

ALGUNAS NOTAS SOBRE EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA ¿FEDERALISMO O FÓRMULA ORIGINAL?

LUCIANO PAREJO ALFONSO *

SUMARIO: I. Introducción. II. El debate sobre la finalidad y, en su caso, el cierre del proceso de integración europea. III. La reforma frustrada en Niza. IV. El relanzamiento político del debate.

I. INTRODUCCIÓN

La construcción de las Comunidades, luego Unión, Europeas ha venido desarrollándose sobre el trasfondo de la permanente tensión entre las ideas iniciales de J. Monnet y R. Schuman. La síntesis, sucesivamente conseguida, entre estos planteamientos, que priorizan respectivamente los factores político y económico, se ha traducido hasta ahora en un proceso de pasos sucesivos que, dejando de lado las grandes cuestiones, se guía efectivamente por los intereses. En todo caso el dato crucial, motor del entero proceso, ha sido, por lo menos hasta ahora, de raíz histórica: la paz mediante la superación definitiva de la política estatal de poder y, por tanto, de equilibrio de potencias conducente recurrentemente a conflictos bélicos. En otras palabras: la construcción a escala europea de un sistema que proporcionando la necesaria seguridad permitiera el desarrollo estable de la libertad. Se explica así la dificultad para la reducción del proceso y la estructura resultante a modelos establecidos y conocidos, así como, en particular, su caracterización por el Tribunal de Justicia como comunidad de Derecho.

Por lo dicho, en el mundo de los modelos y de las ideas el proceso de integración supranacional europeo siempre se ha debatido en términos de opción entre confede-

* Catedrático de Derecho Administrativo, Universidad Carlos III de Madrid.

ración y federación y las múltiples soluciones intermedias posibles. Sin embargo, en el plano real y sustantivo, puede decirse, con Dan Eleazar, que la Europa comunitaria responde ya al federalismo, siempre que se considere aquélla en términos de realización del principio inherente a éste y no así de realización más o menos fiel de algún modelo histórico del mismo. Pues, como ha dicho Pescatore¹, el Marshall del Derecho europeo comunitario, los métodos del federalismo no sólo son vías de organización de Estados. El federalismo es una filosofía política y legal que se adapta ella misma a todos los contextos políticos en los niveles municipal e internacional, siempre que y allí donde se cumplan dos presupuestos básicos: la búsqueda de unidad combinada con genuino respeto a la autonomía y los intereses legítimos de las entidades participantes.

Esta filosofía está desde luego presente en la Europa comunitaria, por más que su estructura institucional responda aún al diseño supranacional que implica el conjunto institucional Comisión-Consejo-Parlamento y continúe garantizando a los Gobiernos de los Estados una voz decisiva en el gobierno europeo.

Ya Ipsen² puso tempranamente de relieve el carácter *sui generis* de las estructuras comunitarias en tanto que elementos de una entidad ni equiparable, ni comparable a los Estados integrantes. Recientemente, el ministro francés del Interior Chevènement ha insistido en la misma idea: la Unión Europea no es ni una federación, ni una confederación. Es una cosa que nunca ha sido descrita en parte alguna y que no se asemeja ni siquiera al Sacro Imperio Romano Germánico³. Constituye por ello un error, como ya señalara Frowein, intentar captar su naturaleza a partir de categorías de Derecho constitucional. Pues tiene, como todo sistema, su propio esquema institucional, su propia «constitución».

Lo decisivo es, así, el dato de que, si bien la institucionalización comunitario-europea presenta ya rasgos constitucionales, el cuadro institucional no reposa aún sobre un poder constituyente radicado en la soberanía, sino únicamente en el consenso de los Estados miembros expresado y formalizado en los correspondientes Tratados. De esta suerte, la Unión Europea es, por su origen, una organización internacional, pero en su realidad y funcionamiento mucho más que una mera asociación de Estados, incluso si ésta se conceptúa —según hace Ipsen— como finalista para la integración funcional. Se trata según Grimm⁴ de una comunidad o unión de Estados de base contractual, sin poder constituyente propio, creada mediante Tratados y desarrollada a través de la modificación de éstos, que da lugar a un complejo sistema de poder diver-

¹ Sobre la posición de P. PESCATORE puede consultarse su ya clásico trabajo *Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales*, INTAL, Buenos Aires, 1973.

² IPSEN, H.P: *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, Vol I, Tübingen, 1992.

³ Entrevista a los ministros alemán Fischer y francés Chevènement en *Le Monde* del día 21 de junio de 2000.

⁴ GRIMM: *Braucht Europa eine Verfassung?*, JZ, 1995.

sificado en escalones territoriales a partir de dos básicos: la Unión misma y los Estados miembros de ella. En este complejo sistema, en el que se imbrican esos dos ordenamientos territoriales básicos, huelga hablar de soberanía: los conflictos que surjan en su seno y entre esos dos ordenamientos han de ser solucionados en sede política o jurídica.

En todo caso se trata de una comunidad en formación y abierta, es decir, que se considera a sí misma en proceso de definición al compás de su misma evolución (en términos de Delors: «in search of its soul»). No consiste, pues, en una situación de integración definida y establecida; es la misma acción de integración y su decurso, tal como se manifiesta en cada momento de éste.

El elemento fundamental de la Unión radica, según Kirchhof⁵, en la construcción a doble nivel, en la que el primero o basal legitima el segundo y aunque continúa predicando de sí mismo el carácter de soberano precisa del segundo para el ejercicio en común de gran parte de su soberanía. Para Chiti⁶, cuatro notas caracterizan el sistema:

- El carácter de proceso, que impide toda interpretación desde la óptica estatal.
- La estabilización y la progresión mediante la decantación de «adquisiciones» jurídicas sucesivas (el llamado acervo comunitario).
- La distinción en su seno de una suerte de «constitución» comunitaria (los Tratados).
- La progresiva imbricación del ordenamiento comunitario y los ordenamientos estatales, con tendencia, pues, a la dilución de la construcción dualista.

Se explica así el desarrollo del proceso de integración europea preferentemente en el terreno del Derecho, como ha hecho notar, según ya se dijo, el Tribunal de Justicia.

II. EL DEBATE SOBRE LA FINALIDAD Y, EN SU CASO, EL CIERRE DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

El «modelo» de integración así sumariamente descrito parece mostrar signos de agotamiento, como resulta de la afirmación por actor actual tan destacado del proceso como R. Prodi de estarse en un momento histórico de «opción» por razón del fenómeno de la globalización y del cambio generalizado. El diagnóstico no es desde luego unánime: para M.R. Lepsius⁷ de la necesidad de actualización del proceso para mantener su funcionalidad no se deriva sin más la de un «salto cualitativo». Pero sí puede

⁵ KIRCHHOF: The balance of powers between national and european institutions, *European Law Journal*, Vol 5, N.º 3, septiembre 1999.

⁶ CHITI: Principio di sussidiarietà, pubblica amministrazione e diritto amministrativo, *Rivista di Diritto Pubblico*, vol. 3, 1995.

⁷ M. RAINER LEPSIUS: Die Europäische Union als Herrschaftsverband eigener Prägung, *Harvard Jean MONNET WORKING PAPERS*, contribución al *Jean MONNET WORKING PAPER n.º 7/00*, Symposium: Responses to JOSCHKA FISCHER, *Harvard Law School*, Cambridge.

decirse que es mayoritario, al menos en lo que respecta a esa necesidad de un verdadero salto cualitativo. Y ello porque se entiende que la disyuntiva actual no es otra que la que media entre la erosión del proceso o su renovación. Se piensa, pues, en que ha llegado la hora de inversión de los términos de equilibrio entre los polos de la tensión subyacente mediante la superación del método de Monnet y la realización del planteamiento de Schuman. El salto cualitativo que se ofrece como ineludible es, pues, a lo político, de donde la focalización del debate en la «finalidad» y, por lo tanto, la «ultramación» del proceso, en los términos del diseño, del sistema, es decir, de la «constitución».

Como ha dicho J. Fischer⁸ el desencadenamiento de ese debate tiene dos causas:

- i) Los problemas y los retos de Europa se han imbricado en un nudo gordiano que, en las circunstancias actuales, sólo con mucha dificultad puede llegar a deshacerse. Basta con la enumeración de los principales: introducción de la moneda única; ampliación al Este; crisis de la Comisión Europea; reducida aceptación del Parlamento Europeo y de las elecciones europeas; guerras balcánicas y comienzo y desarrollo de la política exterior y de seguridad común.
- ii) La necesidad de la organización paralela de dos procesos: 1) la ampliación al este y Sudeste; y 2) la colocación de la última piedra en el edificio de la integración europea, concretamente la integración política. Y, por tanto, la de resolución de las cuestiones relativas a los términos de aquella ampliación y la de mantenimiento y mejora de la capacidad de actuación de Europa.

