

EL PROYECTO DE CONSTITUCION EUROPEA (*)

EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA

I

El nombre, eminente entre todos, de Ortega nos congrega esta tarde por dos circunstancias: la más evidente es la inauguración del Curso del Instituto Universitario que lleva su nombre, que ha conseguido (y acabamos de escuchar por qué razones) un destacado lugar en nuestro mundo cultural; pero, a la vez, vamos a hablar de Europa, tema orteguiano donde los haya, desde aquella su famosa fórmula de juventud: *España es el problema, Europa la solución*.

Hoy sabemos algo más que lo que esta formulación, en su tiempo justamente famosa, esperanzadora y abierta, significó. Sabemos que Europa no es sólo la solución de España; lo es también de todos y cada uno de los viejos Estados y culturas nacionales del continente. Lo es de Alemania, que llevó su nacionalismo hasta el límite del horror. De Francia, cuya *grandeur* tan parcialmente pudo restaurar el General de Gaulle. Lo es de la Inglaterra shakespeariana y ex-imperial. Lo es de Italia, que agotó en el ridículo su sueño de la segunda Roma y cuyo mundo político yace hoy casi en los escombros. Lo es de los minúsculos países que creyeron encontrar en sus pequeños nacionalismos propios las razones de su independencia y de su vida colectiva. Lo es, en fin, de todos los países del Centro y Este europeos que se apresuran ante las ventanillas de Bruselas, podemos decir, para negociar unas problemáticas adhesiones. Simplemente, Europa, como organización política, es claramente el destino común de todos los pueblos europeos, su actual posibilidad —*sine qua non*— de salvación. Más aún, en una fórmula ya usada, Europa es hoy

(*) Texto de la lección inaugural del curso 1994-95 en el Instituto Universitario Ortega y Gasset, pronunciada el día 18 de octubre de 1994.

nuestra última utopía, la utopía que nos resta, al final de este siglo, tras haber quemado tantas otras utopías que hoy yacen desguazadas en los almacenes de la chatarra histórica.

Se es ya plenamente consciente, en efecto, para todos es desde hace tiempo una idea común, que ha quedado cerrada la época de los Estados nacionales que abrió la Edad moderna y que pareció llevar a su cumbre la primera post-guerra europea de este siglo. Hoy la construcción política de Europa es el gran desafío que tenemos que resolver para poder emprender con alguna ilusión el nuevo siglo que ya asoma en el horizonte. Todos los nacionalismos, grandes y pequeños, están ya caducados como posibles proyectos políticos, culturales, de desarrollo humano. Hay que transitar resueltamente hacia fórmulas transnacionales y aquí aparece Europa como el paso ineludible, fatal.

Es esta perspectiva de Europa como cuadro institucional la que vamos a perseguir esta tarde, aunque sea muy esquemáticamente, como el tiempo nos fuerza.

II

Debo dar por supuesto todo el desarrollo europeo abierto tras la Segunda Guerra Mundial, desde el Congreso de La Haya de 1948, bajo la presidencia del viejo Churchill y que propugnó los Estados Unidos de Europa, hasta el camino más modesto, pero mucho más operativo, que se abrió seguidamente con el Tratado de París de 1951, que creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Este Tratado inauguró, como es sabido, el método Monet, de integrar funcionalmente y por pasos contados los países europeos, frente a la gran meta de la federalización de los mismos. Técnica o método que continúa con los dos Tratados de Roma de 1957 que crean las otras dos Comunidades, la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Económica de la Energía Atómica, así como posteriormente todas sus sucesivas articulaciones y desarrollos. Entre estos desarrollos me limitaré a enunciar, por una parte, la ampliación de sus Estados miembros; de los seis iniciales se pasará en 1972 a nueve, con la incorporación definitiva, vetada tantos años por el general De Gaulle, de Gran Bretaña, más Irlanda y Dinamarca; a diez, con la entrada de Grecia en 1981; a doce, con nuestro propio ingreso y el de Portugal en 1985. En fin, a quince o dieciséis con la incorporación de tres o cuatro Estados más que está en trámite de consolidación en este momento mismo.

