

REFLEXIONES SOBRE EL PROYECTO DE CONSTITUCION EUROPEA ANTE LA PERSPECTIVA DE LA REFORMA DE 1996

ARACELI MANGAS MARTIN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS GRANDES LÍNEAS DEL PROYECTO DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: 1. Los motivos de la elaboración de una Constitución para la Unión Europea. 2. Los principios. 3. Las competencias de la Unión.—III. EL MARCO INSTITUCIONAL.—IV. LAS FUNCIONES DE LA UNIÓN: LA FUNCIÓN LEGISLATIVA.—V. LA FUNCIÓN EJECUTIVA.—VI. LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.—VII. DISPOSICIONES FINANCIERAS.—VIII. RELACIONES EXTERIORES.—IX. LA ADHESIÓN A LA UNIÓN.—X. DISPOSICIONES FINALES.—XI. DERECHOS HUMANOS.—REFLEXIÓN FINAL.

I. INTRODUCCION

La historia más reciente de la idea de elaborar un proyecto de Constitución europea arranca del año 1989 desde el seno del Parlamento Europeo y, más concretamente, de su Comisión de Asuntos Institucionales (1).

Al menos tres borradores de cierta consistencia se han preparado entre los años 1993 y 1994. Mi análisis tiene en cuenta el Informe Oreja, y aunque no hay diferencias abismales, se centra obviamente en el último presentado con el segundo Informe Hermann en febrero de 1994.

Cuando estamos iniciando la larga cuenta atrás para la reforma que se espera de la Conferencia Intergubernamental de 1996, tiene interés reflexionar sobre los aspectos positivos o ideas aprovechables y, también, sobre las dificultades del proyecto de Constitución Europea elaborado por el Parlamento Europeo (PE) bajo la inspiración del entonces eurodiputado don Marcelino Oreja. Todos sabemos que, finalmente, ese proyecto ha embarrancado en el

(1) Una síntesis puede verse en el segundo informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la Constitución de la Unión Europea (Informe F. Hermann), 9 de febrero de 1994 (A3-0064/94).

mismo PE y que adolecía de un defecto de partida, su propio nombre de «Constitución».

Pero lo que no se podrá olvidar es que los motivos que llevaron al PE a elaborar un proyecto de Constitución durante 1993-1994 fueron básicamente los mismos que van a guiar la reforma de los Tratados en 1996: incrementar la eficacia, la transparencia y la vocación democrática de sus instituciones, simplificar y clarificar sus procedimientos decisorios, garantizar jurídicamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Y tampoco se debe perder de vista que, al igual que el Proyecto Spinelli de Tratado para la Unión Europea de 1984, que no llegó a puerto, fue un acicate y un punto de referencia obligado durante la reforma del Acta Unica y del propio Tratado de la Unión Europea de 1992, el proyecto de Constitución del PE será una referencia valiosa en los trabajos de los comités y grupos de reflexión y asesoramiento y de la propia Conferencia Intergubernamental de 1996. No en vano el Comisario encargado de la Conferencia Intergubernamental es el antiguo eurodiputado español don Marcelino Oreja.

Se deducían de este proyecto de Constitución de la Unión Europea varios cambios radicales, de una importancia extraordinaria para la Unión Europea misma y para sus Estados miembros; en definitiva, para todos los ciudadanos:

— un cambio radical del sistema de fuentes del Derecho comunitario, diferenciándose entre actos legislativos y actos reglamentarios y diluyendo la problematicidad de las directivas en las nuevas leyes marco;

— un cambio radical del sistema institucional, al otorgarse al Parlamento Europeo el poder colegislativo en absoluta igualdad con el Consejo y asumiendo, respectivamente, los papeles de una cámara de representación de los pueblos y de representación de los Estados o «territorios»;

— un cambio radical del procedimiento legislativo, simplificándolo de forma espectacular: reduciendo a uno, y de una sola lectura, los variopintos y esperpénticos procedimientos legislativos actuales (incluidas las novedades del Tratado de Maastricht);

— un cambio radical de la función ejecutiva, invirtiendo el régimen actual;

— un avance importante en la protección jurisdiccional comunitaria —ya en la actualidad en un alto nivel— de los derechos humanos mediante el «recurso de amparo» al TJCE;

— el reto de una abrumadora operación de «poda» de todo el Derecho originario, que debería hacerse antes de la entrada en vigor de la Constitución misma;

— y un cambio también importante en todas las Constituciones de los Estados miembros, que no hubieran podido soportar tantas conmociones jurídico-políticas.

II. LAS GRANDES LINEAS DEL PROYECTO DE LA CONSTITUCION EUROPEA

1. *Los motivos de la elaboración de una Constitución para la Unión Europea*

Los motivos que llevaron al PE a elaborar un proyecto de Constitución, como he señalado, fueron varios: incrementar la eficacia, la transparencia y la vocación democrática de sus instituciones, simplificar sus procedimientos decisorios, garantizar jurídicamente los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Ciertamente, el sistema de los tratados actuales, fundados en el Derecho internacional, es a todas luces insatisfactorio, jurídica y políticamente; desde luego, tampoco el Tratado de la Unión Europea responde a las exigencias de democracia y eficacia que cabe esperar de la Unión Europea. Es más, como se ha constatado por los analistas y la opinión pública, el Tratado de la Unión Europea es de una complejidad gratuita tal que le hace incomprensible y casi ilegible (2).