Pero sin duda el desencadenante inmediato del debate en curso ha sido la incapacidad de la reforma de Niza para resolver satisfactoriamente los interrogantes institucionales y de funcionamiento que plantea el ulterior desarrollo de la comunidad ampliada de quince a veintisiete o, incluso, treinta miembros. La propia Conferencia Intergubernamental convocada en Bruselas el 14 de febrero de 2000 para adoptar las modificaciones a introducir en los Tratados reconoce esa incapacidad en la Declaración que adoptó sobre el futuro de la Unión. En ella afirma desde luego que la conclusión de sus trabajos abre paso de suyo a la ampliación de la Unión, pues con la ratificación del Tratado de Niza ésta habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos miembros. Pero inmediatamente insiste en que lo conseguido es sólo la apertura del camino a la ampliación, por lo que apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión que, impulsado por el Consejo Europeo mediante iniciativas adecuadas, ha de involucrar a todas las instancias afectadas, incluidos los Estados candidatos a la integración y concluir en la convocatoria y celebración en 2004 de una nueva Conferencia Intergubernamental con miras

⁸ Conferencia pronunciada el día 12 de mayo de 2000 en la Humboldt-Universität de Berlín. Título «Vom Staatenverbund zur Föderation: Gedanken über die Finalität der europäischen Integration» (De la asociación de Estados a la federación: ideas sobre la finalidad de la integración europea).

al acuerdo sobre las modificaciones que deban introducirse aún en los Tratados sobre la base de las soluciones a dar a las siguientes cuestiones:

- 1.^a La delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad.
- 2.^a El estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia.
- 3.^a La simplificación de los Tratados con el fin de clarificar y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado.
- 4.^a La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

III. LA REFORMA FRUSTRADA EN NIZA

Se entiende perfectamente, pues, que el Tratado de Niza gire en torno a dos ejes, ligados a los problemas que resultan del desbloqueo de la ampliación: i) los aspectos institucionales; y ii) las cooperaciones reforzadas (la institucionalización de la integración de geometría variable)⁹.

Es el primero de esos ejes, el relativo a las cuestiones institucionales, el que aquí interesa y en el que el avance en modo alguno alcanza la condición de «salto cualitativo», mereciendo más bien la modesta conceptualización de «adaptación» del funcionamiento institucional a la nueva realidad que ha de resultar de la incorporación de nuevos Estados miembros. Y aún esa adaptación no se consigue en términos mínimamente claros, de suerte que su resultado se caracteriza por la complejidad e, incluso, la confusión.

Para comprobar estas afirmaciones basta con un simple repaso a las modificaciones introducidas en las reglas de funcionamiento y, en su caso, la organización de las principales instituciones comunitarias.

1. El Consejo

De las modificaciones que afectan a este órgano central, pocas son las recogidas en el Tratado mismo, concentrándose la mayoría en el Protocolo anejo sobre la ampliación de la Unión Europea y defiriéndose su entrada en vigor más allá de la previsible para el Tratado mismo de Niza (concretamente al día 1 de enero de 2005).

⁹ Sobre la «reforma de Niza» véase el extenso e interesante comentario de R. ALONSO GARCÍA en su estudio preliminar a la publicación del Tratado de Niza y las versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, Biblioteca de Legislación, Serie Menor, Ed. Cívitas, 1.^a edición, Madrid 2001.

1.1. *El funcionamiento: la ponderación del voto en el seno del Consejo*

La situación a este respecto venía lastrada por la sobrevaloración del factor población (debida a la composición inicial de la originaria Comunidad Económica Europea); lastre que, aún no eliminado, con las sucesivas ampliaciones ha ido dando lugar, además, al incremento del peso relativo de los Estados con menor población. La consecuencia con la que debía enfrentarse la Conferencia Intergubernamental era la pérdida sensible por el Consejo de legitimación democrática y el peligro de acentuación severa del fenómeno justamente con la nueva e importante ampliación hacia el Este.

De ahí la solución arbitrada: la multiplicación desigual del voto ponderado, por 2,6 en el caso de los Estados pequeños y por 2,9 en el de los Estados grandes (España sale aquí beneficiada, al multiplicarse su voto ponderado por 3,37)¹⁰.

1.2. *La mayoría cualificada*

El umbral mínimo para el juego restringido de la mayoría cualificada está fijado en 62 votos (resultantes de la ponderación de la población), si bien la suma de éstos sólo resulta posible en la práctica si procede de la mayoría de los Estados miembros. De hecho, pues, la regla de la mayoría cualificada lo es de una doble mayoría (de votos y de Estados), lo que se explica políticamente en la anticipación de las consecuencias de la ampliación de la Europea de los quince.

En Niza se adapta a la ampliación el umbral de la mayoría cualificada y se formaliza su carácter real de doble mayoría. El umbral si sitúa en 169 votos, al haberse reducido a muy última hora en un voto el previsto en 170, con claro perjuicio ahora para España¹¹. Y se precisa la necesidad, además, de la concurrencia del requisito bien de mayoría (si la propuesta a aprobar procede de la Comisión), bien de dos tercios de los Estados miembros (en todos los restantes supuestos).

¹⁰ Como señala R. ALONSO GARCÍA, *op. cit.*, en nota anterior, el tratamiento especial del voto de España trae causa de la Declaración n.º 50 aneja al Acta Final del Tratado de Amsterdam —relativa al Protocolo sobre las Instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea—, que asumió la situación particular de España que, en el momento de la adhesión a las Comunidades, renunció a un mayor peso en el Consejo a cambio de contar, al igual que los grandes, con dos Comisarios, prerrogativa ésta destinada a desaparecer justamente como consecuencia de las futuras ampliaciones de la Unión.

¹¹ R. ALONSO GARCÍA, *op. cit.*, en nota núm. 9, explica este perjuicio: situado el umbral de la mayoría cualificada en 170 (sobre un total de 137 votos), la minoría de bloqueo resultante quedaba colocada en 68, lo que permitía la equiparación de España —a estos efectos (suficiencia de la obtención de la adhesión de un Estado con 12 votos para la consecución del bloqueo)— a los cuatro Estados grandes. La disminución en uno de los votos precisos para la mayoría cualificada implica la elevación en uno de los precisos para la minoría de bloqueo, con la consecuencia de la desaparición de la apuntada posibilidad de la equiparación a los grandes.

A la doble regla anterior, de aplicación en todo caso, se añade ahora una tercera, de aplicación únicamente a solicitud de un Estado miembro: la relativa a la «verificación demográfica», que sirve para la comprobación de que la mayoría cualificada responde en todo caso a un mínimo del 62% de la población total de la Unión Europea (porcentaje éste, del que resulta una minoría de bloqueo del 38% de dicha población total). Se trata de una compensación a Alemania —Estado con la mayor población— por su equiparación (no obstante la considerable diferencia en población) a los otros tres Estados grandes (Gran Bretaña, Francia e Italia) en voto ponderado; compensación, que le permite, unida a otro de los grandes y cualquier otro Estado miembro (excepto Luxemburgo), bloquear cualquier decisión ¹².

La lógica operativa de la mayoría cualificada así establecida, de suyo compleja, incurre, sin embargo, en exceso de complejidad (acreditativo de las deficiencias de la operación de reforma institucional y la precariedad de sus resultados) cuando de la regulación de su paulatina adaptación al proceso de ampliación:

— A cada incorporación o adhesión el mínimo preciso para la obtención de la mayoría cualificada ha de calcularse de modo que el umbral de ésta (expresado en votos) no supere el fijado en el cuadro consignado en la declaración sobre la ampliación incluido en el Acta final, es decir, la declaración sobre dicho extremo acompañada al Protocolo referido justamente a la ampliación de la Unión. Y en dicho cuadro (que aparece efectivamente en el apartado 2 de la Declaración) se establece el total de votos ponderados (345) y su distribución entre los diferentes Estados (incluidos los candidatos a la adhesión ¹³), aplicándose las reglas del sistema de mayoría cualificada: mínimo de 258 votos y mayoría de Estados miembros (para el caso de propuestas formuladas por la Comisión) y de 258 votos y dos tercios de los Estados miembros (en todos los restantes supuestos), con posibilidad de ser solicitada por cualquier Estado miembro la comprobación de que los Estados miembros integrantes de la mayoría cualificada representan como mínimo el 62% de la población total de la Unión ¹⁴.

— Si hasta aquí no hay ningún añadido, sino simple precisión de los datos indispensables para el juego de las reglas de la mayoría cualificada, las condiciones de dicho juego se tornan confusas en virtud de añadido de una Declaración independiente «relativa al umbral de la mayoría cualificada y al número de votos de la minoría de

¹² Esta posibilidad no la tiene, así, ninguno de los otros tres Estados grandes. Estos deben unirse entre sí y al menos con España para conseguir el mínimo de población preciso para el bloqueo.

¹³ España queda equiparada en votos (27) a Polonia, con dos votos menos que los atribuidos a cada uno de los Estados grandes (29) y a distancia del Estado más grande de entre los restantes (Rumania con 14).