El desarrollo institucional, después de esos tres Tratados básicos, exigió alguno más, hasta un total de dieciocho Tratados. Hay, además, más de cincuenta mil normas de Derecho derivado en vigencia. Destacaré, entre esas sucesivas

innovaciones, el Tratado de Bruselas de 1965, que fusionó todos los órganos de las tres Comunidades en unas instituciones comunes; la creación del Sistema Monetario Europeo en 1978 por una simple decisión del Consejo; el Acta de Bruselas de 1976, a la que inmediatamente tendremos que prestar una atención especial, que estableció la elección por sufragio universal y directo para el Parlamento Europeo, sistema que fue efectivo a partir de 1979; el Acta Unica Europea de 1986, que fija nuevos objetivos, nuevos procedimientos, sobre todo entrando resueltamente en el criterio de las decisiones mayoritarias dentro del Consejo, fijando nuevas políticas; y, en fin, último paso hasta el momento, el Tratado de Maastricht de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992. Pero en este Tratado de Maastricht se contiene en las disposiciones comunes finales un artículo N-II que prevé que en el año 1996 se convocará, dice literalmente, una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros para que examine, de conformidad con los objetivos establecidos en los artículos A y B de las disposiciones comunes, las disposiciones del presente Tratado para los que se prevea una modificación. El proceso, pues, sigue estando en este momento totalmente abierto.

III

En el seno de este espectacular, aunque sucesivo, majestuoso despliegue institucional ha surgido en dos ocasiones la idea de adoptar la fórmula de una Constitución frente a la integración particularizada y un tanto casuística seguida hasta ahora. Una vez que se ha generalizado hasta su práctico agotamiento, mucho más allá de lo que su propio autor pudo pensar, el método Monet de las integraciones parciales, se trataría de adoptar el sistema que hace dos siglos asumieron todos los Estados occidentales para formar unidades políticas capaces de servir de manera efectiva a los valores de la libertad, la igualdad y la solidaridad, el sistema de una Constitución. Esos dos momentos en que se ha pensado en una Constitución para Europa son, sucesivamente, en 1984 el Proyecto de la Unión Europea o Proyecto Spinelli y últimamente el texto que el Pleno del Parlamento Europeo ha aprobado el día 10 de febrero de este mismo año 1994.

El Proyecto Spinelli fue un fruto del movimiento federalista —que, por cierto, sigue existiendo con la bandera de su nombre en la Fundación Altiero Spinelli, un socialista italiano ya fallecido— que se significó resueltamente en esa dirección. Este Proyecto se apoya en un hecho sumamente simple: por vez primera existía un Parlamento Europeo que había sido elegido directamente por todo el pueblo europeo mediante sufragio universal.

Los propugnadores del Proyecto entendieron que este simple hecho había alterado sustancialmente el equilibrio institucional de las Comunidades. Hasta entonces las Comunidades venían rigiéndose, como aun todavía predominantemente, por un sistema intergubernamental, esto es, a través de órganos cuyos titulares son miembros de los Gobiernos de los Estados, el Consejo, titulares que conciertan la política común comunitaria; la Comisión, aunque ya dotada de un cierto *status* supranacional, tiene funciones mayoritariamente ejecutivas y sus miembros han sido nombrados por los mismos Gobiernos, aunque en el desarrollo de su función no dependen ya de éstos. Sin más, el hecho de la elección del Parlamento directa y libremente por el pueblo europeo daba a este órgano una base democrática nueva, sin necesidad de intermediación alguna de los Gobiernos nacionales. Sólo ese hecho, sigue la tesis, que hacía del Parlamento Europeo un genuino representante de los pueblos de Europa, venía a dotarle de un verdadero poder constituyente.

