

ACTUALIDAD COMUNITARIA

«Véase índice alfabético de conceptos»

■ EL MES DE SEPTIEMBRE EN BRUSELAS <i>Crónica elaborada por J & A. GARRIGUES Madrid Bruselas</i>	3
■ CUESTIONES INSTITUCIONALES	
Consejo Europeo extraordinario en Bruselas	5
Convenio de Bruselas relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil	5
Composición de las salas del Tribunal de Primera Instancia y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: año judicial 1993-1994	6
■ ECONOMIA-FINANZAS	
Libre circulación de capitales: medidas reglamentarias	6
Cotización del ecu	6
Disposiciones	7
■ INTERCAMBIOS INTERIORES	
Derechos de autor en la radiodifusión vía satélite y por cable	7
Programa IMPACT: manifestaciones de interés	7
Agrupación europea de interés económico	7
Anuncios de contratos públicos de obras	7
Anuncios de contratos públicos de suministros	9
Disposiciones	10
■ RELACIONES EXTERIORES	
Código aduanero comunitario: disposiciones de aplicación	10
Medidas antidumping	10
Disposiciones	11
■ INDUSTRIA	
Orientaciones sobre producción industrial: cuarto trimestre 1993	11
■ ENERGIA	
Traslados de residuos radiactivos	12
Disposiciones	13
■ MEDIO AMBIENTE	
LIFE: acciones prioritarias para 1994	13
Medidas sobre responsabilidad en materia de medioambiente	13
Disposiciones	14
■ INVESTIGACION-TECNOLOGIA	
Disposiciones	14
■ AGRICULTURA	
Disposiciones agrarias ordenadas por sectores	14
Otras disposiciones	16
■ LIBERTAD DE ESTABLECIMIENTO	
Disposiciones	18
■ ASUNTOS SOCIALES	
Conservación del patrimonio arquitectónico europeo	18
Disposiciones	18
■ CONSUMIDORES	
Marcado de pilas y acumuladores	18
Disposiciones	19
■ DERECHO A LA COMPETENCIA	
Control de concentraciones: notificaciones previas	19
<i>Véase también la sección "control de concentraciones"</i>	
Transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y empresas públicas	19
Ayuda del Gobierno vasco a ESISA	19
Ayudas españolas en favor de PYRSA	20
Ayudas de Estado	20
Disposiciones	21
■ PAISES ASOCIADOS	
Disposiciones	21
■ POLÍTICA REGIONAL	
Comité de las regiones	22

Disposiciones	22
■ TRANSPORTES	
Transporte de mercancías peligrosas o contaminantes vía marítima	22
Disposiciones	22
□ TABLAS DE LEGISLACION COMUNITARIA Y SU TRASPOSICION AL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL	25

CONTROL DE CONCENTRACIONES

Decisiones adoptadas por la Comisión en virtud del Reglamento (CEE) nº 4064/89 (LCEur. 1891), Traducidas y comentadas

por, *Bufole CUATRECASAS Departamento de Derecho Comunitario. Bruselas*

ESTUDIOS

Qué podemos y debemos esperar del Tratado de Maastricht	37
por <i>D. Enrique Ruiz Vadillo</i>	
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	41
por <i>D^a. Araceli Mangas Martín</i>	
Hacia la Constitución Europea	48
por <i>D^a. M^a del Carmen Díaz Jiménez</i>	
Etiqueta ecológica comunitaria: contrato tipo sobre las condiciones de utilización de la etiqueta	53
<i>Colaboración de la Euroventanilla de la Cámara de Comercio e Industria de Madrid</i>	

JURISPRUDENCIA Y NUEVOS ASUNTOS

ACTIVIDADES del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL FEDERAL ALEMAN
Comunicado de la Oficina de Prensa del Tribunal y "máximas" de la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán sobre la compatibilidad del Tratado de la Unión con la Ley Fundamental de Bonn

Facilitada por *D. Manuel Francisco Pulido Quecedo*

NUEVOS ASUNTOS	69
DOCUMENTO	75

AGENDA

Ofertas de cooperación entre empresas

Cooperación de la Euroventanilla del País Vasco

BIBLIOGRAFIA E INDICES

Bibliografía	87
Índice alfabético de conceptos	88
Índice alfabético de conceptos/jurisprudencia	91

COMUNIDAD EUROPEA ARANZADI no se identifica con ningún partido político ni con las opiniones expresadas por sus colaboradores.

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

Por Dña. Araceli Mangas Martín, Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Salamanca y Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario. Directora de la Revista de Instituciones Europeas

INTRODUCCION

El Proyecto de Constitución de la Unión Europea, elaborado en el seno de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo por el que era entonces su Presidente, don Marcelino Oreja Aguirre, tal como resulta de la versión de 27.4.1993, dedica el Título IV a "Funciones de la Unión". En la versión anterior de 13.2.1993 se denominaba "Funciones y medios". Cualquiera de las dos titulaciones no satisfacen plenamente, pero no se encuentra fácilmente una alternativa mejor que pueda abarcar la regulación fundamental de las tres "funciones" clásicas que deben desplegarse en un sistema político: la función legislativa, la función ejecutiva y la función jurisdiccional.

