Fuentes García, Archivera-Bibliotecaria del Senado español, la amabilidad en facilitarme un completísimo *dossier* con los más relevantes documentos del Parlamento Europeo para la adopción del Proyecto de Constitución Europea.

(39) Cfr. *Declaración Final de la Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea de 30 de Noviembre de 1990* (Boletín del Parlamento Europeo, *Actividades*, núm. 4/S de 1990).

(40) La primera de estas Conferencias tuvo lugar en Estrasburgo el 17-5-1990 y fueron institucionalizadas por el Consejo Europeo celebrado en Roma en Octubre de 1990. Una breve reseña de las restantes en ALDECOA LUZARRAGA, Francisco (coordinador), *Euroelecciones 94. Un Parlamento para una legislatura constituyente de la Unión Europea (1994-1999)*, prólogo de Carlos M<sup>a</sup>. Bru Purón, Madrid. Ed-Tecnos-Movimiento Europeo, 1994, pág. 127.

En tercer lugar, seguir de cerca el desarrollo de las *Conferencias Intergubernamentales* sobre la Unión Europea<sup>41</sup>.

También, exigiendo reformas institucionales antes de proceder a la admisión de nuevos Estados Miembros, para lo que se ha llegado a proponer la creación de un *Comité de Sabios*<sup>42</sup>.

Finalmente, continuar profundizando en aspectos dogmáticos europeos como es la preservación de la democracia y los derechos humanos como valores fundamentales<sup>43</sup>.

### 3. La Propuesta Luster.

El inicio del proceso podemos datarlo con la Propuesta de Resolución presentada el 2-8-89 por el Sr. Luster y otros europarlamentarios sobre elaboración de una Constitución Europea<sup>44</sup>. La *Propuesta Luster* fue remitida el 11-9-89 a la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo para su examen.

El 23-11-89 el Parlamento Europeo aprobó una Resolución por la que se decide iniciar la elaboración de las bases constitucionales de la Unión Europea respetando los elementos fundamentales del Proyecto de Tratado de Acta Unica Europea aprobado el 14-2-84 (subsidiariedad, eficacia, democracia) y las consecuencias jurídicas y políticas que surgirían si una pequeña minoría de Estados miembros se adhiere a la Unión, al mismo tiempo que plantea la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental sobre las bases constitucionales de la U.E.<sup>45</sup>.

(41) Cfr. Resoluciones de 14 de Marzo y 11 de Septiembre de 1990, del Parlamento Europeo sobre convocatoria de una Conferencia Intergubernamental en el contexto de la estrategia parlamentaria para la Unión Europea (DD.OO. C 96 y 231 del 17 de Abril y 17 de Septiembre de 1990, respectivamente). Igualmente la Resolución de 7 de Abril de 1992 (D.O.C.E. num. 125 C, de 18-5-1992). En la misma línea la Resolución del Parlamento Europeo de 20 de Enero de 1993 sobre articulación y estrategia de la Unión Europea con vistas a la ampliación y a la creación de un orden global a escala europea D.O. C 42, de 15-2-1993, pág. 124.

(42) El art. 8 del Acta Unica Europea, actual art. O del T.U.E., modifica el art. 237 del Tratado de Roma confiriendo al Parlamento Europeo una relevante intervención en el procedimiento de adhesión de nuevos Estados Miembros, lo que ha permitido una cierta presión parlamentaria para exigir reformas estructurales preconizada por el *Informe Häensch* sobre ampliación europea Resoluciones de 20 de Enero y 17 de Noviembre de 1993, en D.O.C.E. num. 42 C, de 15-2-1993 y en COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, doc. B3/1553 y B3/1554/93, respectivamente.

(43) Cfr. Declaración del Parlamento Europeo de 12-4-1989 sobre la Resolución *De Gucht* en materia de derechos y libertades fundamentales D.O. C 120 de 16-5-89, pág. 52.