El Informe Hermann reconoce que ese texto tan confuso ha causado gran daño a la credibilidad del proyecto europeo y ha conducido a la disgregación; además, «la complejidad de los engranajes comunitarios, la confusión de los poderes y de las responsabilidades, la opacidad de la legislación comunitaria y la propia ilegibilidad del texto del Tratado no han servido para favorecer el apoyo popular a la empresa europea».

La respuesta del PE a ese alejamiento de la ciudadanía y a los vicios intrínsecos del sistema se basaba en una «estrategia alternativa»: «claridad, simplicidad, legibilidad, definición de principios políticos y jurídicos», comprensibles para todos y capaces de garantizar los intereses de los dos componentes esenciales de la Unión: los Estados y los pueblos.

Como explicaba el propio ponente, se ha optado en el proyecto por el modelo federal cooperativo descentralizado, basado en la doble legitimidad democrática, la de los ciudadanos y la de los Estados. Los Estados (a través del

(2) Aun después de un gran esfuerzo por clarificar el sentido del TUE en diversos trabajos de investigación, mantengo esa dura crítica sobre su ilegibilidad; pueden verse mis trabajos al respecto: «El Tratado de la Unión Europea: análisis de su estructura general», en *Gaceta Jurídica de la CE*, págs. 13-62 (1992/D. 17); «Aspectos jurídico-institucionales de la realización de la Unión Europea», en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Ed. Civitas, Madrid, 1993, págs. 161-210; «La dinámica de las revisiones de los tratados y los déficit estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo* (Libro homenaje al profesor Díez de Velasco), Ed. Tecnos, Madrid, 1993, págs. 1055-1066; «Dinamarca y la Unión Europea», en *La Ley*, 23 de julio de 1993, págs. 1-5.

Consejo) participarían del proceso de decisión, en igualdad con la institución representativa de los pueblos, pero la ejecución de sus decisiones se dejaría principalmente a los Estados.

2. *Los principios*

Del título I del proyecto cabe destacar varios aspectos; de un lado, una afirmación muy propia de un texto constitucional: los poderes de la Unión emanan de los ciudadanos de los Estados miembros. En los diecisiete tratados internacionales que han ido tejiendo la trama opaca de la integración no hay, ni era concebible, semejante afirmación, porque el origen de todos ellos se debe a la voluntad de los Estados miembros y no a la de sus ciudadanos. Un vuelco democrático y, sin duda, positivo.

No es novedoso, pero desde luego era necesario, el compromiso de la Unión de respetar la personalidad histórica, cultural y lingüística, así como la estructura constitucional de los Estados, como ahora lo hace el artículo F del Tratado de la Unión Europea.

La proclamación relativa a la prevalencia del Derecho de la Unión sobre el derecho de los Estados miembros se hacía de forma inequívoca en el artículo 1.6 del proyecto; su ubicación era muy correcta en tan trascendental proyecto y creo que hubiera sido una declaración clarificadora para la ciudadanía de la Unión y para todas las administraciones públicas y «operadores» jurídico-económicos. No se olvide que ninguna norma de los tratados proclama esa primacía de forma expresa e inequívoca, aunque sí indirectamente (artículos 5 y 189 TCE). Sin embargo, creo que el principio de lealtad o de cooperación, que debe regir las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, aparecía algo desdibujado en el artículo 1.5 (frente al espléndido artículo 5 TCE y concordantes de los vigentes Tratados), aunque resulte algo complementado con el artículo 8.2; pero no se entiende por qué aparecía desperdigado e incompleto el reconocimiento de la lealtad a la Unión.

En los artículos 3 a 7 se regulaba la ciudadanía de la Unión y, de forma bastante deslavazada y carente de sistemática, algunos de los derechos asociados a la misma; el artículo 7 se refiere a la protección de los derechos humanos de forma genérica y remite a una lista de derechos fundamentales que aparecen en un título VIII del proyecto que más parece un anexo de valor suplementario. En los proyectos de enero y abril de 1993 («Proyecto Oreja»), los derechos fundamentales protegibles aparecían ubicados, con buena sistemática, en esta parte.

El artículo 3, relativo a la calificación de ciudadano de la Unión, no apor-

taba ninguna novedad, aunque sí peor técnica jurídica que el actual artículo 8 TCE (3). Los artículos 4 y 5 se referían a los derechos políticos, aunque de forma confusa en sus títulos («derechos electorales de los ciudadanos» y «actividad política de los ciudadanos»). Incluía en esta última, como actividad política —lo que sin duda es extraño—, «el derecho de protección diplomática y consular de la Unión o, en su defecto, de la del Estado miembro representado en el país extranjero en que se encuentre».