Obsérvese que el proyecto se decanta por el concepto de "función" y evita disquisiciones teológico-constitucionales sobre el origen de los poderes y sus connotaciones estatistas. Además, lo importante no es tanto la existencia de tres poderes como la asunción y garantía de las tres funciones.

El Título IV, objeto de este análisis, comprende, en la versión del Proyecto examinado (1), los art. 30 a 41 y se subdivide en seis capítulos.

I. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

1.- Los actos legislativos de la Unión: El nuevo cuadro de las fuentes del derecho derivado.

El art. 30 describe los diferentes actos normativos que podrán adoptar las Instituciones de la Unión por orden de superior a inferior jerarquía y distinguiendo entre los actos

legislativos (leyes constitucionales, leyes orgánicas y leyes ordinarias) y los actos reglamentarios (reglamentos de ejecución) y administrativos (decisiones individuales). Se completa este cuadro de las fuentes con la inclusión, quizás inadecuada en un texto constitucional, de dos actos no vinculantes: las recomendaciones y los dictámenes.

No hará falta insistir mucho en que esta nueva tipología de actos revoluciona la actual y exigirá antes de la entrada en vigor de esta Constitución modificación radical de los Tratados en vigor para adaptarlos al nuevo sistema a fin de precisar, precepto a precepto, el tipo de acto que se podrá adoptar.

En efecto, 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, más exactamente ha puesto en evidencia la falta de competencia del Parlamento Europeo en el proceso legislativo. El hecho de que el PE tenga el derecho-deber (dictamen preceptivo), en unos casos, y la facultad (dictamen facultativo), en otros, de emitir 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 será consultado en muchísimas menos ocasiones, pero serán las importantes y será decisiva su voluntad. Importa subrayar que en el proyecto de Constitución, todo acto de alcance legislativo exige la participación del PE en ple de igualdad con la otra institución legislativa, el Consejo, y sólo deberán codecidir los actos que tengan naturaleza legislativa. El giro sería de 180 grados.

No puede extrañar la denominación elegida, *leyes*, para designar a tres tipos de actos de la Unión. La ley no es un acto exclusivo de los Parlamentos nacionales; ciertamente, se asocia ese concepto a un Parlamento nacido por sufragio universal, pero no debe olvidarse que también los Parlamentos regionales pueden adoptar *leyes* -leyes autonómicas-. Además del vínculo institucional democrático, la ley tiene unas características objetivas o materiales: se trata de un acto de alcance general, abstracto, normativo, definidor del régimen jurídico (principios, derechos y obligaciones, excepciones) de un sector o materia.

Pues bien, actos legislativos ya se vienen aprobando en las Comunidades Europeas desde su creación, pero no con ese nombre. El propio Tribunal de Justicia, en su trascendental sentencia *Simmenthal* de 9.3.78, ya se refería al "poder legislativo" de la Comunidad. Lo que ha sucedido es que ese poder legislativo, el Consejo, no tiene una legitimidad democrática para desempeñar esa función, si bien es cierto que es depositario de otro tipo de legitimidad, la legitimidad o representatividad internacional. También el *Tratado de Maastricht*, pocos meses antes de su adopción, ya introducía esta denominación para los actos aprobados conforme al procedimiento del art. 189 B, si bien las concesiones semánticas que se hicieron al Reino Unido eliminaron esta denominación.

En efecto, buena parte de los reglamentos, especialmente los de base, de las directivas y de las decisiones dirigidas a todos los Estados miembros reúnen materialmente las características de la ley. Luego, si son leyes, se les debe llamar por su nombre y la opinión pública tiene derecho a saberlo: es un problema de transparencia.

Es cierto que la proclamación relativa a la prevalencia del Derecho de la Unión sobre el derecho de los Estados miembros se hace de forma inequívoca en el art. 1.6 del proyecto; su ubicación es muy correcta en tan trascendental proyecto y creo que será una declaración clarificadora para la ciudadanía de la Unión y para todas las administraciones públicas y "operadores" jurídico-económicos. Pero, creo que el principio de lealtad o de cooperación, que debe regir las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, aparece algo desdibujado en el art. 1.5 (frente al espléndido art. 5 CE y concordantes de los vigentes Tratados).