(44) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, Doc. B3-15/89.

(45) D.O., C., 323, del 27-12-89.

#### 4. *Los Informes Colombo.*

En ejecución de estas decisiones, la Comisión de Asuntos Institucionales pidió autorización el 23-1-90 para elaborar un Informe sobre las *Orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un Proyecto de Constitución para la Unión Europea*, siendo autorizada para ello con fecha 13-3-90 y así lo comunica el Presidente del Parlamento Europeo en la sesión plenaria del 2-4-90.

Igualmente se solicita informe de la Comisión de Juventud, Cultura, Educación, Medios de Comunicación y Deporte<sup>46</sup>.

El 29-1-1990, la Comisión de Asuntos Institucionales designó Ponente al Sr. Colombo; en sus sesiones de los días 22 y 23 de Marzo, 22, 23 y 31 de Mayo y 1, 20 y 21 de Junio de 1990, examinó el Proyecto de Informe; y, en la última de las sesiones citadas, lo aprobó por 31 votos a favor y uno en contra.

El 25-6-90 fue presentada para enmiendas como *Propuesta de Resolución sobre el Informe provisional elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un Proyecto de Constitución para la Unión Europea*,<sup>47</sup>.

Esta Propuesta, más conocida como *Primer Informe Colombo* fue aprobada el 11-7-90 como *Resolución sobre orientaciones del Parlamento Europeo para un Proyecto de Constitución para la U.E.*<sup>48</sup> si bien regresó a la Comisión para continuar su plasmación textual.

(46) Esta Comisión se reunió los días 28, 29 y 30 de Mayo de 1990 y emitió su informe en el sentido de que se tuviera en cuenta la dimensión cultural europea en el Proyecto de Constitución de la U.E. Cfr. COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, Doc. A-165/90.

(47) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, de 25-6-90. Doc. preparatorio A3-165/90, Parte A, que incluye la Propuesta de Resolución y la opinión de la Comisión de Juventud, Cultura, Educación, Medios de Comunicación y Deporte. La Parte B que incluye la Exposición de Motivos se inserta *ibid.* el 9-7-1990.

(48) D.O. C 231 del 17-9-90, pág. 91.

Surgió así el denominado *Segundo Informe Colombo* que la Comisión examinó en sus sesiones de los días 15 y 16 de Octubre y aprobó por unanimidad en la de 5 de Noviembre de 1990, siendo presentada para enmiendas como *Propuesta de Resolución sobre el Informe provisional elaborado en nombre de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un Proyecto de Constitución para la Unión Europea*,<sup>49</sup>.

El Parlamento Europeo, en su sesión de 12 de Diciembre de 1990, aprobó el Informe en su *Resolución sobre los fundamentos constitucionales de la U.E.*<sup>50</sup> volviendo a la Comisión para continuar su maduración.

### 5. *El Informe Oreja Aguirre.*

Tras el periodo del italiano Colombo (1990-92) se hizo cargo de la Ponencia el español Sr. Oreja Aguirre (1992-93) a quien se debe a la redacción final del documento<sup>51</sup>, si bien el 14-7-1993 este conocido político dimite como Ponente y se nombra en su lugar al Sr. Fernand Herman quien asumiría la responsabilidad del documento en las últimas fases de la legislatura europea durante 1993 y 1994.

### 6. *Los Informes Herman.*

La Comisión de Asuntos Institucionales examina el Proyecto de Informe Herman en sus sesiones de 20 á 22 de Septiembre, 9, 7, 14 y 15 de Octubre, 23 y 24 de Noviembre y 2 y 3 de Diciembre de-1993 y, finalmente, el 24 de Enero de 1994, aprueba la propuesta de Resolución por 15 votos a favor, 5 en contra y 5 abstenciones, quedando presentada para enmiendas el 27 de Enero de 1994<sup>52</sup>.

(49) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, Doc. A3-301/90.