Es un error jurídico y político estimar como preferente la protección de la Unión frente a la protección del Estado, a la que sólo se acudiría en ausencia de aquélla. El vínculo fundamental para un ciudadano de la Unión sigue siendo el de nacionalidad; como reconoce el artículo 3 del proyecto, sin vínculo de nacionalidad no hay ciudadanía de la Unión. Además de esta razón política y jurídica obvia, el problema es que la Unión no tiene, y tardará mucho en tener, una administración exterior periférica, ágil y fiable para los ciudadanos. Por otro lado, no establecía la obligación del ciudadano de acudir a su embajada o consulado, sino que esa protección se la podría dispensar cualquier otro Estado miembro a elección del ciudadano.

3. *Las competencias de la Unión*

El artículo 8, relativo a la atribución de competencias, era un cajón de sastre. Adolecía de la misma indefinición del propio proyecto: no aclaraba el grado de compatibilidad del proyecto con los tratados actuales ni su efecto jurídico sobre los mismos. Si hubieran sido coherentes los redactores del proyecto, la consecuencia hubiera sido la poda de los tratados actuales, pero lo que no tiene sentido es que se añada otro texto más a la red de tratados actuales.

El artículo 8.3 daba a entender que el proyecto podría tener la virtualidad de modificar los tratados actuales, desconociendo el sistema previsto en el TUE para la revisión (artículo N). Además, no se explicaba que se regulasen los efectos derogatorios del proyecto en el precepto relativo a la atribución de competencias. Los apartados siguientes, 4, 5 y 6, relativos al Derecho de la Unión estaban mal ubicados. Especialmente, el apartado 6, referido al respeto a los compromisos exteriores de la Unión hubiera debido colocarse por sistemática en el capítulo dedicado a las «relaciones exteriores».

Los artículos 10, 11 y 12 eran, en su conjunto, correctos en su sistemática y

(3) Véase mi estudio «La ciudadanía de la Unión Europea», en *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Edit. Universidad Carlos III y Defensor del Pueblo, Madrid, 1993, págs. 17-68.

apenas introducían novedades: se definía de forma sencilla el principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad y las bases de la cooperación entre los Estados miembros.

III. EL MARCO INSTITUCIONAL

De forma sencilla e inequívoca se enumeraban las instituciones de la Unión. Y era plenamente acertado el número y la identidad de las mismas. Repetían cuatro de las actuales, las clásicas (Parlamento Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia), y se añade una «nueva»: el Consejo Europeo.

La situación actual del Consejo Europeo es una muestra de la ambigüedad y oscuridad del sistema: no es una institución, pero toda la ciudadanía percibe que es el órgano supremo del sistema; jurídicamente, no pertenece a las Comunidades, no se menciona entre las instituciones actuales, pero es un órgano de la Unión, de una Unión que, hoy por hoy, no existe jurídicamente. ¿Cómo explicarle a la ciudadanía —y a los políticos— que el Consejo Europeo es una categoría de Derecho internacional y no de Derecho comunitario y que, por tanto, es una conferencia internacional...? El Consejo Europeo se convertiría, pues, en lo que debe ser: la quinta institución comunitaria y de la Unión.

Además, desaparecía del sistema de instituciones, con gran acierto político y técnico, el Tribunal de Cuentas. Este antiguo órgano auxiliar obtuvo, mediante maniobras poco claras y a pocas horas de cerrarse la negociación de Maastricht, el estatuto de institución, sin que hubiera razón alguna para el ascenso. Así, pues, los órganos auxiliares serían, junto al citado Tribunal de Cuentas, el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo y el Comité Económico y Social. Sin novedades. Y no aparecía el Tribunal de Primera Instancia, con acierto, porque el TPI no es un órgano auxiliar del TJCE, sino un órgano agregado al mismo.

De las disposiciones referidas al Parlamento Europeo, destacaba su estatuto igualitario, ya fuera con el Consejo Europeo en materia de definición de las orientaciones políticas, ya fuera con el Consejo en materia legislativa, presupuestaria y de relaciones exteriores. Era plenamente coherente con una Unión compuesta por los Estados y sus ciudadanos (artículo 1). Por ello, el PE comparte los poderes políticos y legislativos con los representantes de los Estados miembros.

Pero al decir que «el Consejo estaría compuesto por un ministro de cada Estado miembro, competente en los asuntos de la Unión», resultaba preocupante, ya que afectaría al derecho de autoorganización del Estado al exigir que haya un ministro con competencia horizontal. No todos los Estados tienen esta

opción ni tienen por qué seguirla. Y puede haber, como es el caso de España, una opción alternativa: hay una Secretaría de Estado, pero no un Ministerio. Otra interpretación pudiera ser que se refiriera genéricamente a los ministros de Asuntos Exteriores; pero tampoco es admisible, ya que un Estado puede considerar que por la materia a tratar en el Consejo debería estar representado por el ministro especializado (Agricultura, Economía, etc.).

Por otra parte, el precepto relativo a las competencias del Consejo era paralelo al del PE, como era de esperar. Llamaban la atención por su novedad la previsión de que la Presidencia del Consejo no fuera por rotación, como hasta ahora, sino por elección. ¿El presidente tendría que ser ministro de un Gobierno o una personalidad al margen del cargo? Si hubiera de ser un ministro, entonces dejaría de ser presidente del Consejo si le cesan, si dimite o pierde las elecciones o la confianza de su presidente o la pierde su presidente de Gobierno... Pero todo esto no se aclaraba en la audaz propuesta.