Por otra parte, quizás se eche de menos en el esquemático art. 30 una referencia a los principios y caracteres básicos que deben informar el orden jurídico de la Unión. Se debería incluir en el art. 30.4 algunas condiciones que debe cumplir todo acto de la Unión y no limitarse a la exigencia de motivación, que es un componente más de la seguridad jurídica. Se debe declarar la sumisión de los actos de la Unión a la Constitución misma y a los principios de legalidad, publicidad (en la lengua oficial de los Estados como miembros de la Unión y en un medio común, el Diario Oficial de la Unión) y seguridad jurídica (incluida la irretroactividad y la motivación de las normas). La única referencia a la publicidad de las normas se hace en el art. 32.4 en relación con la publicación de las leyes, pero es insuficiente y debería explicitarse con carácter general esta exigencia para todas las normas jurídicas de la Unión.

También se echa en falta un artículo (como el art. 34 del proyecto anterior), o un párrafo en el art. 32 del proyecto actual, en el que se atribuya la titularidad de la potestad legislativa al PE y al Consejo; es cierto que en los respectivos preceptos sobre las competencias de ambas Instituciones se define con escrupulosa igualdad sus competencias legislativas. Pero no sólo es aconsejable por razones de buena factura técnica, sino que para mejor comprensión por la ciudadanía convendría definir con carácter general a qué instituciones corresponde la función legislativa.

2.- Las leyes constitucionales

Son las que modificarán, en unos casos, y completarán (integrarán), en otros, la Constitución de la Unión. Dicho de otro modo, representan el procedimiento de reforma y complementación de la Constitución. La constitución se podrá revisar mediante las leyes constitucionales; pero, además, la Constitución de la Unión se podrá completar: es una suerte de Constitución-marco.

El proyecto trata de pasar de puntillas sobre esta doble finalidad, consciente de que en el procedimiento de elaboración de las leyes constitucionales (tanto en la iniciativa como en la aprobación) se ha otorgado al PE un poder que le ha sido resueltamente negado hasta ahora: participar de la "competencia sobre la competencia", participar del poder constituyente hasta ahora reservado a los Estados (Gobiernos y Parlamentos nacionales).

El PE, y el Consejo (2), adquirirán la iniciativa en este tipo de leyes; también, como sucede en la actualidad con el Derecho originario, mantendrá su iniciativa en la revisión de la Constitución la Comisión y los Estados miembros. Una vez presentado el proyecto de ley constitucional por cualquiera de ellos, el procedimiento de revisión se desenvuelve en dos fases, una comunitaria y otra nacional. En el plano comunitario, el PE lo habrá de aprobar por mayoría de los dos tercios de los miembros que lo componen y el Consejo por unanimidad (art. 32.1). Se trata, pues, de mayoría elevadas y acordes con los procedimientos rígidos de reforma constitucional.

Ahora bien, el recorrido de una reforma debe continuar por el territorio nacional, como en la actualidad, y recabar la aprobación en cada Estado miembro por las instituciones que representan a los pueblos de los Estados miembros, por los Parlamentos nacionales.

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.

Por ello, aunque se les llame "leyes constitucionales", este procedimiento delata su naturaleza internacional: los Parlamentos nacionales las aprobarán o rechazarán, pero no podrán enmendar las leyes constitucionales. Luego, serán, en el fondo, tratados internacionales de revisión y presumiblemente como tales se tramitarían en los Parlamentos nacionales (art. 32.5).

Pero este procedimiento podría resucitar los fantasmas del "caso danés", máxime cuando parece imparable una Comunidad de 16 Estados (370 millones de habitantes) y quizás se debiera pensar realísta, e introducir un correctivo a esa rigidez para evitar ser rehenes de un veto o chantaje de un Estado medio o pequeño que quiera imponer su ritmo a los demás: podría pensarse en exigir que, para la entrada en vigor, bastaría la ratificación por Parlamentos nacionales que representen una mayoría de las cinco sextas partes de los Estados cuya población represente el 90% de la ciudadanía de la Unión. En la Comunidad actual de 12 Estados y 345 millones de habitantes se precisarían 10 Parlamentos nacionales a favor y 310.5 millones para la entrada en vigor. En la Comunidad de 16 Estados se precisaría el voto favorable de 14 Parlamentos nacionales que representen 333 millones de habitantes. Se trata de un porcentaje muy alto que garantice un consenso amplio en las revisiones constitucionales, pero que impida las acciones desproporcionadas de un Estado medio o pequeño; habría que regular la situación de ese Estado, si pudiera permanecer en la Unión, su status, o si tendría una "segunda" oportunidad.

Por otra parte, como el Tratado de la Unión Europea y los Tratados (o quizás refundidos, pero de verdad en uno sólo -no como el embrollo del Tratado de Maastricht-) permanecerán por algún tiempo, la revisión de los mismos se hará

mediante leyes constitucionales para aquellas disposiciones fundamentales (objetivos y campo de aplicación), según prevé el art. 8.2 del proyecto. Obsérvese que se derogaría el actual sistema de revisión de los Tratados (art. 236 CEE) retomado en el art. N del Tratado de la Unión Europea. Pero el resto de disposiciones del TUE y de sus tratados serán otro escalón normativo de carácter infraconstitucional al ser susceptible de ser modificado por ley orgánica. Sin duda, otro maremoto jurídico.