¹⁴ Según señala R. ALONSO GARCÍA, *op. cit.*, en nota núm. 9, esta regla consagra la preponderancia de Alemania desde el punto de vista de la minoría de bloqueo. Pues conforme a ella sólo una coalición de tres de los Estados grandes de la que forme parte precisamente Alemania puede alcanzar el umbral preciso (38%).

bloqueo en una Unión ampliada» y referida a la hipótesis de que al tiempo de la entrada en vigor de las nuevas ponderaciones de voto a que acaba de hacerse referencia (1 de enero de 2005) aún no se haya producido la incorporación de todos los Estados contemplados en el cuadro de votos ponderados; Declaración «transitoria» que opera así, obviamente, sobre la analizada. Según esta otra Declaración, desde el día 1 de enero de 2005 (fecha, como queda dicho, de entrada en vigor de las nuevas ponderaciones de voto) y hasta el de la incorporación del último Estado candidato que haga el número 27 de los Estados miembros, deben regir, a su vez, las siguientes reglas:

- i) Evolución del umbral mínimo de la mayoría cualificada al ritmo mismo de las adhesiones, a partir de un porcentaje inferior al de partida y hasta el máximo del 73,4%.
- ii) En el momento de la adhesión de todos los Estados candidatos, es decir, en la Unión de 27 miembros, la minoría de bloqueo pasará a ser de 91 votos, con la consecuencia de *la adaptación automática del umbral de la mayoría cualificada resultante del cuadro* consignado en la Declaración sobre la ampliación de la Unión.

En la hipótesis contemplada en esta Declaración sobre la Declaración relativa a la ampliación (hipótesis en modo alguno descartable, lo que explica justamente la declaración misma) puede producirse la paradoja de que las cifras fijadas en el cuadro de la segunda a efectos del juego de la mayoría cualificada nunca estarán en vigor, es decir, serán aplicables. Pues del cuadro resulta un umbral de la mayoría cualificada del 74,78% y una minoría de bloqueo de 88 votos ponderados.

Debe decirse, sin embargo, que la contradicción entre el contenido de las dos Declaraciones sólo se producirá, siempre en la hipótesis aludida, en el momento de la composición de la Unión por 27 Estados miembros. Pues hasta entonces lo único que sucederá es una adaptación secuencial (al ritmo de las incorporaciones) del cuadro sedicentemente definitivo de la ampliación dentro de unos márgenes perfectamente compatibles con sus previsiones: la banda entre un umbral mínimo de mayoría cualificada de un porcentaje inferior al 71,26% y otro del 73,74% no llega, en efecto, al 74,78% contemplado en el referido cuadro. El único problema aquí es puramente interpretativo: si por porcentaje «actual» a efectos de la fijación del inferior de la expresada banda debe entenderse el vigente en el momento de suscribirse el Tratado de Niza (es decir, el del 71,26% resultante de un mínimo de 62 votos ponderados sobre el total de 87) o, por el contrario, el fijado en el propio Tratado de Niza. Con R. Alonso García¹⁵ debe identificarse sin duda aquel porcentaje con el aún vigente, en modo alguno con el previsto en el Tratado de Niza. La dificultad real que plantea hasta aquí la doble declaración se circunscribe, pues, al cálculo mismo en cada momento del

¹⁵ *Op. cit.*, en nota núm. 9.

proceso de ampliación del número mínimo preciso para alcanzar la mayoría cualificada; dificultad, que deberá ser superada en el seno mismo del Consejo Europeo.

Alcanzado, sin embargo, el número de 27 Estados miembros parece, por tanto, que debería aplicarse sin más la Declaración sobre la ampliación, cuya entrada en vigor está prevista para el 1 de enero de 2005. La consignación por la Declaración sobre el umbral de la mayoría cualificada y *el número de votos de la minoría de bloqueo* de una minoría de bloqueo de 91 votos ponderados (que se corresponde con un umbral de mayoría cualificada del 73,91%), sin alusión ya alguna a los 88 votos ponderados (que se corresponde con un umbral de la mayoría cualificada del 74,78%) resultantes del cuadro de aquella otra pugna en contra, sin embargo, de tal conclusión. La causa de esta discordancia, de imposible conciliación, entre ambas Declaraciones se encuentra sin duda en la dura negociación de la nueva ponderación de los votos en el Consejo, en la que se enfrentaron dos bloques de intereses: el de los Estados grandes (deseosos de no perder peso en el seno del Consejo) y el de restantes Estados. La resistencia a la primera propuesta francesa (tres grupos de ponderación: los grandes, con 30 votos; los medianos (con tres escalones: 28 para España; 26 para Polonia; y, con diferencia apreciable, 12 para Rumania); y los pequeños (todos con menos de 10 votos cada una) hubo de dar paso a otra más modulada: pérdida de peso relativo por los grandes en beneficio de los pequeños y equiparación en los medianos de España y Polonia), que sufrió retoques de última hora determinantes de la necesidad del incremento del total de votos a los 345 finales (para incrementar los votos reconocidos a Rumania y Lituania). A lo largo de todo este proceso no se alteró la minoría de bloqueo, que siempre quedó en 88 votos. Lo sucedido a partir de aquí sólo puede ser objeto de conjeturas, descartada la hipótesis inverosímil del simple error. R. Alonso García¹⁶ ofrece una interpretación verosímil, que gira en torno a la consciente omisión —para no reabrir un debate que podría haber impedido a última hora el acuerdo— de la cuestión de la minoría de bloqueo en el contexto del debate de los términos en que, en el «período transitorio» hasta la incorporación de todos los Estados candidatos previstos, habría de tener lugar el cálculo de la ponderación del voto, con el efecto de dejar abierta la de la minoría de bloqueo hasta el momento de finalización de aquel período.

2. La Comisión

El principal peligro que para este órgano —representativo justamente del momento comunitario de la integración— representaba la ampliación era el de conversión en una verdadera asamblea, con las consecuencias que de ello podrían resultar en punto a su idoneidad para cumplir con un mínimo de eficacia las importantes funciones que en el sistema comunitario tiene encomendadas. La reforma pretende conjurar

¹⁶ *Op. cit.*, en nota núm. 9.

ese peligro ¹⁷ recurriendo, en lo sustancial y al igual que en el caso anterior, a una solución escalonada en función del proceso mismo de la ampliación, que aquí se combina, sin embargo, con innovaciones de efectividad inmediata. En ella son visibles perfectamente, sin necesidad de mayor comentario, las limitaciones que a un diseño organizativo funcional impone desde luego la intergubernamentalidad que es rasgo esencial de la estructura comunitaria.

El escalonamiento de la reforma tiene también como referencias temporales básicas el 1 de enero de 2005 y el momento de incorporación de todos los Estados candidatos previstos (la Unión con 27 Estados miembros). Así:

— A partir del día 1 de enero de 2005 debe regir ya (implantándose al ritmo mismo de la incorporación de Estados) la regla de igualdad de los Estados miembros en lo que respecta a la nacionalidad de los Comisarios: un solo Comisario por Estado miembro — todos los Estados miembros un Comisario.

— A partir de la integración de la Unión por 27 Estados, además, el número de miembros de la Comisión habrá de ser inferior al de Estados miembros ¹⁸, aplicándose la regla de la elección por el sistema de rotación igualitaria (sistema que habrá de precisar el Consejo) y el principio de estricta igualdad entre aquéllos por lo que hace al orden del turno de «acceso» al comisariado y a la permanencia de los correspondientes Comisarios (en función de su nacionalidad) en el cargo; todo ello, teniendo en cuenta la exigencia del reflejo de forma satisfactoria por todos los colegios de comisarios que se constituyan de la diversidad demográfica y geográfica de los Estados miembros.

Las medidas de entrada en vigor inmediata con el Tratado de Niza son ambivalentes: si de un lado procuran atajar, muy parcialmente, la pérdida de capacidad operativa de una Comisión necesariamente ampliada (reforzamiento de la Presidencia), de otro parecen atender primariamente a las consecuencias de la ampliación para el equilibrio establecido en la lógica de la intergubernamentalidad (pérdida de peso relativo en la Comisión de los Estados miembros de la Unión de 15 ¹⁹). Son las siguientes:

- i) Sustitución del sistema de designación de candidato a Presidente de la Comisión por acuerdo de los Gobiernos de los Estados miembros por el consistente en su designación por acuerdo del Consejo, en su formación extraordinaria de

¹⁷ Que el informe Weizsäcker-Dehaene-Simon relativo a las implicaciones institucionales de la ampliación de la Unión califica muy significativamente, identificando con tino el enorme riesgo de desnaturalización de la esencia de la Comisión que comporta, de conversión del colegio de comisarios en una asamblea de delegados nacionales.

¹⁸ El número exacto de Comisarios queda a la decisión del Consejo.

¹⁹ Los cuatro grandes y España, que en su adhesión obtuvo también, renunciando a una mejor solución en la ponderación de su voto en el Consejo y como ya se ha dicho, dos Comisarios.

Jefes de Estado o de Gobierno, adoptado por mayoría cualificada (sistema que resalta la influencia de los Estados con mayor peso en voto ponderado).

- ii) Designación por el Consejo, en su formación ordinaria, mediante decisión adoptada por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente de la Comisión, de los candidatos a miembros de ésta.
- iii) Nombramiento del Presidente y los restantes miembros de la Comisión, previa la aprobación por el Parlamento Europeo, por el Consejo y mediante decisión adoptada por mayoría cualificada.
- iv) Atribución al Presidente de la Comisión de las siguientes competencias: i) fijación de la orientación política de la Comisión, debiendo tenerse en cuenta que los comisarios ejercen sus cargos bajo la autoridad del Presidente; ii) organización interna de ésta; iii) estructuración y reparto de las responsabilidades entre los miembros de la Comisión; iv) nombramiento de Vicepresidentes (sin número prefijado), previa aprobación por el propio colegio de comisarios; y v) prerrogativa de forzar la dimisión de cualquier comisario, previa aprobación del colegio.