(50) D.O. C 19 de 28-1-1991, pág. 65.

(51) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, de 31-2-1993, *Proyecto de trabajo sobre la Constitución de la Unión Europea* DOCES/DT/219/219668, y 27-4-1993, *Proyecto de Informe sobre la Constitución de la Unión Europea*, DOCES/PR/226/226452.

(52) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, 27-1-1994. Doc A3-0031/94.

El Pleno examina el Proyecto de Constitución Europea en sus sesiones del 7 al 11 de Febrero de 1994<sup>53</sup> si bien, al introducirse algunas observaciones por el Grupo P.S.E., es devuelto a la Comisión de Asuntos Institucionales.

La Comisión se reunió en la misma tarde del miércoles 9 de Febrero de 1994 y aprobó el que podemos denominar *Segundo Informe Herman* por 21 a favor, 6 contra y 5 abstenciones<sup>54</sup>, quedando nuevamente presentado para enmiendas.

### 7. Una legislatura europea constituyente (1994 - 1999).

El *Informe Herman* quedó “aprobado”<sup>55</sup> por el Pleno el jueves día 10 de Febrero de 1994, es decir, prácticamente en vísperas de su disolución, por lo que deberá ser retomado por la Cámara emanada de las elecciones europeas de Junio del mismo año<sup>56</sup> que, por eso mismo, ha sido calificado por Maurice Duverger como un *Parlamento constituyente*<sup>57</sup>.

En efecto, la Resolución aprobada el 10-2-94 “*pide al parlamento Europeo que resulte electo en Junio de 1994 que prosiga dichos trabajos a fin de profundizar los debates sobre la Constitución Europea*”, y propone para ello algunas directrices procedimentales como son las siguientes:

(53) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, Doc A-31/94. Cfre. también PARLAMENTO EUROPEO, *Ecos de la sesión*, PE 179.307/ES. Ponente Sr. Herman.

(54) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, Doc AE-0064/94.

(55) En realidad el texto no fue votado y la Resolución se limita a tomar nota “*con satisfacción de los trabajos de la Comisión Institucional que han culminado con un P.C.U.E. adjunto en anexo*”, dejando, por lo tanto, para la nueva legislatura la discusión y perfeccionamiento del texto.

(56) Para España, cfr. Acuerdos de la Junta Electoral Central de 29 de Junio de 1994 por los que, respectivamente, se procede a la proclamación de Diputados electos al Parlamento Europeo en las elecciones celebradas el 12 de Junio de 1994 y a la publicación de los resultados de las elecciones de Diputados al Parlamento Europeo convocadas por R.D. 646/1994, de 15 de Abril, y celebradas el 12 de Junio con indicación del número de escaños y votos obtenidos en las diferentes Provincias por las candidaturas proclamadas (B.O.E. num 155, de 30 de Junio de 1994).

(57) DUVERGER, Maurice, “Un parlamento constituyente”, en las páginas de opinión de *EL PAIS* de 2-3-1994, pág. 13.

1º) Difundir lo más ampliamente posible el texto del Proyecto de Constitución Europea de 1994 con objeto de tener en cuenta las aportaciones tanto del Consejo y la Comisión, como de los Estados miembros, de sus Gobiernos y de los Parlamentos nacionales, así como de la opinión pública, tanto de los países miembros como de los candidatos a la adhesión.

2º) Designar por el Consejo Europeo un *Comite de Expertos* o un grupo de personalidades independientes que se encarguen de examinar el Proyecto de Constitución de 1994 para discutirlo con el Parlamento Europeo y proponerlo a la Conferencia Intergubernamental de 1996.

3º) Celebrar una *Convención Europea* que, antes de la Conferencia Intergubernamental prevista para 1996, congregue a los miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros con el fin de adoptar las líneas maestras de la Constitución que deberá elaborar el Parlamento Europeo.