En todo caso si el proyecto constitucional pudiera seguir adelante requeriría una "poda" minuciosa e inevitablemente compleja del vigente derecho primario. Posiblemente, más que una modificación de los Tratados vigentes, habría que pensar en su desmembración y reconducción a leyes constitucionales, en el sentido de la proyectada Constitución, y también a leyes orgánicas y a leyes ordinarias y reordenar las competencias y los medios que se otorgan, caso por caso, a las Instituciones comunitarias.

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, serán 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,
- ponderación de votos en el seno del Consejo,
- modificación de las competencias del Tribunal de Justicia (tal y como resultan de los Tratados vigentes),
- condiciones de interposición de los recursos y de las sanciones que imponga el TJCE (significa, pues, que las normas de los vigentes tratados o del que resulte de la correspondiente revisión en materia de recursos podrán ser modificados por ley constitucional).
- en el caso de que un tratado internacional modifique la Constitución,
- adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea.

En definitiva, la ley constitucional tiene la finalidad y sigue el procedimiento propio de las actuales revisiones de los tratados fundacionales con el aditamento, que no es poco, de la posible iniciativa y necesaria aprobación previa del PE. Encubren verdaderos tratados internacionales; y probablemente deban ser tramitados como tales (salvo reforma de las Constituciones nacionales), pues de otro modo plantearían problemas constitucionales en su tramitación parlamentaria interna.

3.- Las leyes orgánicas y las leyes ordinarias

3.1. Sólo se podrá 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 europeos) de los ciudadanos de la Unión.
- atribución de derechos políticos a ciudadanos de terceros países y apátridas,
- 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 art. 235 CE que requiere la unanimidad),

- creación de órganos auxiliares, tareas, estatuto y modalidades de control,

- modalidades de nombramiento de los miembros de TJCE, número de miembros, estatuto, creación de Salas, reunión en Pleno,

- creación de otros órganos jurisdiccionales,

- 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 corresponderá, como siempre en el procedimiento legislativo único del proyecto, en primer lugar al PE; éste habrá de votar por mayoría absoluta de los miembros que lo componen; después pasará a la "Cámara territorial", el Consejo, el cual habrá de aprobarlas por mayoría (se entiende también absoluta) debiendo reunir esa mayoría de Estados miembros el 75% de la población de los Estados miembros.

En la Comunidad actual con 345 millones de habitantes, el 75% representa 259 millones de habitantes y la posibilidad de aislar o marginar a 86 millones de ciudadanos de la Unión en decisiones muy importantes. Quizás debiera pensarse en un porcentaje ligeramente superior (un 80%) a fin de guardar una proporcionalidad con las leyes ordinarias, cuyo porcentaje previsto resulta notoriamente escaso, como ahora demostraré.

3.2. Las **leyes ordinarias** serán adoptadas en "los demás casos". Es evidente que esto no aclara mucho pues el proyecto no explicita con claridad ningún supuesto de ley ordinaria. Se entiende entonces que las futuras leyes ordinarias deberán disputar su campo a buena parte de los actuales reglamentos de base y directivas, así como decisiones dirigidas a todos los Estados miembros.

Su aprobación exigirá la mayoría simple del PE y después, de la mayoría (absoluta) del Consejo con el voto favorable de Estados que representen el 60% de la población.

Ahora bien, debería reconsiderarse ese porcentaje. En la Comunidad de 12 Estados, dar por aprobado una ley con 207 millones de respaldo y un rechazo de 138 millones puede provocar malestar social y alejamiento del proceso, como lo demuestra el sentimiento de marginación de amplias capas de la población en determinados Estados miembros a causa del sistema actual de mayoría cualificada. Por ello, me parece más acertado elevar el listón de población que respalde las leyes ordinarias hasta un 70% a fin de evitar el aislamiento excesivo de importantes poblaciones. En la Comunidad actual de 345 el 70% sería 241'5 millones y la población que pudiera quedar en minoría serían 103'5 millones. En la futura -y sin duda poco deseable- Comunidad de 16 Estados y 370 millones de habitantes, la mayoría requerida con el 70% serían 259 millones y la minoría estaría en 111 millones.

De este modo, las leyes constitucionales requerirían convocar un consenso del 90% de la ciudadanía de la Unión (en lo que representa el voto de los Parlamentos nacionales, mientras que sería la unanimidad de los Gobiernos en el Consejo, más dos tercios del PE); las leyes orgánicas, la mayoría abso-

luta del PE y la mayoría de Estados en el Consejo que representen el 80% de la población, y las leyes ordinarias, la mayoría simple del PE y la mayoría de Estados que represente el 70% de la población. En el caso de las leyes orgánicas y ordinarias puede parecer excesivo. Pero todos los porcentajes son excesivos si los contemplamos desde la óptica de un Estado, ya sea unitario o federal.