Mucho más interés tenía la regulación de la «votación en el seno del Consejo»: por fin, se tenía en cuenta a la población. Se preveía que las decisiones en el seno del Consejo se adoptasen por una mayoría doble: la de los Estados y la de la población. Y cuando se preveía la mayoría simple, se entendía que era la mayoría de los Estados que representen la mayoría de la población.

La mayoría cualificada se reuniría con el voto favorable de dos tercios de los Estados que supongan dos tercios de la población. Y la mayoría supercualificada, que no se dice en qué consiste de forma positiva, no se podría alcanzar si se oponen un cuarto de los Estados que reúnen un octavo de la población (4) o un octavo de los Estados que reúnen un cuarto de la población de la Unión (5).

Independientemente de composiciones de países que podrían reunir esas cifras, lo que importa es que se ha introducido en el debate parlamentario la cuestión de que las decisiones en la Unión Europea no se puede seguir tomando por los Estados independientemente de la población. Hay un tema tabú del que algunos Estados y autores no quieren ni oír hablar: es el déficit democrático en el seno del Consejo al desconocer los ciudadanos que hay representados tras cada Estado.

El voto de Estados como Bélgica o Portugal, con diez millones de habitantes cada uno, vale cinco votos. El de España, con 39 millones vale ocho; la desproporción es aún mayor si tenemos en cuenta la población de Francia o la

(4) En una Unión de quince Estados como la actual, cuatro Estados que reúnan cuarenta y seis millones de habitantes.

(5) En una Unión de quince Estados, dos Estados que reúnan noventa y dos millones de habitantes.

de Alemania. Ha habido y hay un desprecio preocupante a la ciudadanía de cinco Estados y una sobrevaloración de las minorías.

La situación es incompatible con la democracia si tenemos en cuenta que los nuevos tres Estados miembros no reúnen entre todos ellos veintidós millones de personas, y, sin embargo, tienen once votos; Alemania, con ochenta millones de ciudadanos de la Unión, tiene diez votos; España, con treinta y nueve millones, ocho votos...

Aunque España defendió con firmeza estos argumentos objetivos con ocasión de la negociación de la ampliación, lamentablemente los medios de comunicación españoles atacaron la posición española y el Gobierno acabó cediendo a esta incomprensión y a las presiones de otros Estados. Es verdad que Alemania o las otras tres grandes potencias no defendieron este interés democrático: Francia debido a su obsesión enfermiza a que Alemania no tenga más votos que ellos y Alemania o el Reino Unido porque al fin y al cabo disponen de las «armas», casi siempre espurias, de una gran potencia y de una firme determinación para defender sus intereses. Sin cimbreado. El proyecto del PE será un interesante antecedente para la CIG '96.

La Comisión se vería afectada muy parcialmente en relación con su situación actual. De un lado, su presidente sería elegido por el PE, a propuesta del Consejo Europeo; aunque esto sería formalmente una novedad muy democrática, no hay que hacerse ilusiones. El PE ha demostrado en estos años, en estos meses con el debate y votación de la ampliación, que en los momentos importantes hace lo que le indiquen las cancillerías, los gobiernos... Las listas para las elecciones al PE las hacen en el mismo lugar... Por tanto, el resultado no sería muy diferente de la situación actual.

El PE deseaba añadir, al control actual sobre el conjunto de la Comisión, un control *ad personam* sobre cada uno de los comisarios y poder destituir a un comisario en particular. Esta posibilidad de exigir responsabilidad política individual ha estado siempre descartada en los tratados al aferrarse, *no sin razón*, en la colegialidad que ha distinguido a esta institución. Este distintivo ha sido importante y benefactor de la independencia de sus miembros. Por ello, se comprende que el presidente Delors, aunque apoyó el proyecto con la misericordia propia que distingue al buen samaritano, mostró su malestar precisamente por esta disposición que desarbola uno de los acervos institucionales más importantes.

Del resto de disposiciones institucionales apenas hay que hacer comentarios, pues no introducían cambios significativos. Quizá mencionar que el nombramiento de los jueces y abogados generales del TJCE serían nombrados de común acuerdo por el PE (mayoría de miembros que lo integran) y por el Consejo (unanimidad). El proyecto no menciona la posibilidad de *hearings* a los

candidatos a jueces y abogados generales, algo que sería inaceptable para los Gobiernos y para los propios candidatos dado el tinte asambleario que podría rodear a esas audiencias previas al nombramiento.

IV. LAS FUNCIONES DE LA UNION (6): LA FUNCION LEGISLATIVA

El artículo 31 describe los diferentes actos normativos que podrán adoptar las instituciones de la Unión distinguiendo entre los actos legislativos (leyes constitucionales, leyes orgánicas y leyes ordinarias) y los actos reglamentarios (reglamentos de ejecución) y administrativos (decisiones individuales).