3. El Parlamento europeo

El estatuto del Parlamento es el afectado en menor grado por las reformas acordadas, reconduciéndose las que tienen por objeto aquél a las siguientes:

a) El incremento del límite máximo de eurodiputados (que pasa de 700 a 732) en los términos resultantes tanto del éxito de la exigencia de Alemania de conservación, dado su peso demográfico, del número de eurodiputados (99) y sus consecuencias para el adecuado encaje proporcional de la representación parlamentaria a reservar a los Estados candidatos a la adhesión, como de las negociaciones para la reducción (inevitable para el aludido encaje de los parlamentarios por los nuevos Estados miembros) del número de parlamentarios atribuidos a los restantes actuales Estados miembros; negociaciones, en las que jugó un papel importante, a su vez, la cuestión de la reponderación de los votos en el Consejo (de suerte que los Estados mejor librados a este respecto, como España, pierden mayor número de escaños que los peor librados en punto al voto ponderado, beneficiados, pues, en dicho número).

b) La previsión del establecimiento, vía procedimiento de codecisión, del estatuto de los partidos políticos de ámbito europeo y de las normas pertinentes sobre su financiación (art. 191 TCE). La Declaración anexa referida específicamente al artículo 191 TCE precisa a este respecto que: i) «... las disposiciones del artículo 191 no suponen ningún tipo de transferencia de competencias a la Comunidad Europea y no afectan a la aplicación de las normas constitucionales nacionales pertinentes»; ii) «la financiación de los partidos políticos a escala europea con cargo al presupuesto de las Comunidades Europeas no podrá utilizarse para financiar directa o indirectamente los

partidos políticos a escala nacional»; y iii) «las disposiciones relativas a la financiación de los partidos políticos se aplicarán, sobre una misma base, a todas las fuerzas políticas representadas en el Parlamento Europeo».

c) El establecimiento de nuevos supuestos de codecisión (arts. 13, 67, 137, 157, 159.3 y 191 TCE), con el consiguiente reforzamiento de la posición del Parlamento, que, sin embargo, queda aún lejos de aquélla a la que aspira ésta.

d) La equiparación del Parlamento con el Consejo, la Comisión y los Estados miembros en punto a legitimación para recurrir en anulación ante el Tribunal de Justicia; equiparación, cuya trascendencia en modo alguno es menor.

e) El reconocimiento de la legitimación del Parlamento para poner en marcha el control judicial previo de la compatibilidad de los acuerdos internacionales a celebrar por la Comunidad Europea con terceros Estados u organizaciones internacionales.

4. El Tribunal de Justicia

Esta decisiva institución es objeto, por el contrario, de modificaciones de relieve. Por de pronto se establece un nuevo y único Protocolo sobre su estatuto, que pasa a ser común para la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Lo más significativo es, como ha apuntado ya R. Alonso García²⁰, la amplia descongelación del rango de la regulación del Tribunal, hasta ahora incorporada al texto de los Tratados y que en buena parte queda remitida ahora al estatuto. Rango de Derecho originario, exigente —para su modificación— de una Conferencia Intergubernamental y ratificación del acuerdo alcanzado en ella por todos los Estados miembros conforme a su Derecho interno, sólo conserva el título referido a los Jueces y Abogados Generales. El restante contenido del estatuto pasa a poder modificarse mediante acuerdo unánime del Consejo, lo que representa una muy importante flexibilización de aquél. Paralela flexibilización experimentan los reglamentos de procedimiento, que van a poder ser modificados por acuerdo del Consejo adoptado por mayoría cualificada.

Los cambios más importantes en la organización y el funcionamiento del complejo representado por el Tribunal de Primera Instancia y el Tribunal de Justicia, pueden sintetizarse así:

i) Renovación de la lógica del expresado complejo, para configurar el Tribunal de primera Instancia claramente como Juez de derecho común en primera instancia (con posibilidad de la agregación al mismo de Salas jurisdiccionales para tipos específicos de asuntos) y conversión, así e igualmente clara, del Tribunal de Justicia en culminación de la estructura judicial de la Unión garante de la unidad y la coherencia del Derecho comunitario.

²⁰ *Op. cit.*, en nota núm. 9.

ii) Para el Tribunal de Justicia: *a*) establecimiento de la regla de un Juez por Estado miembro (para favorecer la consideración de las concepciones fundamentales de todos los sistemas jurídicos estatales y la aceptación de las soluciones adoptadas y, en definitiva, la legitimación del propio Tribunal), con exclusión de la posibilidad de que el Consejo (por unanimidad y a petición del propio Tribunal) pueda aumentar el número de Jueces, para los que, de otro lado, no se exige el requisito de la nacionalidad (aunque es previsible el mantenimiento de la costumbre de la existencia de un Juez nacional de cada Estado miembro) (art. 221 TCE); *b*) inversión de la economía actual del funcionamiento interno: la regla general será la actuación en sala (3 ó 5 Jueces) o «gran sala» (11 Jueces, a petición de un Estado miembro o de una institución comunitaria parte en el proceso) y la excepción en sesión plenaria (asuntos muy determinados o de excepcional importancia) (arts. 195.2, 213, 216 y 247.7 TCE y 16 del estatuto); y *c*) limitación de las competencias en primera instancia a los asuntos relativos a incompatibilidad con el derecho comunitario (recursos por incumplimiento) y aquéllas que expresamente se reserven al Tribunal (el estatuto ha optado, por ahora, por mantener la situación presente, reservando todas las que actualmente le están atribuidas).

iii) Establecimiento, para el Tribunal de Primera Instancia, de la regla de al menos un Juez por cada Estado miembro (por ahora el Estatuto —art. 48— fija el número, de modo congruente, en 15) (art. 224 TCE), así como conversión potencial (por depender su efectividad del estatuto, que por ahora no ha hecho uso de esta posibilidad) de éste en instancia común de primera instancia en materia de indemnización y en la de los recursos de anulación y por omisión contra actos incluso normativos de las instituciones comunitarias (art. 225.1 TCE) y dotación al mismo de competencia para conocer de ciertas cuestiones prejudiciales (art. 225.3 TCE) con ruptura del monopolio que actualmente tiene el Tribunal de Justicia en esta materia (ruptura potencial, pues el estatuto todavía no se ha consumado).

iv) Previsión de la posibilidad de la creación —mediante Decisiones del Consejo, adoptadas bien a propuesta de la Comisión y previa consulta al Tribunal de Justicia y al Parlamento Europeo o bien a iniciativa del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo— de Salas de recurso de carácter jurisdiccional para contenciosos especiales, muy concretamente los relativos a la función pública comunitaria, integradas por personas elegidas (designadas por el Consejo por unanimidad) por ofrecer absolutas garantías de independencia y poseer la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales (art. 225 A TCE).

El simple repaso de las innovaciones institucionales introducidas por Niza revela, haciendo superflua cualquier ulterior argumentación o razonamiento, el fracaso que ha supuesto desde la perspectiva de la necesidad no ya de un verdadero «salto cualitativo» en la construcción europea, sino siquiera de una clarificación del objetivo final, del «cierre» del proceso de integración; juicio de fracaso que por ello en modo al-

guno es extraño que se encuentre muy generalizado²¹. Nada o muy poco, en efecto, ha contribuido al diseño de la culminación de dicho proceso de integración, en el escenario que plantea la gran ampliación en curso y ya inevitable y desde el punto de vista de la arquitectura de las estructuras y procesos decisionales comunitarios. Se entiende, pues, que Niza, lejos de haber pacificado el debate sobre el futuro de la Unión Europea, lo haya espoleado.

IV. EL RELANZAMIENTO POLÍTICO DEL DEBATE

1. La propuesta de J. Fischer

Ha sido Joschka Fischer el que, a título ciertamente personal, pero desde la específica posición que le otorga su condición de Ministro alemán de Asuntos Exteriores, ha relanzado el debate, formulando un planteamiento y una propuesta²² centrados en la idea del tránsito desde el «Staatenverbund» o asociación de Estados que supone la actual Unión Europea hacia un sistema parlamentario pleno en el contexto de la Federación europea reclamada hace ya 50 años por R. Schuman y que puede hacerse hoy viable utilizando como motor nuclear la «Federación de Estados nacionales» planteada por J. Delors.

Considerando que los Estados nacionales actuales (y las instituciones y tradiciones que comportan) constituyen realidades históricas de imposible desconocimiento²³, sería un error prescindir de ellos en la culminación del proceso de integración, cuya viabilidad requiere más bien su asunción o inserción en la aludida Federación. En el entendido, por tanto, que ésta en modo alguno puede consistir en un Estado soberano federal europeo «sucesor» de los actuales Estados nacionales soberanos, debiendo traducir más bien una estructura de poder basada en la división de la soberanía entre la instancia europea común y la estatal nacional (que es lo que en la actualidad pretende el principio de subsidiariedad tan invocado como mal comprendido). El objetivo perseguido sería, pues, una construcción específica derivada de la división vertical del poder político-público, con «constitucionalización» como principio clave del de subsidiariedad (que en ningún caso podría dar pie a intento alguno de «renacionalización» de dicha construcción).