Però la Unión Europea que se perfila en este proyecto, aunque rezume por todos sus artículos y párrafos 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 socio-político no es posible seguir legislando con el fórceps de la mayoría, aunque sea democrática en términos cuantitativos..

4.- Las delegaciones legislativas y la legislación de urgencia

4.1. El poder legislativo encomendado al PE y al Consejo podrá ser delegado, mediante Ley orgánica, en favor de la Comisión y sólo en favor de ésta Institución. Ha de tratarse de una habilitación concreta en cuanto a contenido, objeto, alcance y duración. No le permite legislar ex novo a la Comisión, sino adaptar o modificar disposiciones de leyes ordinarias en vigor, pero no introducir nuevas orientaciones o modificaciones esenciales. En definitiva, se permitirá delegar en la Comisión, con el consentimiento de PE y del Consejo, un poder normativo limitado y temporal.

Ya he señalado que las innovaciones que propone este proyecto exigiría muchas derogaciones y modificaciones en los tratados en vigor: por ejemplo, la regulación de las delegaciones legislativas exigiría derogar los art. 145.3 y 155 CEE (y 124 CEEA) y poner fin a la ridícula y esperpéntica "comitología" del sistema actual.

4.2 Un supuesto distinto son las situaciones que requieren una regulación ex novo en caso de circunstancias excepcionales. Entonces, la Comisión podrá adoptar un acto con rango de ley ordinaria (como el Decreto-Ley), lo que significa que no podrá hacerlo en ámbitos reservados a leyes orgánicas y constitucionales. Esta "invasión" del poder legislativo requiere un control por las Instituciones titulares del mismo y de ahí que se precise su confirmación en un plazo de 60 días después de su publicación. Bastaría que el PE o el Consejo no confirmara el acto, para que el mismo se rechazado y deje de estar en vigor.

5.- Las leyes marco

No se trata de una nueva categoría de acto legislativo, sino de una "forma" o estructura legal que puede utilizarse tanto en los supuestos de ley orgánica como en los restantes de leyes ordinarias. Puede tratarse de leyes orgánicas y ordinarias que se limiten a definir los principios generales de la materia y fijen 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, sino por la legal, en el sentido estricto de su aceptación, como corresponde en el orden interno a este tipo de normas propias de un sistema federal: las leyes marco.

La naturaleza y efectos (directo, vertical, horizontal, transfusión, etc.) de la directiva en el sistema actual de los Tratados ha originado un semillero de litigios que han (posiblemente) enriquecido a muchos abogados, ha entretenido apasionantes disputas doctrinales, ha provocado enfrentamientos entre jurisdicciones nacionales (Conseil d'Etat y Tribunales federales financieros alemán) con el TJCE y, casi siempre, perjuicios a los ciudadanos. Hasta su denominación misma era ambigua y poco técnica. Y su incumplimiento era la norma para la mayoría de los Estados.

Lo importante y salvable de la finalidad de la directiva, que es crear un marco jurídico básico y flexible que se adapte a las características propias de las necesidades económicas y sociales de cada Estado, se mantiene en las previstas leyes marco (aunque también podría ser encomendada la ejecución a las Instituciones comunitarias). Se evita toda la enjundiosa problemática del efecto directo mediante la previsión de clarificar cuáles serían las disposiciones directamente aplicables aún en caso de omisión del Estado miembro.

Su ejecución será encomendada a las autoridades nacionales y comunitarias. Si hubiera omisión o infracción por el Estado (o regiones) de su deber de ejecución, la propia ley marco determinará las disposiciones que se aplicarán inmediatamente, sin estar condicionadas al desarrollo interno, evitando así la incertidumbre actual sobre las disposiciones de efecto directo. Pero además, en caso de omisión del Estado o de la región, una ley comunitaria podría sustituir la inacción nacional.

6.- Otros aspectos del procedimiento legislativo: la iniciativa legislativa y la oposición a las enmiendas

6.1. La iniciativa legislativa de las leyes orgánicas y ordinarias, se encomienda a la Comisión manteniéndole en exclusiva un poder que ha sido hasta ahora una de las claves del éxito de la integración (3).

Però como el PE viene reivindicando poder de iniciativa -que tampoco tiene el Consejo en la actualidad- se da satisfacción salomónica a ambas y se les otorga, a título subsidiario por inacción de la Comisión, poder de iniciativa si se ponen de acuerdo en presentar una proposición de ley. Pero se plantean algunos problemas en este art. 31 del proyecto:

- a) Creo que debería haber un requerimiento oficial previo y preverse un plazo para que la Comisión presente su proyecto normativo; de lo contrario, se plantearían enojosos conflictos de competencias; ¿constataría el TJCE la inacción conforme al art. 175 -recurso por omisión- o bastaría el acuerdo político del PE y el Consejo?. Desde luego, si éstos

podrían hacerlo podrían suplantar a la Comisión y atropellar el "nuevo" equilibrio constitucional.