El derecho comunitario vigente no ha distinguido, hasta ahora, entre actos legislativos y reglamentarios, lo que sin duda no ha ayudado a clarificar las funciones y responsabilidades de las instituciones; al contrario, ha puesto en evidencia la falta de competencia adecuada del Parlamento Europeo en el proceso legislativo. El hecho de que el PE emita dictámenes en una inmensidad de normas comunitarias daba una imagen falsa y desdibujada de lo que debe ser la tarea de un Parlamento (expresar la voluntad general en las normas jurídicas más importantes) al tener que pronunciarse sobre centenares de normas cuya naturaleza en un sistema nacional no sobrepasaría la calificación de administrativa o reglamentaria. Estas circunstancias tampoco propician un trabajo de calidad del PE.

En la actualidad, el PE es consultado prácticamente en relación con todas las normas jurídicas, importantes o no, pero siempre con limitada influencia sobre las mismas. Por el contrario, conforme al proyecto examinado en este estudio, el PE sería consultado en muchísimas menos ocasiones (salvo que se mantuvieran los tratados en su versión actual, en cuyo caso la dispersión perjudicaría su trabajo), pero serían las importantes y sería decisiva su voluntad (si fuera capaz de tener una voluntad propia).

Importa subrayar que en el proyecto de Constitución todo acto de alcance legislativo exigía la participación del PE en pie de igualdad con la otra institución legislativa, el Consejo, y sólo deberían codecidir los actos que tengan naturaleza legislativa. El giro hubiera sido de 180 grados.

También se echaba en falta un artículo o un párrafo en el artículo 31 del proyecto que describiera los requisitos y principios a que se debería someter

(6) De esta parte del proyecto tuve ocasión de hacer un análisis más amplio en otro lugar: «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», en *La Constitución Europea*, bajo la dirección de M. Oreja, Actas de El Escorial, Universidad Complutense, Madrid, 1994, págs. 157-173.

todo acto jurídico de la Unión: sumisión a la Constitución misma, al principio de legalidad, de seguridad jurídica, de publicidad, etc. Igualmente era extraño que la proclamación de la potestad legislativa, encarnada por el PE y el Consejo, se ubicase en el precepto dedicado a la iniciativa legislativa.

Las leyes constitucionales serían las que modificasen en unos casos y completasen (o «integrasen») en otros la Constitución de la Unión. Dicho de otro modo, representaban el procedimiento de reforma y complementación de la Constitución.

El PE y el Consejo tendrían la iniciativa en este tipo de leyes; también, como sucede en la actualidad con la reforma del Derecho originario, mantendrían su iniciativa en la revisión de la Constitución la Comisión y los Estados miembros. Se exigirían para su aprobación mayorías elevadas (dos tercios de los miembros del PE) y la mayoría supercualificada en el Consejo, aunque en este punto el proyecto rebaja las previsiones de las anteriores versiones y, por supuesto, del sistema actual, que prevé un procedimiento rígido de reforma constitucional con un recorrido posterior por los parlamentos nacionales.

Según el proyecto actual, los ámbitos en los que se exigirían leyes constitucionales, además de los casos de modificación misma de la Constitución y de la revisión de las disposiciones fundamentales de los tratados, serían las siguientes (son previsiones de complementación o integración):

- la ampliación de derechos electorales de los ciudadanos de la Unión;
- el procedimiento electoral uniforme, número de escaños y principios de reparto;
- en el caso de que un tratado internacional modifique la Constitución;
- adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea;
- las competencias del TJCE o su modificación;
- el recurso ante el TJCE por causa de violación de los derechos humanos y el recurso de inconstitucionalidad;
- la aprobación de un tratado internacional que modifique la Constitución o que haya tenido un dictamen negativo del TJCE;
- la adhesión de un nuevo Estado miembro.

Sólo se podría recurrir a las leyes orgánicas en los supuestos previstos en la Constitución. Estos supuestos son cuestiones de gran importancia político-jurídica:

- el alcance de los derechos electorales (municipales y europeas) de los ciudadanos de la Unión;
- modificación de las disposiciones de los tratados (salvo objetivos y campo de aplicación);

- atribución de competencias para alcanzar objetivos de la Unión (que se corresponde con el vigente artículo 235 TCE, que requiere la unanimidad);
- creación de órganos auxiliares, tareas, estatuto y modalidades de control;
- modalidades de nombramiento de los miembros de la Comisión y del TJCE, número de miembros, estatuto, creación de salas, reunión en pleno;
- creación de otros órganos jurisdiccionales;
- competencias del Comité de las Regiones;
- delegaciones legislativas en favor de la Comisión;
- modalidades de control de la ejecución de las leyes comunitarias por los Estados miembros;
- condiciones de prestación del consentimiento mediante un procedimiento simplificado.

La aprobación de las leyes orgánicas correspondería, como siempre, en un procedimiento legislativo único, en primer lugar, al PE; éste habría de votar por mayoría absoluta de los miembros que lo componen; después pasaría a la «Cámara territorial», el Consejo, el cual habría de aprobarlas por mayoría cualificada (que según el proyecto recabaría el apoyo de Estados que representen dos tercios de la población).

Las leyes ordinarias serían aprobadas por el PE por mayoría de los votos emitidos y el Consejo por mayoría simple (mayoría simple de Estados y mayoría simple de población).