El tránsito a la Federación se produce mediante tres reformas que implican la solución al problema democrático y un nuevo orden de competencias en sentido tanto

²¹ Esta, de fracaso, es la calificación que merece Niza a observador tan cualificado como el ex Presidente del Gobierno F. GONZÁLEZ en las conversaciones reproducidas en el libro «El futuro no es lo que era. Una conversación». Juan Luis CEBRIÁN y Felipe GONZÁLEZ, Editorial Aguilar, Madrid, 2001.

²² En la conferencia citada en nota núm. 9.

²³ El razonamiento de FISCHER incluye la consideración de que la globalización y la integración europea lejos de cuestionar la pervivencia de los Estados nacionales refuerzan su posición en el nuevo papel de mediadores prestadores a los ciudadanos de seguridad e identidad respecto de las estructuras más amplias operadas por actores anónimos.

horizontal (división-distribución-equilibrio de poderes europeos) como vertical (distribución territorial de poderes-competencias entre Europa, los Estados y las Regiones). Las reformas requieren, a su vez, la «refundación constitucional» de Europa, es decir, la realización del proyecto de una Constitución europea, cuyo núcleo debe estar integrado por el reconocimiento y la garantía de los derechos fundamentales, humanos y civiles de los ciudadanos europeos, una división equilibrada de poderes entre las instituciones europeas y una delimitación precisa de las instancias europea y nacional-estatal y cuyo eje vertebrador ha de ser la relación entre la Federación y el Estado nacional. Quiere decirse, pues, que Fischer postula abiertamente la conclusión de un contrato constitucional («Verfassungsvertrag») clarificador de la distribución territorial de competencias para la superación del método actualmente seguido en la integración europea, el de Monnet.

Entrando en la reformas organizativas concretas que la propuesta implica, el diseño del Parlamento debe permitirle desempeñar una doble representación: la de la Europa de los Estados nacionales y la de la Europa de los ciudadanos, unificando las diferentes elites políticas nacionales y las diversas opiniones públicas asimismo nacionales. Se explica así su articulación en dos Cámaras. La primera estaría integrada por diputados electos que, al mismo tiempo, serían miembros de los Parlamentos de los Estados nacionales con la finalidad de evitar toda contradicción, cualquier antagonismo entre aquéllos y el Parlamento Europeo, entre Europa y Estado nacional. Para la segunda cabe seguir cualquiera de los modelos que representan, de un lado, el Senado norteamericano (elección por cada Estado de un número igual de senadores) y, de otro, el Consejo Federal (Bundesrat) alemán (voto desigual de los Estados, representación gubernamental de éstos). También para el diseño del Ejecutivo se estima posible optar entre el desarrollo del actual Consejo para su conversión en un auténtico Gobierno europeo (formación de éste a partir de los Gobiernos de los Estados miembros) y la articulación a partir de la actual Comisión Europea (que permanecería, pero quedaría reducida a la condición de un simple órgano administrativo), sobre la base de un Presidente directamente elegido y dotado de amplias facultades ejecutivas²⁴, sin negar la posibilidad asimismo de soluciones intermedias.

No se le escapa a Fischer, sin embargo, que, precisando la realización del federalismo así esbozado un nuevo «contrato constitucional», la cuestión central es la del método a seguir. De ahí que se pregunte frontalmente sobre la idoneidad del método hasta ahora seguido en el proceso de integración, lo que significa su puesta en cuestión y, con él, de este último, en cuanto elemento central y vertebrador del mismo.

²⁴ Según sus declaraciones ante la Comisión de asuntos constitucionales del Parlamento Europeo, de las que da cuenta la edición de *Le Monde* del día 7 de julio de 2000, ésta es la solución preferida por FISCHER, aunque el Canciller alemán SCHRÖDER la ha desestimado por ilusoria (*Le Monde* del día 18 de julio de 2000).

La victoria inicial del método Monnet (sobre el método Schuman), el método de avance por pequeños pasos sin descanso alguno para la reflexión sobre el objetivo final, se explica por el contexto —la integración económica (la generación de un mercado común) de un reducido grupo de países (Estados)— hoy superado tras las sucesivas ampliaciones, que han hecho pasar a primer plano la integración política y la democratización de la instancia europea. Justamente por ello, la insuficiencia del método ha determinado el surgimiento al cabo de vías de escape a la amenaza de bloqueo, significativamente la de formación de grupos de composición diversa de «adelantados» en las cuestiones en las que el progreso en bloque del conjunto se muestra prácticamente imposible (ejemplos significativos: Schengen, unión económica y monetaria). Esta vía de progreso de «geometría variable» ya ensayada y desarrollada en Niza («cooperación reforzada») se ofrece así como alternativa metodológica plausible para resolver el doble reto de la ampliación y la intensificación de la integración, tanto más cuanto que la Europa ampliada comporta forzosamente, por más heterogénea, mayores dosis de diferenciación. Pero comporta simultáneamente un peligro cierto de pérdida de identidad europea y de coherencia interna, así como de erosión interna de la Unión por el riesgo de extracción del ámbito político integrado de sucesivos sectores para su entrega a la cooperación intergubernamental (peligro ínsito ya en la lógica actual del proceso de integración que aporta nueva munición crítica para afirmar la crisis definitiva del método Monnet). La necesidad de conjuración de estos riesgos lleva a Fischer a conectar con la propuesta por J. Delors de una Federación de Estados nacionales constituida por los seis Estados fundadores mediante un «tratado dentro del tratado» dirigido a la reforma profunda de las instituciones europeas. Esta propuesta coincide con los planteamientos del que fue Canciller alemán H. Schmidt y del ex Presidente francés V. Giscard d'Estaing, si bien éstos apuntan al grupo integrado por los 11 Estados de la zona Euro, y recuerda la iniciativa de K. Lamers y W. Schäuble de creación de una «Europa nuclear» (entendida como núcleo estable y cerrado, que ni siquiera comprendía todos los Estados fundadores, pues excluía a Italia).

Estando pues el proceso europeo ante la disyuntiva entre erosión e integración, el camino a seguir para superarla con éxito consiste en una modulación del planteamiento de Delors, concretamente la consistente en la creación de un «centro de gravitación», que opere como «magneto de integración abierta a todos» y, por tanto, vanguardia del proceso de integración y desarrollo de éste en dos o tres etapas, concretamente las siguientes:

- 1.ª La construcción y el desarrollo al efecto de una cooperación reforzada entre los Estados que se declaren dispuestos a ella (objetivo plausible, por haber sucedido ya esa cooperación reforzada en otros ámbitos).
- 2.ª La constitución (posible, no necesaria y a título de paso intermedio) del antes aludido «centro de gravitación» mediante la firma por el grupo de Estados dis-

puestos a ello de un nuevo «tratado constitutivo», que formaría el núcleo de la «Constitución de la Federación».

Este «centro de gravitación» se dotaría así de instituciones propias (un Gobierno que hablara con una sola voz en el seno de la Unión; un Parlamento fuerte; un Presidente elegido directamente), erigiéndose en la locomotora del proceso ulterior de integración europea. En ningún caso se trataría de un «club exclusivo»: sus reglas básicas deberían ser la transparencia y la apertura a la participación de los restantes Estados miembros de la Unión.

3.^a La culminación (progresiva) del proceso de integración en la ya apuntada «Federación de Estados nacionales».

La propuesta de Fischer no ha tardado en obtener una respuesta contundente, que acredita hasta qué punto es real la dificultad derivada del arraigo de las categorías y tradiciones «nacionales». H. Vedrine, Ministro francés de Asuntos Exteriores, ha declarado²⁵ con relación justamente a dicha propuesta, que el nudo de la reflexión de Fischer gira en torno a los conceptos de Federación y Federación de Estado-nación, preguntándose si, a fin de cuentas, no se trata de una misma cosa para concluir que, en caso positivo, vamos hacia un bloqueo.

Como señala Ch. Leben²⁶, queda claro así que, en el debate abierto por la propuesta analizada, la cuestión reside en qué sea la «Federación» pretendida. Y se centra en ella cabalmente por la fuerza que aún tiene lo «nacional», a cuyo servicio se colocan las categorías jurídico-públicas establecidas —particularmente la de soberanía— y también nociones puramente políticas, fuertemente afectivas o no estrictamente racionales, como la de nación.

La soberanía, tal como se ha teorizado en la Europa continental desde la segunda mitad de s. XIX y la primera del XX (en Alemania Laband y Jellinek; en Francia, Eimein, Hauriou, Duguit y Carré de Malberg) descansa en las ideas sentadas por L. Le Fur²⁷, conforme a las cuales resulta determinante para la cualidad estatal. De ahí que mientras que el Estado federal, por su doble cualidad de Federación y de Estado y en virtud de esta segunda, posee soberanía, no sucede lo mismo con la confederación de Estados, pues ésta es una pura asociación que no hace surgir ningún nuevo Estado como en el caso anterior. Esta es la razón por la que H. Kelsen²⁸ haga la misma distinción desde el criterio del fundamento: únicamente en el orden inter-

²⁵ Declaraciones publicadas en el diario *Le Monde*, edición del día 11-12 de junio de 2000.

²⁶ CHARLES LEBEN, *Fédération d'Etats-nations ou Etat fédéral?*, Harvard JEAN MONNET WORKING PAPER (Symposium), contribución al Jean Monnet WORKING PAPER N.º 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer, Harvard Law School, Cambridge.