4º) Convocar por el Consejo y la Comisión una *Conferencia Interinstitucional* sobre el tema, previa a la Intergubernamental de 1996.

#### VIII. BREVE ANÁLISIS DEL CONTENIDO DEL PROYECTO PARLAMENTARIO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA.

Siguiendo la invitación del Parlamento Europeo para difundir el texto del Proyecto de Constitución Europea, acometemos seguidamente un breve análisis del mismo.

##### *1. Estructura.*

El *Proyecto del Parlamento Europeo de 1994 sobre Constitución de la Unión Europea*, en su sucesivo P.C.U.E.<sup>58</sup> consta de un Preámbulo y 47 artículos divididos en VII Títulos que respectivamente tratan sobre *Los Principios* (Tit. I); *Las Competencias de la*

(58) COMUNIDADES EUROPEAS, PARLAMENTO EUROPEO, Documentos de Sesión, Edición en lengua española, serie A, de 10 de Febrero de 1994, Resolución del Parlamento Europeo por la que se aprueba el *Proyecto de Constitución de la Unión Europea*. Doc. A3-0064/94.

*Unión* (Tit. II), *El Marco institucional* (Tit. III); *Las Funciones de la Unión* (Tit. IV), *Relaciones Exteriores* (Tit. V); *Adhesión a la Unión* (Tit. VI), y *Disposiciones Finales* (Tit. VII), si bien se acompaña de un Título VIII sobre *Derechos Humanos garantizados por la Unión* compuesto por una tabla de 24 puntos o declaraciones.

## 2. Parte dogmática.

### A) Principios.

El Preámbulo mantiene la ambigüedad sobre el aspecto crucial de la soberanía pues el P.C.U.E. se presenta como aprobado por “*los Estados miembros y el Parlamento Europeo*” pero “*en nombre de los pueblos europeos*”, con lo que no se desvincula del principio de estatalidad de las convenciones internacionales pero se hace copartícipe al Parlamento Europeo y todo ello en uso de una especie de representación política de los pueblos europeos, sin embargo, el art. 1.1 P.C.U.E. afirma que los poderes de la Unión emanan de *sus* ciudadanos, si bien la construcción sintáctica de la traducción española deja abierta la duda de si ese *sus* se refiere directamente a los ciudadanos de la Unión en cuanto tales o a los de los Estados miembros.

Por eso el Preámbulo, más que en un momento constituyente entendido como una realidad *in facto esse*, se incribe en una realidad *in fieri*, es decir, “*en la continuidad del proceso de integración iniciado por los primeros tratados comunitarios y en la perspectiva de un desarrollo de tipo federal*”

Como jalones principales para la construcción europea el Preámbulo alude a los “*valores comunes*” (democracia, derechos humanos) con especial cita de la *solidaridad* entre los pueblos y el respeto a su *diversidad*<sup>59</sup>, así como al principio de *subsidiariedad*<sup>60</sup>.

(59) El Preámbulo además acepta la idea de la Europa de distintas velocidades especialmente para países que puedan irse incorporando.

(60) Si bien se cita con un circunloquio: “*que las decisiones que afectan a los ciudadanos se adopten de la forma más cercana posible a los mismos y de que no se deleguen poderes a los niveles respectivamente más elevados más que por razones probadas de bien común*”. El art. 1-2 del P.C.U.E. habla ya directamente de “*unos principios de subsidiariedad y proporcionalidad*”, desarrollados en el art. 10.

El Título I atribuye *personalidad jurídica* a la U.E. (art. 1-3) y su identidad en el plano internacional (art. 2) y reconoce la *primacía* del Derecho europeo sobre el de los Estados miembros (art. 1-6) sin perjuicio de la estructura constitucional de cada uno de ellos (art. 1-2).