Estas mayorías me parecen algo insuficientes y desconocedoras de la realidad europea; más exactamente, del tibio compromiso de los pueblos con la empresa europea y las desconfianzas hacia la manipulación de este proyecto en beneficio de determinados pueblos y determinados intereses económicos frente a los intereses de otros pueblos más marginados que sufren las consecuencias negativas del proceso.

La constatación es obvia: no hay un pueblo europeo, sino pueblos de los Estados miembros, y por ello, la Unión Europea sigue teniendo una naturaleza internacional insoslayable. Este déficit de un *demos* es el escollo de fondo con el que topa más de una vez el proyecto constitucional y la propia Unión Europea en la actualidad. Es verdad que hay elementos para pensar que ese pueblo se está formando, que esa cohesión se va haciendo: la existencia de formaciones sociales, sindicales, empresariales y políticas europeas cada vez más organizadas y cohesionadas, junto a los propios procesos electorales al PE o las innovaciones en materia de derechos electorales del TUE y la creación misma de la institución de la ciudadanía de la Unión, permiten pensar en la formación embrionaria de un pueblo europeo.

Pero la Unión Europea que se perfila en este proyecto, aunque rezume por todos sus artículos federalismo internacional, seguirá siendo por bastante tiempo una organización internacional, muy peculiar, única, pero *una organización internacional* y no puede pensarse en mayorías democráticas mecánicas. La experiencia de los últimos años, con una parte importante de la población reacia o alejada de este proceso, no permite seguir pensando en el sistema actual de la mayoría cualificada ni tan siquiera con los correctivos propuestos en el proyecto de ponderación con la población representada en la decisión.

La Unión no puede seguir haciéndose contra la voluntad de amplias capas de población. No nos engañemos; no existe siempre una cohesión suficiente en los intereses defendidos por la Comunidad porque no hay una cohesión entre la población: la verdad evidente con la que topamos en el proceso de unión, sin duda cada vez más estrecha de los pueblos de los Estados miembros, es que no hay un pueblo europeo, y no siempre hay una voluntad general a la que respetar cuando esa voluntad general no es compartida por todos los pueblos. Sin ese consenso sociopolítico no es posible seguir legislando con el fórceps de la mayoría, aunque sea democrática en términos cuantitativos.

Finalmente, en relación con la función legislativa, cabe mencionar las «leyes marco», la cuestión de la iniciativa legislativa y la existencia de un solo procedimiento legislativo. Las leyes marco no eran una nueva categoría de acto legislativo, sino de una «forma» o estructura legal que podía utilizarse tanto en los supuestos de ley orgánica como en los restantes de leyes ordinarias. Podría tratarse de leyes orgánicas u ordinarias que se limitasen a definir los principios generales de la materia y fijasen una obligación de resultado. Se habrá observado que la directiva, como en el Proyecto del PE de 1984 (proyecto Spinelli), ha sido repudiada de nuevo. Pero entra por otra puerta, no la falsa, tampoco por la «puerta grande», sino por la legal, es decir, la de la transparencia, la de llamar a los actos por su nombre.

La iniciativa legislativa de leyes orgánicas y ordinarias se encomendaba a la Comisión, manteniéndole en exclusiva un poder que ha sido hasta ahora una de las claves del éxito de la integración. Pero como el PE viene reivindicando poder de iniciativa —que tampoco tiene el Consejo en la actualidad—, se reconocía, en caso de inacción de la Comisión, la facultad del PE y del Consejo, de común acuerdo, de presentar proposiciones de ley, lo que sería también una mayor garantía, de cara al éxito del procedimiento legislativo, y evitaría sorpresas y el desgaste inútil del esfuerzo legislativo unilateral al contar con el apoyo del PE y del Consejo.

Uno de los aspectos que más repelen del sistema institucional actual es la selva de procedimientos de decisión y la incapacidad de las Administraciones

actuales para contener su expansión; cada vez que hay una reforma de los tratados no quitan, sino que añaden, un nuevo procedimiento por lo menos. Con buena lógica y ánimo sincero de transparencia, los redactores del proyecto preveían un único procedimiento legislativo en el que las mayorías exigidas eran distintas según las materias. La consecuencia es que deberían derogarse, al menos, los atrabiliarios artículos 189 B y C TCE.

V. LA FUNCION EJECUTIVA

Como era de esperar, el proyecto atribuía a la Comisión la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes de la Unión, si bien en una confusa atribución, ya que la preferencia en la ejecución correspondería a los Estados miembros. El principio de subsidiariedad parece haber inspirado esa solución: la competencia de ejecución correspondería a los Estados, pero no se dice cuándo corresponderá a la Comisión, y este embrollo debería clarificarse con algunos criterios.

VI. LA FUNCION JURISDICCIONAL

Se preveía una nueva vía de protección ante el TJCE: una suerte de recurso de amparo contra actos de la Unión. Como en los sistemas constitucionales nacionales, la motivación sería la violación por parte de la Unión de los derechos humanos garantizados en la Constitución de la Unión Europea. Las condiciones de legitimación, los plazos, las sanciones que se impusieran a las instituciones u órganos de la Unión afectados, etc., se remitían a una futura ley constitucional. Este recurso directo de los particulares venía siendo solicitado por amplios sectores doctrinales y por el Parlamento Europeo.