²⁷ L. LE FUR: *Etat fédéral et confederation d'Etats*, tesis, París, 1896. Existe edición facsímil realizada por Ed. Panthéon-Assas, LGDJ, París 2000.

²⁸ H. KELSEN: *Teoría general del Derecho y del Estado*, Traducción Eduardo GARCÍA MAYNEZ, Imprenta Universitaria, México, 1950.

nacional (la confederación de Estados) o directamente en el propio orden jurídico, es decir, la correspondiente Constitución (el Estado federal) y sólo indirectamente en aquel otro orden.

Aplicando este esquema conceptual, la propuesta de Fischer queda irremediablemente bajo la sospecha de perseguir la creación de un Estado federal europeo, con la consecuencia irremediable, así y siempre desde el condicionamiento de las categorías del Derecho constitucional, de la pérdida por los actuales Estados miembros de su preciada soberanía y, por tanto, la esencia de su cualidad estatal. Claro que esa pérdida de soberanía puede medirse, para determinar el punto de quiebra de la estatalidad, tanto desde el criterio del Derecho internacional (núcleo de la soberanía: relaciones exteriores y defensa), como desde el propio del Derecho constitucional interno (núcleo de la soberanía: cualidad de referencia última de legitimidad y legalidad de un determinado ordenamiento jurídico).

Se tropieza de esta forma, pues, con el que Fischer llama no casualmente «nudo gordiano» que dificulta toda salida del callejón oscuro en que parece haberse perdido el proceso de integración europea. Y ello, porque éste sigue desarrollándose, en efecto, con arreglo a una doble lógica:

- De un lado, al reposar las instituciones europeas en tratados constitutivos de organizaciones internacionales (recuérdese que la «conexión» constitucional que permite, en el caso de España, la articulación de nuestro Estado-ordenamiento en el poder-ordenamiento comunitario europeo se circunscribe al artículo 93 CE, que aborda la cuestión desde el punto de vista de tratados atributivos a organizaciones o instituciones internacionales del ejercicio de competencias derivadas de la norma constitucional), su construcción y funcionamiento responden a la economía propia de lo interestatal o intergubernamental. Ello significa que son los Estados miembros los dueños del juego y carece de sentido referirse a la democracia (entendida en los mismos términos que la intraestatal) en el seno de las referidas instituciones europeas.
- Pero, de otro lado, al estar presidido el funcionamiento mismo de las instituciones europeas por la lógica de la integración progresiva (lógica representada por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y, muy especialmente, el Tribunal de Justicia, así como la posibilidad de la adopción de decisiones y la creación de Derecho derivado directamente aplicables), actúa en dicho funcionamiento también, y paralelamente, una dinámica distinta, propia de un federalismo funcional.

El resultado del juego de esta doble lógica no es sino la confusión acerca del que está surgiendo del proceso de integración; confusión, que lleva al recurso fácil y es-capista de la apelación a la especificidad (organización-ordenamiento *sui generis*) y la crítica desde los esquemas conocidos (déficit democrático, por ejemplo). La supe-

ración de esta situación de confusión sólo parece posible técnicamente mediante el recurso al principio del federalismo.

Dejando de lado las de orden semántico (la terminología alemana es aquí más rica, pues el radio de significación del concepto de «Bund» es más amplio que el de «Federación»), las dificultades que esa salida plantea residen, como se ha visto, en la identificación del Estado —cuya pervivencia en el estadio final de la integración y en calidad de pieza de la estructura total resultante nadie pone en cuestión— con la soberanía y la nación.

Por de pronto, interesa dejar aclarado que este es un debate típicamente continental y en muy buena medida ajeno a la cultura político-jurídica anglosajona (permeada más fecundamente por el pragmatismo). Pues, como apunta R. Lepsius²⁹, para el pensamiento «en categorías» continental parece inusual e, incluso, irritante representarse la Unión Europea como un proceso en evolución y, en todo caso, como una construcción de impronta propia (justamente este autor la califica como unión dotada de *potestas* —«Herrschaftsverband»— de impronta propia). Es significativo, en este mismo sentido, la observación del propio J. Fischer, al exponer su propuesta, sobre el carácter indigerible a escala europea del concepto «federalismo», por lo que habría beneficiado el debate el hallazgo por su parte de una nueva o distinta «etiqueta» para identificar el modelo a que aspira.

Según argumenta H. Wallace³⁰, Gran Bretaña es un país con una experiencia estatal específica, diferente de la continental, desde la que muchos piensan que el federalismo supone un sistema de organización del poder jerárquico y de arriba hacia abajo. Pues aquella experiencia se deja describir más bien como de evolución orgánica de las relaciones entre los diferentes niveles, estratos o instancias de gobierno, dando lugar a un sistema en que el comportamiento constitucional se define de consuno preferentemente por la práctica y las decisiones parlamentarias y no tanto por documentos constitucionales formales. Con todo, puede decirse que la evolución a partir de la integración de Gran Bretaña en la Unión Europea ha hecho a los ingleses más abiertos o receptivos a los conceptos y, por tanto, a las formas y los métodos de integración continentales. De ahí que pueda afirmarse que la cultura jurídica anglosajona, aunque por supuesto continúe siéndole más familiar el aludido «desarrollo orgánico», no opondría obstáculos insalvables a formalizaciones jurídicas de carácter federalista guiadas por una nueva «constitución europea».

En el continente es también perceptible una evolución que pone de relieve cómo la resistencia ofrecida a la intensificación de la integración europea bajo el signo del federalismo obedece a un aferramiento a categorías fuertemente erosionadas. Así es incluso en el caso paradigmático del país, Francia, en el que dicha resistencia es más

²⁹ M. R. LEPSIUS, *op. cit.*, en nota núm. 7.

³⁰ H. WALLACE: *Possible Futures for the European Union: A BRITISH REACTION*, Harvard Jean MONNET PAPER, contribución al Jean MONNET WORKING PAPER n.º 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer, Harvard Law School, Cambridge.

consistente y acusada: es significativo que la doctrina del Consejo Constitucional en materia de enjuiciamiento de la constitucionalidad de los tratados comunitarios haya pasado de una primera línea de defensa basada en la distinción entre simples «limitaciones» y verdaderas «transferencias» de soberanía (para posibilitar sólo las primeras y exigir una reforma constitucional) a otra consistente en utilizar el criterio de afectación o no por los tratados de «las condiciones esenciales del ejercicio de la soberanía nacional»³¹. Hasta el momento las disposiciones que suponen afectación de ésta no le han llevado a rechazar la ratificación por Francia y sí sólo la reforma de la norma constitucional, lo que significa que en ningún caso ha podido apreciar un grado de afectación tal que suponga verdadera lesión de las referidas condiciones esenciales. De donde se sigue el carácter estricto con que maneja el apuntado criterio.

En realidad, pues, la dificultad analizada es más nominal e inercial que sustancial o real. La soberanía es un concepto histórico y carece hoy del contenido y el alcance con los que históricamente fue acuñado. Incluso prescindiendo de su afectación por los procesos de integración supranacional en curso, los Estados hace tiempo que han dejado de poseer la cualidades de estancamiento y no dependencia que en teoría le presta su carácter aún formalmente soberano. Y el signo de los tiempos, como demuestra la economía, está lejos de anunciar una detención del proceso de deterioro de tales cualidades. Ello no significa necesariamente la desaparición del Estado aún hoy vigente, pues al día de hoy no se está en condiciones de hacer una predicción en tal sentido, pero sí desde luego su profunda transformación. Ésta significa que el Estado ha dejado de ser ya la referencia última del orden jurídico-político, para pasar a ser tan sólo una de sus referencias, si se quiere una significativa e importante. La consecuencia es justamente la pérdida por el Estado del monopolio del poder, el cual ha de compartir tanto en el interior, como en la escena internacional (con particular intensidad cuando se involucra en procesos de integración como el europeo). La Constitución española aporta un buen ejemplo del reconocimiento por el poder constituyente interno clásico de la realidad descrita: su ya citado artículo 93 considera con toda naturalidad compatible con el acto de soberanía del que forma parte la cesión (sin limitación precisa) del ejercicio de competencias a organizaciones o instituciones internacionales que contempla. Solución directamente constitucional ésta que, en el fondo, no difiere de la establecida vía interpretación sea por el Consejo Constitucional francés, sea por otros Tribunales Constitucionales, como, significativamente, el alemán³².

³¹ Resoluciones del Consejo Constitucional francés sobre Tratados CE-UE: Maastricht I, II et III, décision n.º 92-313 DC du 23 septembre 1992, grande décision n.º 45, pág. 94; Maastricht I, II et III, décision n.º 92-312 DC du 2 septembre 1992: grande décision n.º 45, pág. 76; Maastricht I, II, III, décision n.º 92-308 DC du 9 avril 1992: grande décision n.º 45, pág. 55, en Recueil du Conseil Constitutionnel, Louis FAVOREU et Loïc PHILIP, Dalloz 1999, 10.ª edición.

³² Sentencias del Tribunal Federal Constitucional alemán de 12 de octubre de 1993 (BverfGe 89, 155; sobre el Tratado de Maastricht) y 31 de marzo de 1993 (BverfGe 97, 350; sobre unión económica y monetaria).