- b) Tiene que precisarse qué se entiende por ponerse de acuerdo ambas instituciones legislativas: ¿en la redacción del proyecto o en el hecho mismo de iniciar la elaboración de un proyecto por el PE?; ¿qué mayorías serían necesarias?

Ciertamente, en los órdenes internos basta el acuerdo de una de las cámaras para elaborar, debatir y aprobar una proposición de ley presentada en su seno. pero quizás sea acertado exigir en la Unión el común acuerdo de las dos "cámaras" y evitar acciones unilaterales que den un protagonismo desmedido y originen expectativas falsas sin posibilidades de éxito y atribuyan al Consejo o al PE la responsabilidad del fracaso ante la opinión pública. Además, el acuerdo común será también una mayor garantía, de cara al éxito del procedimiento legislativo, y evitará sorpresas y el desgaste inútil del esfuerzo legislativo al contar con el apoyo del PE y del Consejo.

El proyecto no hace referencia a una posible **iniciativa legislativa popular** de dimensión europea, pero en el art. 5 hay una previsión general: "podrá, individual o colectivamente, proponer modificaciones de las leyes..."; los ciudadanos tienen derecho a ejercer actividad política, a ser informados y consultados. Creo que en este artículo hay fundamento suficiente para que, a través de una ley constitucional, se desarrollen sus potencialidades y pueda reconocerse la iniciativa legislativa popular o la convocatoria de referéndum en la Unión.

6.2 Si la Comisión desea mantener su iniciativa frente a enmiendas propuestas por el PE o el Consejo, deberá hacer saber expresamente su oposición: entonces, ya se trate de ley ordinaria o de ley orgánica, la votación de dicha enmienda en el PE requerirá la mayoría absoluta y en el Consejo deberá obtener la unanimidad. La explicación de una votación tan exigente e indiferente al acto legislativo estriba en que la propuesta de la Comisión está privilegiada por una presunción: la Comisión defiende con independencia el interés general. Esta presunción ha inspirado el proceso de decisión en las Comunidades Europeas desde su creación y se mantiene con buen sentido en el proyecto constitucional.

Ahora bien, observese que la representatividad de la Comisión decae algo frente a la voluntad de la institución que representa a los pueblos, lo que sin duda es positivo democráticamente, por lo que sólo se exigirá la mayoría absoluta del PE, penalizándole sólo en el caso de las leyes ordinarias (cuyas enmiendas con oposición de la Comisión pasarán de la mayoría simple del PE a una votación por mayoría absoluta); las leyes orgánicas no se resentirán pues requerirán la aprobación por mayoría absoluta. Sin embargo, si es el Consejo el que enmienda la propuesta de la Comisión y ésta se opone a la enmienda, entonces se mantiene íntegramente la presunción de que la Comisión representa el interés general y sólo cuando se reúne la suma plena de los intereses de los Estados miembros podrá prevalecer sobre el interés general. Se trata, pues, de **proteger el interés general frente a extrañas alianzas en el Consejo que marginasen a algunos Estados miembros**. Sin embargo, ese temor a eventuales espurias alianzas que buscasen anular el voto por nacionalidades) no existe frente al PE.

7.- Los desacuerdos entre PE-Consejo

Si el texto aprobado por el PE fuera enmendado a su paso por el Consejo, entonces, como en los sistemas federales, se debe buscar una transacción en un comité mixto y paritario, que posteriormente recabaría la confirmación de ambas instituciones al texto consensuado en su globalidad, sin enmiendas. El procedimiento de votación sería el correspondiente al tipo de ley (ordinaria, orgánica o constitucional) de que se trate.

Aunque nada se prevé, parece lógico pensar que los reglamentos internos de ambas Cámaras regularían coordinadamente la composición del Comité. El sistema está pues muy simplificado y nada tiene que ver con el complejo comité de conciliación del Tratado de la Unión Europea.

II. LA FUNCION EJECUTIVA

El art. 34 relativo a la ejecución de las leyes de la Unión es confuso. Ante todo debe entenderse, implícitamente, que se trata de la ejecución de la legislación orgánica y ordinaria. Pero aún así no se clarifica qué se entiende por función ejecutiva a desempeñar por los Estados miembros. Sorprende además que el párrafo siguiente se inicie así: "sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo primero, la Comisión dispone de la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes...". Luego, parece, que la potestad reglamentaria se comparte por los Estados miembros y por la Comisión. La delimitación de a quien corresponda en cada caso no se hace en el proyecto y quizás pueda pensarse que, en cada ley, el poder legislativo comunitario habrá de decidir su concreta atribución.

Creo que hay que distinguir entre la potestad reglamentaria, que debería regularse en primer lugar, y que correspondería a la Comisión. A tal fin, adoptará "reglamentos de ejecución" (previstos en el art. 30.2), los cuales serán el escalón normativo inmediatamente inferior a las leyes.