#### B) Ciudadanía europea.

Partiendo de los postulados del T.U.E., el P.C.U.E. regula la *ciudadanía de la Unión* vinculada a la nacionalidad de cualquier Estado miembro (art. 3) y recoge los principales derechos que integran su contenido jurídico, tales como el de sufragio (art. 4), participación (arts. 5-1 y 5-2), protección diplomática (art. 5-3), libertad de circulación (art. 6) y, sobre todo, reconoce los derechos humanos enunciados en el Título VIII, “*tal y como se garantizan en el Convenio Europeo... y en los demás instrumentos internacionales aplicables y tal y como resultan de los principios constitucionales comunes a los Estados miembros*” (art. 7).

#### C) Derechos humanos.

El P.C.U.E. dedica todo su Título VIII a recoger una tabla de derechos humanos garantizados por la U.E. muy en línea con las principales declaraciones dogmáticas de los grandes textos universales y constitucionales de los Estados democráticos.

#### D) Competencias.

La regulación *de las competencias de la Unión* (Tít. II) parte del principio de atribución positiva por el que la U.E. sólo ejerce las competencias establecidas por el Derecho europeo (art. 8-1), si bien impone un deber general de abstención de cuanto pueda comprometer la U.E. (art. 8-2) y asegura la supremacía de la C.U.E. mediante un procedimiento revisor de rigidez indefinida (art. 8-3 y párrafos ss.). En todo caso, la lucha contra las *competencias implícitas* aparece clara en el art. 9 que prevé la necesidad de una nueva fuente del Derecho comunitario, la Ley orgánica, para atribuir a la U.E. poderes de acción no previstos por la C.U.E. o los Tratados.

Fiel al principio de subsidiariedad, el P.C.U.E. establece que

la ejecución de la legislación europea se asigna a los Estados miembros (art. 34), lo mismo que la aplicación judicial del Derecho comunitario se atribuye a los órganos judiciales estatales (art. 36), por supuesto, con el control de la Comisión en el primer caso (art. 35) y la función uniformadora del Tribunal en el segundo (art. 36).

#### E) Fuentes del Derecho.

Precisamente en materia de *fuentes del Derecho* es donde radica una de las más llamativas novedades del P.C.U.E.<sup>61</sup> ya que en su art. 31 prevé aclarar el complejo panorama actual en la materia reduciendo la tipología a las siguientes normas:

*Leyes constitucionales* que modifican o completan la C.U.E. y precisan para su aprobación un procedimiento especialmente rígido donde el Parlamento decide por mayoría de dos tercios y el Consejo por mayoría supercualificada que será de unanimidad durante el primer quinquenio.

*Tratados* (art. 44) negociados por la Comisión y aprobados por mayoría absoluta del Parlamento y cualificada del Consejo, salvo los que por puedan ser aprobado por un procedimiento simplificado que se determinará en una Ley Orgánica, pero teniendo en cuenta si el Tribunal, a instancias del Parlamento, del Consejo, de la Comisión o de cualquier Estado miembro, dictamina la incompatibilidad con la C.U.E. de un Tratado, se requerirá Ley constitucional para su aprobación.

*Leyes Orgánicas* para regular las principales instituciones de la U.E. y que también precisan ser aprobadas mediante *quorum* especiales de mayoría absoluta en el Parlamento y mayoría cualificada en el Consejo, que será supercualificada durante el primer quinquenio.

*Leyes Ordinarias* adoptadas por el Parlamento y el Consejo por mayoría simple, si bien en el Consejo se precisará mayoría cualificada durante el primer quinquenio. Un tipo especial de leyes ordinarias son las *Leyes marco* que vienen a sustituir a las actuales Directivas.

(61) Para un más detallado estudio de estas novedades, cfr. MANGAS MARTIN, Araceli, *Las funciones de la Unión: análisis del sistema de fuentes y de la elaboración y control del cumplimiento de las normas en el Proyecto de Constitución de la Unión Europea* n VV.AA., *La Constitución Europea*, op. cit., págs. 157-173.