Siendo esto así, la cuestión se desplaza a la determinación de si el proceso de integración europea y, por tanto, de recomposición del ejercicio de competencias puede, sin poner en cuestión sus bases actuales, proseguirse e intensificarse, incluso para alcanzar una solución que responda al principio del federalismo o si, por el contrario, esa intensificación deja de ser factible en algún punto que, por implicar ruptura con aquellas bases, hace necesario el replanteamiento de éstas, lo que vale decir del sustento de la Unión en el consenso de los Estados que la forman.

Por despejar de entrada la cuestión extrema de si el aludido punto de ruptura se alcanzaría en el caso de adopción de una «Constitución europea»: ni siquiera ésta comportaría tal efecto, pues como acertadamente ha afirmado el Presidente francés J. Chirac ³³ el acto constituyente europeo por sí mismo no remite a estructura institucional específica alguna. El principio material del federalismo en modo alguno excluye (antes al contrario la implica) una construcción con dos escalones constituyentes compatibles entre sí. El repetido punto de ruptura no se alcanzaría ni siquiera en caso de que la «Constitución» europea previera la posibilidad de su modificación por procedimiento distinto del de la suscripción de un nuevo Tratado entre los miembros, es decir, de revisión mediante acto dispositivo propio, adoptado, por tanto, conforme a la regla de la mayoría y no de la unanimidad. Así habría de considerarse cuando menos en el caso de reconocimiento a los Estados miembros del derecho de apartarse de la Unión caso de comportar la revisión constitucional europea una revisión de la norma constitucional propia no deseada. A pesar de la opinión de tanta autoridad como la de Ch. Eisenman, para el que el establecimiento de aquel procedimiento legislativo propio comporta de suyo la pérdida por los Estados miembros de la estructura federal de su condición estricta de tales ³⁴. Pues se trata de una opinión enteramente condicionada por construcciones dogmáticas hoy cuestionables.

En este derecho último de abandono de la Unión por incompatibilidad grave no superable con el proyecto constitucional propio habría que situar, en efecto, la virtualidad (única) de la cualidad soberana que continúa predicándose de los Estados. Al menos mientras no se alcance el estadio en que sea posible hablar de un pueblo europeo con identidad propia; estadio que, por el momento, parece algo ciertamente lejano sólo existente en el plano de los deseos ³⁵.

De donde se sigue, en conclusión, que el «modelo constitucional» propuesto por Fischer es desde luego viable, por más que suscite resistencias que, por su misma naturaleza, forman un verdadero «nudo gordiano» que difícilmente puede ser soltado y

³³ En su discurso ante el Bundestag alemán del día 27 de junio de 2000.

³⁴ Ch. EISENMANN: *Centralisation et desentralisation*, Ed. LGDJ, París 1948.

³⁵ A este respecto véanse las interesantes consideraciones de E. FERNÁNDEZ GARCÍA, *La idea de Europa en Europa y los derechos humanos*, recogido ahora en el volumen *Dignidad humana y ciudadanía cosmopolita*, Ed. Dykinson-Instituto de derechos Humanos Bartolomé de las Casas (Universidad Carlos III de Madrid), Madrid, 2001.

precisa por ello ser más bien cortado. Afirmación que incluso puede ser fundamentada con construcciones doctrinales oponibles a las antes examinadas y opuestas al modelo propuesto: la del «pacto federativo» elaborada por C. Schmitt³⁶, según la cual el acto de creación de la Federación no hace perder a los Estados miembros su condición de unidades políticas, retomada en la doctrina francesa por O. Beaud³⁷, que entiende que, por implicar la inexistencia de dilución, por absorción, de dichos Estados en aquélla, se aparta del Derecho común de la personalidad moral, pues mientras en aquél la persona jurídica se interpone entre los fundadores y los órganos colectivos (pudiendo decirse, así, que éstos sustituyen a aquéllos), en la teoría pública del pacto federativo los autores del pacto, los sujetos del poder constituyente, continúan subsistiendo.

La objeción basada en la nación, íntimamente ligada a la de soberanía, trae causa de la identificación por Carré de Malberg³⁸ de Estado y nación: aquél no es distinto y opuesto a ésta, pues sus poderes pertenecen a la nación, de suerte que no puede ser otra cosa que la personificación de ésta. Pero como señala con perspicacia Ch. Leben³⁹ no es a la soberanía así fundada a la que apelan los constitucionalistas, principalmente franceses, defensores del Estado-nación, pues lo hacen más bien a la idea metajurídica de perennidad de la comunidad fraguada en y por la historia, que expresa una herencia cultural, religiosa, lingüística, política y, en definitiva, una voluntad de convivencia de una calidad especial. La nación (y, por identificación, el Estado) de cuya defensa frente al proceso de integración europea se trata es, pues, una entidad metafísica que no está en la disposición democrática de ningún pueblo histórico, pues éste es sólo depositario y tiene el ineludible deber de transmitirla tal como la recibió. Es obvio que semejante base irracional no puede servir de soporte a una objeción consistente a la viabilidad de la propuesta de J. Fischer, por más que ponga de relieve la raíz de resistencias reales importantes al objetivo por ésta perseguido; resistencias, que en modo alguno pueden ser ignoradas. Pero es que, en todo caso y como destaca con acierto Ch. Leben⁴⁰, existe una opinión política paralela que no entiende que la compleja herencia y la voluntad específica de convivencia en que se traduce la nación

Véase también la crítica a la propuesta de refundación constitucional de la Unión de J. FISCHER que, sobre la base del desarrollo asimétrico en Europa de las tres «ciudadanías» de T.H. MARSHALL (jurídica, político-democrática y social), realiza K. VON BEYME, *Fischers Griff nach einer europäischen Verfassung*, Harvard Jean Monnet WORKING PAPERS, contribución al Jean Monnet Working Paper n.º 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer, Harvard Law School, Cambridge.

³⁶ C. SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, versión española de Francisco Ayala, Alianza Universidad, Madrid, 1983.

³⁷ O. BEAUD, *La puissance de l'Etat*, Presses Universitaires de France, París, 1994.

³⁸ Carré DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat: spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français*, Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1985.

³⁹ Ch. LEBEN, *op. cit.*, en nota núm 26.

⁴⁰ Ch. LEBEN, *op. cit.*, en nota núm. 26.

deban expresarse necesariamente en el seno de un Estado soberano y no así en un Estado inserto en una estructura federativa más amplia, como resulta del modelo final propuesto para Europa por Fischer.

2. La propuesta intermedia de R. Prodi

El Presidente de la Comisión Europea, R. Prodi, a pesar de considerar —al igual que J. Fischer— ya agotado el método de integración mediante «ajustes sucesivos» y llegado el momento, por ello y en la decisiva coyuntura histórica en la que se encuentran los pueblos de Europa, de arriesgar el salto desde el actual estadio «prepolítico» de la Unión a uno propiamente político (recordando, a este efecto, la afirmación del Primer Ministro francés L. Jospin de que Europea es ante todo un «proyecto político»), aporta al debate una propuesta alternativa más moderada⁴¹ y, por ello, ciertamente más plausible.

Las bases de partida del planteamiento de Prodi pueden resumirse así:

— Los Estados nacionales carecen de la masa crítica y la escala necesarias para el desarrollo de un acción efectiva en el mundo actual.

— La integración europea ha reportado y reporta evidentes ventajas, que permiten encarar la globalización sin miedo y garantía de éxito y entre las que destacan tres: i) el tamaño económico y comercial derivado del paso del mercado común, al mercado único y del añadido de la moneda única; ii) la ampliación prevista, que, reunificando Europa va a transformar la Unión en un poder continental sin afán de dominio; y iii) el irremplazable capital intelectual que anida en la diversidad de culturas, el nivel educativo y la tradición democrática.

— La precedencia de la cuestión de la definición de los objetivos de la integración sobre la del rediseño institucional, de modo que sólo tras aquella operación debe procederse a discutir los medios de acción apropiados para pasar ulteriormente a la consolidación de la democracia compartida.

— La identificación como objetivos «internos» de: i) la reafirmación del modelo europeo, resultado del esfuerzo histórico y consistente en un equilibrio específico entre, de un lado, crecimiento y bienestar y, de otro lado, sociedad solidaria y sociedad abierta, lo que significa, en definitiva, la fórmula «prosperidad y solidaridad»; ii) la ampliación, en la plena conciencia de que ésta coloca la solidaridad en una nueva perspectiva; iii) el mantenimiento de la cohesión social; y iv) la conservación y la mejora del medio ambiente, es decir, el desarrollo sostenible. En el entendido de que la consecución de estos objetivos hace indispensable el progreso del proceso de integración, pues sólo una Unión grande estará en condiciones, en el nuevo escenario

⁴¹ La propuesta se contiene en la conferencia pronunciada el día 29 de mayo de 2000 en el Instituto de Estudios Políticos de París.

mundial, de defender el aludido modelo, combatiendo la desigualdad que está corroyendo el tejido social (o, dicho de otra forma, construyendo un nuevo estilo económico europeo en el que la afirmación de los valores de la innovación, competitividad y libertad de empresa sea compatible con la conservación del humanismo como referencia suprema.

— El establecimiento como objetivo externo de Europa en tanto que «poder emergente», de la demostración, gracias al éxito del proceso de integración, de la viabilidad de un método para la paz (a través, significativamente, del Derecho); objetivo éste, para cuya consecución resulta igualmente indispensable el progreso de la integración.