Frente a la situación actual en la que la titularidad de la potestad reglamentaria, en la inmensa mayoría de los casos, se atribuye al Consejo, otra vez más el proyecto de Constitución da un vuelco al sistema jurídico vigente al otorgárselo a la Comisión.

Igualmente, la Comisión podrá adoptar medidas individuales para la aplicación del Derecho de la Unión (por ejemplo, en materia de derecho de la competencia) mediante otro tipo normativo actual que permanece, junto a los citados reglamentos de ejecución, en el sistema de fuentes del proyecto: la decisión individual prevista en el art. 30.2.

El proyecto prevé la posibilidad de que el colegislativo comunitario confíe en algunos casos la potestad reglamentaria en el Consejo. Es evidente que el art. 34 párr. 2 invierte la situación actual en materia de ejecución de las normas generales y que el Consejo sufre todas las consecuencias de este ambicioso proyecto.

Pero sigue siendo enigmático y equivoco el primer párrafo de este art. 34: "Los Estados miembros ejecutarán las leyes de la Unión". ¿Se refiere al cumplimiento, a la obligación de acatarlas? ¿Les otorga una potestad de desarrollo legislativo o reglamentario directo dando juego al principio de subsidiariedad y proporcionalidad? o, por el contrario, se refiere a la obligación general de hacer todo lo indispensable para cumplir y hacer cumplir las leyes de la Unión y sus reglamentos

de ejecución?, Yo creo que es este último sentido el que debe acogerse, debiendo los Estados miembros remover todos los obstáculos jurídicos que se opongan al cumplimiento de las leyes y reglamentos comunitarios o adoptando los complementos normativos indispensables que posibiliten su aplicación, salvo que haya una habilitación específica en favor de los Estados miembros.

Además, la Comisión no es una administración periférica y dado que la administración comunitaria es una administración única y centralizada, no dispone de medios operativos para hacer cumplir las normas comunitarias (salvo en el ámbito del derecho de la competencia) y no puede duplicar a las administraciones nacionales. La Unión Europea se seguirá sirviendo de las administraciones nacionales (estatal, autonómica, local, institucional).

Los reglamentos serán "obligatorios en todos sus elementos". Igual se decía respecto de las leyes. Aquí no se produce ningún cambio en relación con el derecho en vigor (art. 189 CEE) si bien los Tratados actuales añaden dos características más: el alcance general y la aplicabilidad directa. Probablemente no sea necesario incluir estas características, pues son consustanciales a su contenido y carácter obligatorio, aunque tampoco sería inútil precisar que no están sujetos a ningún procedimiento de recepción en el derecho interno, al igual que las leyes; pero lo que sí debe explicitar es la obligación de su publicación en el Diario Oficial como condición de su entrada en vigor.

Las decisiones individuales al ser únicamente obligatorias para sus destinatarios no precisarían, como condición de su obligatoriedad, la publicación oficial sino su notificación a los destinatarios.

2.- El control del cumplimiento de las leyes

En coherencia con la competencia asignada a la Comisión en el título III (art. 24), y que es tradicional en el proceso de integración, el proyecto de Constitución atribuye a la Comisión el poder de control del cumplimiento de las leyes por los Estados miembros. Creo que con este art. 35 se clarifica algo el anterior, dándose a entender que la noción de "ejecución" es genérica y se refiere a la posición por la que me inclinaba en el párrafo anterior: en los Estados miembros descansa en último término la responsabilidad del cumplimiento de las leyes de la Unión y de sus reglamentos. Las modalidades de ese control se determinarán en una ley orgánica. Se sistematizarían así los muy diversos procedimientos de control actuales y cuyo eje central gira en torno al procedimiento por incumplimiento del art. 169 CE.

III. LA FUNCION JURISDICCIONAL

Del art. 36 relativo a la función jurisdiccional llama la atención que se asocie a la misma no sólo al Tribunal de Justicia comunitario sino también a "los demás órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales". Creo que es positivo que en el texto constitucional se declare la obligación de todos los Tribunales nacionales de garantizar la aplicación del Derecho comunitario. Hasta ahora esto sólo se declaraba machaconamente por el propio TJCE y por la perseverante doctrina científica.

El proyecto constitucional no modifica las competencias del TJCE ni la regla: se remite la regulación del sistema de recursos a una futura ley constitucional (art. 37) que retomaría probablemente el sistema actual.

Sin embargo, prevé una nueva vía de protección ante el TJCE: una suerte de recursos 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 impongan a las Instituciones u órganos de la Unión afectados, etc., se remiten a una futura ley constitucional. Este recurso directo de los particulares venía siendo solicitado por amplios sectores doctrinales y por el Parlamento Europeo.