*Legislación delegada*, se prevé en el art. 33 con una técnica similar a la conocida en el ámbito interno de los Estados de Derecho.

*Reglamentos* de ejecución adoptados por las instituciones de la Unión y principalmente por la Comisión (art. 34), de conformidad con la C.U.E. y las Leyes.

*Decisiones* individuales adoptadas por las instituciones de la U.E. y que únicamente son obligatorias para sus destinatarios, asimilables, por tanto, a los actos administrativos de los Derechos internos.

### 3. Parte orgánica.

La institucionalización prevista en el P.C.U.E., especialmente en su Tít. III, recoge el panorama orgánico subsiguiente al T.U.E. sobre la base de un esquema clásico de contención de poderes aunque las funciones, como seguidamente veremos, son compartidas.

#### A) El Parlamento.

En primer lugar se regula el *Parlamento Europeo* elegido por sufragio universal directo para una legislatura quinquenal (art. 14) y cuyas principales competencias son, aunque en forma compartida con el Consejo, *legislativas* en cuanto que aprueba las Leyes de la Unión, *financieras* ya que aprueba el presupuesto de la U.E., *internacionales* pues aprueba los Tratados de la U.E., y *de control político* ya que elige al Presidente de la Comisión y otorga su confianza a ésta (art. 15).

#### B) El Consejo Europeo.

El P.C.U.E. recoge la reciente institucionalización del *Consejo Europeo*, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros junto con el Presidente de la Comisión, para atribuirle el impulso político de la Unión (art. 16).

#### C) El Consejo.

Igualmente (art. 17) recoge la institución del *Consejo*, compuesto por un Ministro de cada Estado miembro competente en

asuntos de la Unión y le atribuye (art. 18), junto con el Parlamento Europeo, la función legislativa, es decir, la aprobación de las Leyes, Presupuestos y Tratados internacionales de la U.E.

El P.C.E.U. prevé que el Presidente del Consejo sea elegido para un periodo máximo de tres años por mayoría no ponderada de cinco sextos de Estados miembros (art. 19).

Asimismo afronta el delicado problema, que luego afloraría de nuevo en el llamado *Compromiso de Ioannina*, de los *quorum* de votación o minorías de bloqueo en el seno del Consejo, previendo (art. 20) un complejo y abierto sistema de mayoría de Estados mixto con mayoría de población desgranado, además, según los casos, en regímenes de mayoría simple, cualificada o supercualificada.

#### D) La Comisión.

El P.C.U.E. remite a una Ley Orgánica (art. 21-1) la composición de la *Comisión*, limitándose a fijar el régimen generico de incompatibilidades (art. 21-2), a disciplinar la elección de su Presidente por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo (art. 22-2) -el resto de sus miembros serán designados por el Presidente de acuerdo con el Consejo (art. 22-2 *in fine*)- y a posibilitar que el Parlamento apruebe una moción de censura (art. 22-3).

#### E) El Tribunal.

Respecto al *Tribunal de Justicia* el P.C.U.E. se limita a recoger el *status quo* vigente (arts. 25, 26 y 36 á 39) y a remitirse a una Ley Orgánica para su regulación (art. 27-1), si bien prevé la posibilidad de instituir por Ley Orgánica uno o varios órganos jurisdiccionales especiales encargados de entender de determinado tipo de recursos (art. 28).

También se atribuye al Tribunal competencia para declarar la violación de derechos fundamentales por parte de la Unión (art. 38) con lo que se recoge la doctrina sentada por el propio Tribunal al respecto y que ya conocemos.

En línea con la jurisprudencia sentada en el antes citado dictámen sobre el *Espacio Económico Europeo*, el P.C.U.E. (art. 37) establece que las competencias del Tribunal previstas por la C.U.E. y los Tratados comunitarios sólo podrán ser modificadas por Ley constitucional.