En 1981, caldeado con estas ideas, que quizás compensan su falta de poderes efectivos en el cuadro de los Tratados, el Parlamento Europeo constituye en su seno una Comisión Institucional para estudiar las modificaciones que habría que introducir en los Tratados, sobre todo como consecuencia de esa capital innovación democrática. Una resolución del Parlamento en pleno de 6 de julio de 1982 encomienda a esta Comisión Institucional la redacción de un nuevo Tratado que crease una Unión Europea basado en los principios de supranacionalidad, subsidiariedad y distribución de competencias entre los Estados y la Unión. La Comisión Institucional realiza su trabajo, redacta entero ese nuevo proyecto de Tratado, que se llama Tratado sobre la Unión Europea, pero que adopta resueltamente el esquema de una Constitución, referencia perfectamente identificada en el lenguaje técnico. Este Tratado, Constitución o Proyecto de Constitución Europea fue aprobado en 1984 por el Parlamento en forma masiva: 258 votos favorables, contra 35 noes y 23 abstenciones. Se trata de un texto parlamentario puro, elaborado en el seno del propio Parlamento, sin ninguna intervención ni de la Comisión, órgano técnico de funcionamiento de las Comunidades, ni del Consejo, sin ninguna intervención tampoco de los Estados o de sus Gobiernos.

El Parlamento Europeo llevó este criterio hasta el punto de pretender conturnear a los propios Gobiernos de los Estados para la ratificación definitiva que lo convertiría en un instrumento internacional y modificaría todos los Tratados anteriores a este Proyecto de Constitución. A este efecto el Parlamento europeo entró en contacto directo con los Parlamentos nacionales, al margen por completo de los Gobiernos respectivos, que no se utilizaron ni siquiera como cauce de comunicación, pidiendo a dichos Parlamentos la ratificación del Proyecto de Tratado.

El desafío directo a los Gobiernos resultó excesivo. Estos reaccionan, al fin, y en la cumbre del Consejo de Milán de 1985 el Consejo invoca el artículo 236 del Tratado CEE que establece lo que hoy dispone el artículo N de Maastricht que antes he leído, esto es, que las revisiones de los Tratados deben realizarse previa una Conferencia intergubernamental que ha de proponer los preceptos de los Tratados que deben ser modificados. Consecuentemente, se convoca una Conferencia intergubernamental, que muy rápidamente, para interferir la iniciativa parlamentaria, elaborará y hará aprobar el Acta Unica Europea de 1986, que fue el precio del abandono del primer Proyecto constitucional europeo o Proyecto Spinelli.

IV

El Proyecto de 1994, que es el que va a centrar nuestra atención a partir de ahora mismo, tiene unos orígenes menos dogmáticos, pero en cierta manera relacionados con los de 1984. El Parlamento quedó afectado por el fracaso de su proyecto y por la reducción de su papel (aunque éste fue realizado por el Acta Unica). La puesta en marcha de la Conferencia intergubernamental, conforme al art. 236 del Tratado, contradecía su tesis central de que su representatividad democrática le daba un plus de legitimidad sobre las demás instituciones comunitarias. El Parlamento no ha renunciado nunca, en realidad, aunque varíe su composición, al argumento democrático que destaca y refuerza su legitimidad y, por ello, tras el Acta Unica Europea volverá a insistir en la necesidad de seguir las pautas materiales, ya que no procedimentales, que el propio Parlamento había propuesto a través del Proyecto Spinelli, la adopción de una Constitución que estructure de manera resuelta a Europa superando la compleja estratificación en que, tras tantos lustros de experiencia y tantas iniciativas particulares acumuladas, nos encontramos hoy.

Recordarán ustedes que justamente al final de la década de los ochenta hay una ola de «eurooptimismo», que se abre con la proposición alemana de una unidad económica y monetaria, que da lugar a la encomienda de su estudio al Comité Delors, cuyo informe será aprobado, por cierto, en la Cumbre de Madrid de 1989. Dentro de esa misma corriente, el Consejo puso en marcha de nuevo, cuatro años después del Acta Unica, el artículo 236 del Tratado de Roma y la consiguiente conferencia intergubernamental para estudiar una nueva reforma de los Tratados, que considerase la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria, conferencia de la que saldrá, finalmente, el Tratado de Maastricht.

El Parlamento Europeo no estuvo conforme con esa nueva iniciativa de

una Conferencia intergubernamental que remite a retoques parciales y casuísticos y volvió a recordar en varias resoluciones el Proyecto Spinelli, protestando de que no se le oyese en la Conferencia intergubernamental, lo que el artículo 236 del Tratado de Roma, como ahora el artículo N del Tratado de Maastricht, no preveía; y, en fin, afirma en dichas resoluciones que es esencial transformar las relaciones entre los Estados en el seno de la Comunidad en una verdadera Unión Europea de tipo federal, llegando incluso a condicionar la aceptación por el Parlamento a lo que proponga la Conferencia intergubernamental a la observancia de estos principios. Recordó, además, que la ocasión era especialmente prometedora desde el momento en que acababa de hundirse todo el sistema de regímenes comunistas con el telón de acero y habría que prever una nueva organización global de Europa, que imponía robustecer su núcleo inicial.