Ha llegado la hora, pues, de dotar a Europa de los medios institucionales y financieros precisos para cumplir los expresados objetivos. No es posible seguir avanzando hacia una sociedad más justa (y no sólo en pos del perfeccionamiento del mercado único) con estructuras «livianas»: se impone así el juicio de obsolescencia respecto de la actual organización basada en el pilar comunitario y los círculos intergubernamentales (cooperación reforzada) y la regla del consenso (con preferencia a la de la mayoría).

El camino para dar el salto ya inaplazable pasa, sin embargo, por la senda conocida del mercado y el método de concentración en lo que une y soslayamiento de lo que provoca enfrentamiento⁴². Este modo de proceder, diseñado por «los fundadores», es el que ha conducido a una estructura institucional original, que no es ni federal ni intergubernamental. El éxito de la Comunidad Europea se debe precisamente a la superación del dilema entre creación de un super-Estado y yuxtaposición de diferentes Estados.

Los pasos a dar se concretan así:

1.º Aprobar la Carta europea de derechos fundamentales, la cual deberá señalar el inicio de un nuevo «proceso constituyente» europeo.

2.º Evitar la compartimentación o «división horizontal» del edificio europeo, promoviendo la imbricación y complementariedad de sus diferentes niveles, así como la cooperación entre todos ellos, en términos que soslayen, a su vez, los extremos de la centralización y la renacionalización conforme a un método pragmático que proceda por materias y asuntos.

3.º Otorgar al Tribunal de Justicia el papel de guardián del orden competencial (sobre la base del principio de subsidiariedad).

⁴² En el mismo sentido de no ser necesaria una alternativa al procedimiento seguido hasta ahora para el perfeccionamiento institucional, procediendo más bien continuar el desarrollo de lo ya conseguido, K. HOLZINGER y Chr. KNILL, *Eine VERFASSUNG FÜR die europäische Federation. Kontinuierliche WEITERENTWICKLUNG DES ERREICHTEN*, Harvard Jean MONNET WORKING PAPERS, contribución al Jean Monnet Working Paper n.º 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer, Harvard Law School, Cambridge.

4.º Conservar los órganos centrales actuales, integrando la Comisión con antiguos parlamentarios y Ministros para hacer de ella un «Gobierno europeo fuerte», sin necesidad de introducir en los restantes alteraciones importantes (aunque sí los perfeccionamientos que se consideren necesarios), toda vez que dotados ya de legitimación democrática suficiente. En este punto se hace constar un rechazo frontal a la introducción de una segunda Cámara (de representación y, por tanto, control por parte de los Estados miembros) por entender que supondría un verdadero retroceso en el proceso de integración. Por el contrario, Prodi entiende procedente una simplificación de las estructuras y el incremento de su transparencia en la línea señalada por el libro blanco sobre gobernabilidad⁴³.

5.º Establecer un impuesto europeo con arreglo al principio de «no taxation without consent». Pues cada nivel de decisión debe descansar en recursos identificados y adecuados o proporcionados a sus tareas.

En resumen: la propuesta, más realista, de R. Prodi pone el acento en avanzar en la integración sobre la base no de una discusión *a priori* de la estructura final o resultante, sino de proyectos y políticas comunes por la senda ya conocida de la «singularidad». Pues considera que el progreso siguiendo tal método comporta de suyo una Unión más fuerte y eficaz, que es de lo que, en definitiva, se trata.

3. Una propuesta doctrinal aún más modesta: la de simple perfeccionamiento de las estructuras actuales

Terciando en el debate, pero desde la perspectiva doctrinal, M. R. Lepsius⁴⁴ ha formulado una propuesta, de la que —para concluir esta exposición— parece interesante siquiera dar noticia y que i) arranca de la reflexión de que ni el malestar del pensamiento acostumbrado a las categorías del Derecho público interno ante la «singularidad» de la construcción europea, ni la necesidad de la ampliación (que, como demuestra la experiencia, siempre ha logrado compaginarse con el progreso de la integración) constituyen desencadenantes de la necesidad de un «salto cualitativo» en ésta, y ii) descansa en las siguientes ideas:

a) A los efectos de la deseada «funcionalidad» de las estructuras europeas, la clave no reside en el arbitrio de técnicas propias de la regla de la toma de decisiones por mayoría. La disfunción que padece la Unión trae causa más bien de la ausencia de «voluntad decisional», con lo que el remedio consiste en la generación de ésta. Basta a este efecto con crear las condiciones para el funcionamiento adecuado del COREPER (como pieza técnica básica de apoyo al Consejo) y de la Comisión y el

⁴³ Libro blanco sobre Gobernanza Europea, Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, COM (2001) 420 final.

⁴⁴ M. R. LEPSIUS, *op. cit.*, en nota núm. 7.

desarrollo de criterios efectivos de racionalidad europea. Pues el criterio formal de la mayoría no es capaz por sí mismo de sustituir al material o sustantivo del consenso. La mayoría sin consenso es, en una Comunidad ampliada y heterogénea, más bien un peligro.

b) En los términos en que viene planteándose, el problema de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados es difícil de resolver, incluso apelando al principio de subsidiariedad (que en modo alguno proporciona un criterio seguro para la ubicación de las competencias). Pues en el seno de la Unión no es posible distribuir «campos políticos», ya que la cuestión reside más bien en la especificación de los ámbitos de validez de criterios de racionalidad, cada uno de los cuales dotado de propia lógica funcional que se proyecta en diferentes campos políticos. Constituye pues un craso error demandar nuevas y más perfeccionadas distribuciones competenciales sin hacer alusión expresa a los problemas asociados necesariamente a ellas y, muy especialmente, al financiero. La cuestión está, en efecto, en la clasificación de los criterios de racionalidad y la asignación de éstos a los diferentes niveles de dirección y legitimación de la estructura europea. La «fragmentación competencial» es posible en el estadio actual del mercado único y el orden de la libre competencia por ser factible la separación de dichos criterios, en términos relativos e instrumentales, del plano de las políticas y tener éstos unos mismos efectos sobre los Estados. En la medida en que se incrementa el número y la heterogeneidad de los criterios de racionalidad aplicables a la política europea, surgen problemas complicados de ponderación y articulación. Pues aparece la necesidad de la reducción centralizada de la contraposición de los criterios y de los consecuentes conflictos entre ellos, al dejar de ser factible ya su ordenación, previa fragmentación, por la acción simultánea y paralela de varias instancias. En los sistemas parlamentarios, la ponderación y articulación de diferentes criterios de racionalidad de idéntico rango tiene lugar mediante decisiones mayoritarias y presupuestarias. Por ello mismo surge la necesidad de la elevación de la competencia sobre la distribución de competencias al plano federativo. De ahí que, desde esta perspectiva, deba reconocerse que la propuesta de Fischer es coherente.

c) Pero la coherencia de la propuesta de Fischer así destacada supone, al propio tiempo, desconocimiento de la realidad de la Unión Europea: su reposo sobre la cooperación de los Estados miembros «soberanos», que consienten en el ejercicio común de parte de su soberanía. De ahí que aquella propuesta signifique, en contra de tal realidad, es decir, del «orden constitutivo» actual de la Unión, la traslación a ésta del «núcleo de la soberanía» (con independencia de cómo se conciba éste), residiendo justamente en ello el «salto cualitativo» en la integración. Pero la conveniencia e, incluso, la necesidad para la integración de tal salto es más que cuestionable.

Lo primero, porque los Estados nacionales continúan siendo indispensables, en su calidad de espacios políticos con sustrato popular real, para la realización de la igualdad y la solidaridad, imposible de alcanzar a escala europea. El aludido salto com-

portaría la interrupción del proceso evolutivo actual y el establecimiento de la pretensión de un grado de integración que desbordaría la capacidad de regulación y redistribución de la Unión. Siendo Europa, como es, un «Estado con pluralidad de pueblos», los intereses de los ciudadanos de la Unión no son iguales y sobre ellos no puede decidirse por el procedimiento de la mayoría en el seno de sistemas altamente agregados. Los diferentes pueblos representan no sólo tradiciones pintorescas, constituyen «demoi» democráticos con una pretensión general de autogobierno y, por tanto, unidades con una fuerza de absorción de conflictos sociales que es irrenunciable para la Unión. En consecuencia, no puede renunciarse a la fórmula que ha proporcionado éxito hasta ahora al proceso de integración: progreso basado en el consenso, legitimado de modo suficiente por los «sistemas interiores» (los Estados miembros) y capaz de cubrir las expectativas generadas en cada momento. Ello quiere decir que la competencia sobre el sistema de distribución de competencias es retenida y ejercida consensualmente, en nombre de los «derechos nacionales de soberanía».

La necesidad del salto cualitativo, finalmente, tampoco es evidente, si se tiene en cuenta que la «flexibilidad» que se pretende obtener es algo ya conseguido. En el curso del proceso de integración, en efecto, se ha acabado decantando una «arquitectura de pilares», que, de un lado, ha transformado en supranacionales unas tareas y, de otro lado, ha reservado otras a la lógica de la cooperación intergubernamental. De donde ha resultado una estructura en la que conviven diversos sistemas decisionales y de acción, idónea para proseguir por el mismo camino hasta ahora andado la política de integración europea.