Impórtala destacar que se dedicase un precepto a una función del Tribunal de Justicia propia de un Tribunal Constitucional. Como es sabido, el TJCE ha sido competente y lo seguirá siendo para juzgar los litigios relativos tanto al reparto de competencias entre los Estados miembros y las Comunidades mismas como al reparto de competencias entre las propias instituciones comunitarias (el equilibrio institucional). Pues bien, se clarificaba esa función en relación con un motivo, la violación de los límites y las competencias de la Unión, en clara relación con el principio de subsidiariedad.

Pero el plazo de interposición suscita algunas críticas. En el recurso actual el plazo es de dos meses desde su publicación, lo cual es razonable (en la Constitución española se prevén tres meses para el recurso análogo); en el proyecto

es «tras la aprobación definitiva y antes de su entrada en vigor». Me parece excesiva la precipitación e injustificada. O propiciará recursos intempestivos e inmaduros o hará imposible impugnar las leyes y reglamentos que rebasen los límites y las competencias de la Unión. Además, este tipo de recursos previos pueden llevar implícita cierta perversidad por su manipulación con fines políticos obstruccionistas.

VII. DISPOSICIONES FINANCIERAS

Además de preverse la aprobación de una ley presupuestaria general, habría una ley presupuestaria anual en la que destacaba que se preveía que toda nueva propuesta de gasto debería ir acompañada de su propuesta de ingreso: el PE no podría darse alegrías proponiendo gastos sin decir quiénes soportarán ese gasto. Una buena idea para el futuro.

VIII. RELACIONES EXTERIORES

En materia de política exterior y de seguridad común (PESC) apenas se observaban variaciones de interés respecto de las líneas actuales. Pero en el régimen jurídico de las relaciones exteriores se producían algunas modificaciones que eran consecuencia lógica del artículo 1 del proyecto: la Unión tendrá personalidad jurídica internacional. Luego podría concluir tratados, hacerse representar ante terceros, etc. En principio, todos los tratados serían objeto de aprobación por el PE (mayoría absoluta) y por el Consejo (mayoría cualificada), pero como ese sistema es exagerado al prever para todos los tratados suscritos con terceros, independientemente de la importancia, una ley orgánica precisaría un procedimiento simplificado para dar la aprobación parlamentaria. Este sistema no es bueno; se hubiera debido precisar, como hacen las Constituciones o el actual artículo 228 TCE, qué tratados requerirían la aprobación parlamentaria, eventualmente diferentes mayorías, y los que se podrían concluir sin necesidad de tal consentimiento.

IX. LA ADHESION A LA UNION

Sobre el fondo de este precepto no hay objeciones. Pero su redacción no era buena (países candidatos que «... respondan al Estado de Derecho...»). El procedimiento de ingreso era menos exigente que el actual (unanimidad en el

plano comunitario y en el internacional) y al ser por ley constitucional prescindía del plano internacional y, por tanto, de las autorizaciones de los Parlamentos nacionales.

X. DISPOSICIONES FINALES

Uno de los dos preceptos aborda la cuestión de la «geometría variable» y de «la Europa a varias velocidades». Permitía a los Estados que quieren ir más lejos y más rápido (*citius, altius,...*) concertarse entre ellos. Tengo algunas dudas sobre la conveniencia de esta previsión en la Constitución misma; pero lo que no me parece coherente es que ya se prevea que donde se podrá ir a mayor velocidad sea en relación con la política exterior y de seguridad común (PESC) y la cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, dándose por hecho que el TUE y su estructura de pilares intergubernamentales cohabitarían con la Constitución. Es una incongruencia con el ánimo de simplificación y transparencia.

Como ya he puesto de relieve, me ha parecido un esfuerzo desproporcionado elaborar este proyecto y afrontar su problemática aprobación en cada Estado, para luego coexistir con el esferpéntico sistema actual de los tratados. La poda del Derecho originario se hace inevitable e inaplazable si se quiere que ese proyecto o el proyecto de la Conferencia Intergubernamental de 1996 sea serio y viable y, desde luego, coherente con sus loables propósitos: un solo tratado, una sola norma «constitucional».

Otro precepto de este título regulaba la entrada en vigor de la Constitución; como no podía ser de otra forma, la prestación del consentimiento se haría mediante un instrumento de ratificación que cada Estado aprobaría conforme a sus normas constitucionales. Ahora bien, no exigía la unanimidad, pues bastaba para su entrada en vigor que hubiera sido ratificada por la mayoría de Estados miembros que representasen cuatro quintos de la población (296 millones). Los que no ratificasen tenían una alternativa difícil y hasta absurda; a pesar de que no hubieran ratificado, podían decidir mantenerse en la Unión modificada (lo que es incomprensible) o bien abandonar la Unión (si bien se les trataría generosamente otorgándoseles un estatuto privilegiado que volvería a enmarañar el sistema de relaciones externas de la Unión).