El Parlamento no participó, en efecto, en la Conferencia intergubernamental porque los Gobiernos mantuvieron con todo rigor su preeminencia en el sistema y porque se atienen al texto literal del art. 236. Esta Conferencia intergubernamental (en realidad son dos, una que examina la Unión Política y otra la Unión Económica y Monetaria) fue de una enorme complejidad. Durante meses se desarrollaron simultáneamente estas dos Conferencias intergubernamentales, dominadas por la falta de un proyecto global (fuera de la Unión Económica y Monetaria, que contaba con el básico informe Delors), y resuelta en un ingente casuismo en la negociación de los Gobiernos y de sus delegados o subdelegados diplomáticos actuando con la técnica de la negociación reservada. Sólo al final, en el momento de la aprobación última de los nuevos textos por el Consejo, intervendrían directamente los Gobiernos, cuando ya el enredo de la madeja había hecho a ésta casi inextricable.

Esta ingente complejidad se trasladará así íntegra al texto final del Tratado de Maastricht. Tratado, por de pronto, de una extraordinaria dificultad de comprensión; más aún, absolutamente incomprensible para el común de los ciudadanos. Se ha dicho incluso que también es ilegible para los expertos. Recuerden ustedes que en la campaña institucional que hizo nuestro Gobierno para justificar el voto parlamentario, que por cierto fue unánime, de ratificación del Tratado de Maastricht se nos trataba de explicar lo que era Maastricht con dibujos animados en la televisión. Es evidente que los autores de los dibujos animados, buenos dibujantes, tenían una idea más bien aproximada de toda la enorme complejidad que el Tratado incluía. Pero esa complejidad se va a trasladar, por vez primera en la historia de la integración europea, al propio proceso de ratificación del Tratado. En efecto, hasta ahora nunca a lo largo del curso de las instituciones europeas había aparecido una opinión pública contraria a lo que desde ahora se llamará el *centralismo de Bruselas*, con mo-

mentos dramáticos como el rechazo de la ratificación en el primer referéndum danés; las dificultades del referéndum francés, que se gana por dos puntos exactamente y décimas; los condicionantes que para la ratificación pone el Bundesrat alemán de manera expresa, que recogerá y potenciará aun la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán, a que inmediatamente me referiré; la resistencia de Inglaterra, que dio lugar a un compromiso en la declaración del Consejo de Edimburgo en noviembre de 1992, donde, sorprendentemente, se rebaja la densidad de integración que el propio Tratado contenía. Finalmente, quizá el golpe más duro que ha recibido el Tratado de Maastricht sea la Sentencia del *Bundesverfassungsgericht* alemán o Tribunal Federal Constitucional de 12 de octubre de 1993, en cuyo contenido no podemos ahora entrar. Hay que decir que en Alemania mismo la posición del Tribunal Federal se ve con una enorme preocupación, y la opinión, prácticamente unánime, de la doctrina comunitarista es radicalmente contraria a las posiciones que el Tribunal Federal Constitucional ha puesto en pie, de un nacionalismo jurídico poco comprensible. Pero, por desgracia, el poder está en manos del Tribunal y no en la de los profesores de Derecho Comunitario. Todo esto ha coincidido con la onda baja de la crisis económica, que siempre ha sido una oportunidad mala para extremar los procesos de integración.

Es en este ambiente, justamente en este ambiente, cuya dificultad aparece ya desde el momento mismo de la convocatoria de las dos Conferencias intergubernamentales, cuando el Parlamento lanza su segunda proposición de elaborar un Proyecto de Constitución. Por resolución de 1991 decide, en efecto, encomendar a la Comisión Institucional que elabore un proyecto de Constitución Europea partiendo del Proyecto Spinelli de 1984.