#### F) Otras instituciones.

Finalmente, en línea con el T.U.E., se recoge la existencia del *Comité de las Regiones* (art. 29) y del *Banco Central Europeo* (art. 30). Mediante Ley Orgánica (art. 13-3) se podrán crear otros órganos y agencias dotadas de personalidad jurídica.

#### 4. Ampliación.

El P.C.U.E. recoge el *status quaestionis* al prever la adhesión de nuevos Estados miembros mediante un Tratado aprobado por Ley constitucional siempre que los candidatos cumplan los principios de democracia, Estado de Derecho, respeto a los derechos fundamentales y de las minorías y el Derecho Internacional y que se comprometa a adoptar el acervo comunitario (art. 45).

Se prevé (art. 46) que estos Tratados contengan disposiciones especiales sólo obligatorias para los Estados afectados. Una disposición similar se prevé igualmente para el caso de abandono de la U.E. por un Estado que pase a disfrutar un estatuto privilegiado en sus relaciones con la Unión.

Se vislumbra así un horizonte de *Europa de distintas velocidades, de geometría variable o a la carta*, pues el art. 46 prevé también que varios Estados puedan adoptar entre ellos disposiciones que les permitan avanzar con más rapidez que los demás en la integración europea.

### IX. JUICIO CRITICO GENERAL SOBRE EL PROYECTO PARLAMENTARIO DE CONSTITUCION EUROPEA.

El Proyecto de Constitución para la Unión Europea recoge, como es obvio, la situación institucional tras el T.U.E. incorporando las principales aportaciones de la doctrina y jurisprudencia europea.

En este sentido es elogiable el esfuerzo realizado para superar el déficit democrático de la U.E. mediante la regulación de la elección, confianza y censura del Presidente de la Comisión, así como la decidida apertura del Tribunal hacia el amparo de los derechos fundamentales.

Elogio merece también el esfuerzo por mejorar, simplificar y racionalizar el catálogo de fuentes del Derecho Europeo importando técnicas bien conocidas en los Estados constitucionales de Derecho.

Empero, el Proyecto merece críticas por no haber optado decididamente por una desvinculación de la trama originaria propia de los Tratados constitutivos de la Comunidad como Organización Internacional de integración para establecer con nitidez un horizonte de federalización.

Tampoco se ha optado por una decisión valiente en materia de división y contención de poderes al atribuir, de forma quizá excesivamente posibilista y conservadora, amplios poderes al Consejo y a la Comisión, aunque, desde luego, no desdeñable la ampliación de competencias que el Proyecto prevé para el Parlamento al hacerlo copartícipe de las funciones legislativas y de control.

Desde el punto de vista de la técnica legislativa el Proyecto se nos antoja todavía excesivamente parvo y tosco, como es propio de un texto que se encuentra en sus fases previas de maduración. Las imprecisiones son notables en materia de adhesión y abandono de miembros y, en general, en todo lo relativo a la regulación del principio de competencia, aunque, desde luego, es de justicia reconocer que ni la doctrina ni la jurisprudencia han aportado tampoco fórmulas magistrales o mágicas para resolver nada menos que el eterno problema politológico de los límites del poder que es lo que está en juego tras la compleja cuestión de las competencias de la Unión.

En suma, se trata de un trabajo digno de elogio y muy aprovechable como punto de partida para posteriores trabajos del propio Parlamento Europeo que, sin duda, precisa de todas las aportaciones intelectuales posibles para tratar de culminar esta magna empresa constitucional europea.

## X. CONCLUSIONES.

1ª.- Nos encontramos en un momento constituyente tanto en la esfera internacional, merced al surgimiento de un nuevo orden geopolítico y económico mundial como en la española, debido a la indefinición del proceso autonómico, pero donde la tensión constituyente resulta más palpable es en el ámbito comunitario europeo.

2ª.- La Unión Europea ha llegado al punto crítico de inflexión de las Organizaciones Internacionales de integración de forma que se plantea su desinternacionalización y consiguiente apertura del proceso constituyente como nueva comunidad democrática de Derecho.