Desde luego, dejaba demasiadas incógnitas de delicada importancia y difícilmente resolubles que se vuelven a plantear de cara a los eventuales resultados de la Conferencia Intergubernamental de 1996: ¿qué sucedería con aquellos Estados que deseen seguir siendo miembros de la Unión actual? Los problemas a la luz del Derecho internacional tienen mucha enjundia. Además, aunque se le

llamaba a este proyecto «constitución», inevitablemente era un tratado, un tratado entre Estados, lo que ya de entrada era poco transparente y clarificador. Y es que lo irresoluble hoy, y por bastante tiempo, es que no hay un pueblo europeo. No debe olvidarse que históricamente una constitución, formal y materialmente, necesita un pueblo y surge de ese pueblo.

XI. DERECHOS HUMANOS

Ya he señalado en la parte correspondiente a «los principios» que me ha parecido un error situar en este último título VIII el catálogo de derechos. La parte dogmática de toda Constitución tiene una ubicación preferente en su cabecera.

Resultaba demasiado pretencioso, además, titularlo «Derechos humanos garantizados por la Unión». Las palabras no deben ser usadas en vano: hablar de derechos garantizados, incluidos los de alcance económico-social, es muy compulsivo y obliga a los poderes públicos comunitarios a que se satisfagan cada uno de los derechos. ¿Este catálogo de derechos a quien obligaría? ¿A los poderes públicos nacionales? Desde luego, sí a los poderes públicos comunitarios en la elaboración y aplicación de las normas comunitarias.

Muchos preceptos plantearían problemas jurídicos si cualquier ser humano que se encuentre en el territorio de los Estados miembros de la Unión reclama los derechos previstos con tanta magnanimidad como alegría por los parlamentarios; por ejemplo, en el número 2 se dice que se tiene «derecho fundamental... a contar con recursos y prestaciones suficientes para sí y su familia», y no se olvide que se proclama como derecho «garantizado por la Unión». Este tipo de proclamas engendran unas expectativas que son imposibles de cumplir. Luego se debería haber tenido más en cuenta la técnica jurídica y distinguir entre los derechos que tendrán una satisfacción inmediata y que vincularían al poder judicial y otros derechos que no pueden ser objeto de protección y que marcan un objetivo que deberá guiar la acción de los poderes públicos.

A veces resulta muy difícil el encaje de ciertos derechos en el sistema comunitario; por ejemplo, el número 10, relativo al derecho de propiedad, prevé que «nadie podrá ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública en los casos y condiciones previstos por la ley...». El problema está en que la Unión no tiene competencia para expropiar, luego no puede haber ley alguna que legalice esa acción. Está bien que se reconozca el derecho de propiedad, pero no se debe trasladar miméticamente textos constitucionales internos a la Unión.

En general, cada vez que se remite a «la ley» surge la duda: ¿a qué ley? Ob-

viamente, la nacional. Luego no está tan claro la razón de ser de un catálogo que, además, plantea el problema de su relación con los sistemas constitucionales internos de protección de derechos, elaborados, afortunadamente, con mejor técnica legislativa.

Creo, a pesar de todo, que una declaración de derechos es necesaria porque añade *visibilidad e identidad* a la Unión, pero deberá hacerse en 1996 con mucho cuidado desde una perspectiva jurídica y política. Para mejorar esta parte relativa a los derechos y libertades fundamentales, se debería tener en cuenta en la CIG '96 los ámbitos de competencia de la Unión, determinar a quiénes obligaría y a quiénes beneficiaría, las responsabilidades de las autoridades públicas (nacionales o comunitarias), cuáles podrían ser invocados directamente ante las autoridades públicas y, en defecto de respeto, cuáles obtendrían la protección judicial inmediata por los jueces nacionales o por el Tribunal de Justicia, etc. Se debería tener en cuenta, para mejorar el proyecto, la declaración aprobada por el Parlamento Europeo el 12 de abril de 1989, el derecho constitucional comparado y también los sistemas internacionales, en especial el regional europeo del Convenio de protección de los derechos y libertades fundamentales.

REFLEXION FINAL

Todos los trabajos desarrollados por el Parlamento Europeo en estos años para elaborar el proyecto de Constitución me parecen loables. Y la finalidad última, hacer comprensible el proceso de la integración, la comparto sin fisuras. Pero este esfuerzo hay que reconducirlo hoy hacia algo tangible. Y lo inmediato es la Conferencia Intergubernamental para la revisión de los tratados prevista para 1996 en el artículo N del Tratado de la Unión Europea.

Algunas de las propuestas que alimentan el proyecto de Constitución pueden ser reconducidas y adaptadas a fin de elaborar un tratado sencillo y comprensible que contenga los aspectos fundamentales del sistema competencial, jurídico, institucional, jurisdiccional y financiero (una suerte de carta fundamental de la Unión Europea). Y otro tratado que readapte y refunda la quinena de Tratados actual en la que se desarrollan las funciones de la Comunidad (dando fin a las tres comunidades actuales a cambio de una sola), que constituya la Unión Europea, es decir, que contenga el derecho material (libertades del mercado, agricultura, competencia, moneda...). O un solo tratado con dos grandes partes.

Muchos deseamos que se trasciendan estos trabajos especulativos y se hagan aportaciones viables a la reforma de 1996, porque respecto a la Constitución europea... «largo me lo fiáis».