La Comisión Institucional elaborará este Proyecto, que ha tenido tres expresiones. La primera de ellas un Proyecto Colombo de junio de 1992, por el nombre del ponente nombrado en el seno de la Comisión Institucional, apenas estudiado con ayuda de algunos letrados del propio Parlamento. Cuando Colombo tiene que renunciar a su escaño europeo por pasar al Gobierno italiano inmediatamente anterior al actual, se nombra ponente al español Marcelino Oreja, que da un cambio radical al Proyecto Colombo, nombra a un Comité de expertos, se estudia el Proyecto técnicamente y se formula un texto que es sometido en enero de 1993 al propio Parlamento.

La renuncia también de Oreja a su escaño parlamentario por su condición de diputado nacional (junio de 1993) hará que la ponencia pase al democristiano belga Herman, que modifica con arreglo a las primeras deliberaciones de la Comisión Institucional y del Pleno el Proyecto y que concluye con el Proyecto de septiembre de 1993.

El Pleno aprobará este Proyecto el 10 de febrero de este año, también por

una enorme mayoría, aunque no tan marcada como la del Proyecto Spinelli: 155 síes frente a 87 noes y 49 abstenciones.

Pero hay una diferencia esencial entre este Proyecto de 1994 y el Proyecto Spinelli: el Parlamento no ha producido ahora una aprobación definitiva, que fue lo que hizo en 1984, sino que el acuerdo dice que «el Parlamento toma nota con satisfacción del estado de los trabajos para la elaboración de un proyecto de Constitución europea» y encomienda al nuevo Parlamento Europeo (al que saldría de las inmediatas elecciones de junio) que continúe con nuevas aportaciones este trabajo. Sugiere, pues, que este nuevo Parlamento lo reestudie y que además, se dice —aunque esto es ya entrar en la competencia de este nuevo Parlamento, que hasta este momento no ha prestado su atención al asunto—, que sería conveniente convocar una especie de Estados generales europeos constituidos por el Parlamento Europeo con las representaciones de los Parlamentos nacionales cuya misión esencial sería estudiar el texto de este Proyecto de Constitución. Pero aún, sigue diciendo, después de que esos Estados generales se pronuncien, debe encomendarse a un Comité de Sabios la redacción definitiva del Proyecto; que a continuación debe reunirse una Conferencia interinstitucional tripartita (Parlamento-Comisión-Consejo; órgano no formalizado en los Tratados, pero de importante efectividad práctica), y finalmente concluye: todo ese material deberá ponerse a disposición de la Conferencia intergubernamental que el artículo N-II del Tratado de la Unión prevé para 1996.

Por consiguiente, no estamos en presencia de un acto formal y pretendidamente definitivo, sino de un texto abierto al que, según el propio tenor de la aprobación parlamentaria, le queda aún por pasar una serie de pasos sucesivos para concluir en último extremo en la Conferencia intergubernamental de 1996. El Parlamento ha renunciado, pues, al protagonismo exclusivo que se arrogó en 1984, acepta sin reservas la cooperación con las otras dos grandes instituciones comunitarias y remite, en última instancia, la decisión a la Conferencia intergubernamental que Maastricht ha previsto para 1996, en la que el propio Parlamento no tendrá representación formal. Es, pues, un texto que se presenta como un modelo teórico y no como una decisión formal que aspire a imponerse por sí solo con pretensión de vigencia.

V

Lo primero que hay que plantearse es: ¿por qué una Constitución? La respuesta es muy simple: una Constitución es una necesidad por una primera razón fácilmente comprensible: porque sólo ella es capaz de dotar de simplicidad y de transparencia al sistema institucional europeo, simplicidad y transparencia que hoy no existen en absoluto. Hay que decir que hoy estamos ante una opa-

ciudad manifiesta del sistema institucional europeo ante la opinión pública. Los ciudadanos no entienden el complejo mundo institucional existente, reajustado y complicado aún más por el Tratado de Maastricht. Por otra parte, no es ya imaginable que los defectos del Tratado de Maastricht, y sobre todo su enorme complejidad, puedan ser corregidos mediante la técnica de una nueva Conferencia intergubernamental por la vía de revisión de preceptos concretos de los tratados, negociada reservadamente entre partes múltiples en reuniones interminables. No parece ya posible, tras la experiencia última de Maastricht, intentar nuevos retoques, la multiplicación de nuevos procedimientos casuísticos, la vía del debate entre delegaciones de tercer nivel de los respectivos Gobiernos, la de la aprobación final de textos de compromiso, etc., etc. Un Maastricht II está ya definitivamente descartado.