3ª.- La tensión constitucional se ha hecho evidente en el laborioso proceso de ratificación del Tratado de la Unión Europea que ha suscitado graves problemas de fondo en la construcción europea que requieren una respuesta constitucional.

4ª.- La respuesta constitucional europea no resulta exigida solamente por razones inmanentes a la propia Unión Europea sino también a la imperiosa necesidad de asumir el reto económico de la competitividad con la precisa eficacia pero sin renunciar a las diversidades culturales ni a los solidarios logros del modelo político y social del bienestar.

5ª.- El Derecho comunitario vigente coadyuva a la solución constitucional de estos aspectos en cuanto que presenta rasgos materialmente constitucionales tales como la supremacía normativa sobre el Derecho interno de los Estados miembros y la rigidez respecto a reformas convencionales de los Tratados originarios, entre otros.

6ª.- Los principales problemas constitucionales a que se enfrenta la Unión Europea y que, por tanto, suponen otros tantos objetivos a lograr por una futura Constitución europea son:

- La definición de la soberanía del pueblo europeo y su articulación con la de los Estados miembros y consiguiente determina-

ción de la potestad constituyente y de la forma jurídica de una posible Constitución respecto a los actuales Tratados fundamentales.

- La superación del déficit democrático de las instituciones europeas que afiance su legitimidad de origen sobre bases decididamente democráticas más que diplomáticas, esto es, extrayendo las precisas consecuencias del reconocimiento de la ciudadanía europea como cuerpo electoral de un Parlamento Europeo llamado al control de los órganos ejecutivos comunitarios mediante los mecanismos de confianza y censura usuales en los regímenes democráticos.

- La eliminación de la inseguridad jurídica del ordenamiento comunitario mediante el establecimiento de un claro sistema de fuentes del Derecho, de equilibrio de poderes y de reconocimiento y garantía de los derechos de los ciudadanos europeos.

- La delimitación de las competencias comunitarias en relación con las instancias estatales, regionales y locales mediante el juego de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad, eficacia y proporcionalidad que permitan tanto actuaciones comunes como la preservación de las respectivas identidades particulares.

7ª.- El Proyecto de Constitución Europea propuesto en su última legislatura por el Parlamento Europeo trata de dar respuesta a esos problemas y de diseñar en su conjunto un sistema constitucional para la Unión Europea sin apartarse de lo que ha venido siendo la línea consensuada del proceso de construcción europea.

8ª.- Ese doble deseo, clarificador e innovador por un lado pero simultáneamente respetuoso con los consensos comunitarios esenciales, hace que no podamos encontrar en el Proyecto una respuesta completamente acabada a los principales retos europeos a que antes hemos aludido. Esta característica, lejos de ser una imperfección del documento se nos antoja más bien un acierto por cuanto es coherente con la actual situación de transición que presenta la Unión Europea como organización internacional de integración que está cada vez más institucionalizada como una propia comunidad democrática de Derecho.

9ª.- Un trabajo parlamentario digno, pues, de elogio donde la novedad más llamativa, a nuestro juicio, reside en el esfuerzo clarificador que se intenta en materia de fuentes del Derecho con la introducción, en obsequio evidente de la seguridad jurídica, de figuras como las Leyes constitucionales, las Leyes Orgánicas y Ordinarias, y entre éstas últimas las Leyes-Marco.

10ª.- Persisten, no obstante, importantes dudas sobre el Proyecto, tales como la naturaleza jurídica de la Constitución que preconiza ya que no es propiamente un Tratado Internacional, aunque posiblemente hubiera que ratificarla como tal por los Estados miembros, pero tampoco es completamente asimilable a una Constitución estatal por más que, en cualquier caso, constituya la Constitución de una Comunidad democrática de Derecho que, sin duda, habrá de plantearse en toda su extensión constitucional en los próximos años.