Importa destacar que se haya dedicado un artículo (el 39) a una función del Tribunal de Justicia propia de un Tribunal Constitucional. Como es sabido el TJCE, desde la fundación de las Comunidades Europeas en 1951 y 1957, ha sido jurisdicción constitucional, contencioso-administrativa, civil, mercantil, social, etc. 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 el reparto de competencias entre las propias instituciones comunitarias (el equilibrio institucional).

Pues bien, ahora se clarifica 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, y se consagra en un precepto (art. 39) al prever un recurso previo de anulación, a medio camino entre el recurso previo de inconstitucionalidad y el conflicto de competencias.

Las diferencias con el actual recurso de anulación previsto en el art. 173 CE son las siguientes: de un lado, el PE no ve limitada su legitimación activa a la defensa de sus prerrogativas, conforme a la sentencia *Tchernobyl* de 22.5.1990 (que recoge el TUE), sino que, en lógica consecuencia con la atribución del poder de legislación, en paridad absoluta con el Consejo. De otro, el plazo de interposición. 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.

IV. LAS DISPOSICIONES FINANCIERAS

1.- La Ley general presupuestaria

A los "medios" o recursos financieros se dedica un artículo (el 40). El carácter u origen así como el volumen de los recursos financieros de la Unión se determinará "mediante ley". Creo que se trata de una ley general de financiación o presupuestaria. En el primer proyecto de Constitución se decía que se trataría de una ley orgánica pero con un procedimiento distinto de aprobación. Creo que esta confusión se salva ahora con la indeterminación de su naturaleza, pero con el mantenimiento de un procedimiento legislativo de

votación diferente a todas las demás leyes (constitucionales, orgánicas y ordinarias), por lo que será un **quartus genus**: mayoría absoluta de los miembros del PE y dos tercios de los miembros votantes y en el Consejo requerirán cinco sextas partes de los votos de los Estados (en la Comunidad actual, 10 Estados a favor; pero en una temida Comunidad de 16 Estados, el cálculo de Estados será difícil -13,333-, lo que significa que se precisarán 14 votos).

Como esa ley determinará los recursos o ingresos comunitarios, cualquier decisión relativa a la creación de un **impuesto comunitario** se aprobaría por ese procedimiento muy próximo al de la ley constitucional o de revisión.

Frente al sistema actual, supone abandonar la regulación de la naturaleza y volumen de los recursos en los Tratados mismos (que son la "constitución" actual); por ello se explica el exigente método de aprobación. También supone la autonomía financiera de la Unión; cada vez que se piense gastar en algo; el PE (y luego el Consejo) tendrá que afrontar la responsabilidad de decidir de dónde se obtiene el ingreso (art. 40.4); el PE dejará de ser sólo una Institución generosa o "gastadora" y tendrá que mostrar el rostro amargo del gasto. También se acaba con la distinción entre "gastos obligatorios" y "gastos no obligatorios" y con el enmarañado procedimiento presupuestario actual, pues se le aplicaría el procedimiento legislativo general y sólo cambiaría el sistema de votación.

2.- La Ley presupuestaria anual

Por el contrario, la ley presupuestaria anual será aprobada "de conformidad con el procedimiento legislativo". Este laconismo debe ser interpretado (pero mejor es que se clarificase, pues ésta es una de las finalidades del proyecto de constitución) que el presupuesto anual se aprueba como una ley ordinaria. Sin embargo, creo que el presupuesto debería ser aprobado con el rango y mediante el procedimiento propio de las leyes orgánicas.

En este capítulo cabe reseñar que se le imponen a la Unión Europea las mismas condiciones de disciplina financiera que a los Estados miembros pueda imponer el régimen de la Unión Económica y Monetaria.

CONSIDERACIONES FINALES

Se deducen de este título IV del proyecto de Constitución de la Unión Europea varios cambios radicales y de una im-

portancia 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 problemática 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 simplificándose de forma espectacular: reduciendo a **uno y de una sola lectura** a 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 una cambio también importante en todas las Constituciones de los Estados miembros, que no podrán soportar tantas conmociones jurídico-políticas.

¿Para cuando tantas emociones?. Es verdad que ni Kant, ni Victor Hugo, ni Coudenhove-Kalergi, ni Briand, ni Monnet, ni Schuman, ni De Gasperi, ni Madariaga... pudieron imaginar que se alcanzara el nivel de integración logrado en 1993; es verdad. Pero es inevitable recordar a los clásicos españoles... **Largo me lo fiais...**

(1) DOC-ES/PR/226/226452 de 27 de abril de 1993.

(2) Ciertamente, el Consejo, en cuanto Institución, no tiene, en el régimen en vigor, iniciativa en la revisión, pero se compensa esa carencia al estar en manos de los Estados miembros.

(3) Se advierte un error de redacción en el art. 31 primer párrafo: debe utilizar el futuro y decir "corresponderá a la Comisión". Igual sucede en el art. 5.1 (dos primeras frases y en el art. 36.