Hay que decir que esa opacidad, esa oscuridad, esa incomprendibilidad que el sistema actual europeo presenta frente a los ciudadanos es una objeción no meramente estética; por el contrario, se trata de una objeción política central al sistema. Tales condiciones en un sistema político llevan a éste a una deslegitimación democrática pura y simple. Si los ciudadanos no comprenden, no hacen suyas las decisiones europeas, no se sienten implicados en ellas, la democracia quiebra en su resorte principal. Y tal desinterés se ha mostrado con la mayor claridad, por ejemplo, en las últimas elecciones al Parlamento Europeo, en junio pasado. No sólo en España, en ninguno de los países europeos se sabía muy bien qué opciones políticas respecto a las instituciones europeas se estaban votando. Se ha votado a los partidos, no se han votado opciones políticas europeas concretas, y a los partidos en virtud de la fe del carbonero y no por otra razón. Si esto es así, es manifiesto que falta una incorporación de la adhesión, que eso es en lo que radica justamente el proceso de legitimación democrática. Por ello, la transparencia del sistema y de su funcionamiento, la comprensibilidad, que exige una simplificación de la estructura institucional, es una condición esencial de legitimación democrática. Por otra parte, los poderes oscuros, inextricables, suelen ocultar casi siempre poderes irresponsables, poderes indirectos e incontrolables, lo que es también una negación democrática. Son, pues, necesarias líneas claras de actuación y de responsabilidad.

Acudir a la fórmula de una Constitución es justamente poner en primer plano una estructura política inmediatamente comprensible, por tratarse de un modelo referencial perfectamente conocido desde hace dos siglos, que define la estructura y las funciones institucionales de una manera clara y que establece un cuadro correlativo de responsabilidades específicas.

Para ello se debe acudir, y a eso responde el texto aprobado en febrero de este año por el Parlamento, al modelo hoy canónico proclamado tempranamente por el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciu-

dadano francesa de 1789. Una Constitución es esencialmente un sistema de garantía de los derechos fundamentales, definidos al efecto, que marca el sistema de articulación entre el poder y los ciudadanos, y un sistema de división de los poderes. El citado artículo 16 dice: las sociedades donde no estén garantizados los derechos ni determinada la división de poderes *n'ont pas de Constitution*, no tienen Constitución, rotundamente.

Ocurre, en efecto, en primer término, que en el sistema tan complejo y profuso de los Tratados y del Ordenamiento de la Unión Europea los derechos fundamentales no están en ninguna parte, aunque resulte sorprendente. Hay referencia a alguno de estos derechos, por ejemplo el del artículo 119 sobre la no discriminación por razón de sexo en las retribuciones de trabajo, y poca cosa más. Hay, pues, un enorme vacío; se ha podido decir que estamos ante la paradoja de una Constitución sin derechos fundamentales (Luis M.^a Díez Picazo). Es verdad que este vacío el Tribunal de Justicia de las Comunidades lo ha tratado de rellenar con la técnica de los principios generales del Derecho, afirmando que los derechos reconocidos en el *Convenio Europeo de Derechos Humanos de Roma de 1950*, que son los que alimentan el otro sistema europeo, el de Estrasburgo, el del Consejo de Europa, así como los derechos consagrados en la tradición constitucional común a los Estados miembros, constituyen «fuente de inspiración» para las propias decisiones del Tribunal; pero nada más que fuente de inspiración, lo cual, simplemente, no es una garantía de los derechos como el artículo 16 de la vieja Declaración revolucionaria exige con justicia a toda Constitución.

Es verdad que el artículo F II del Tratado de Maastricht invoca precisamente estas dos fuentes de los derechos proclamados en el *Convenio Europeo de 1950 de Roma* y los comunes a las tradiciones democráticas de los Estados como principios del Derecho Comunitario, pero, por iniciativa de John Major, como él se ha cuidado de proclamar con cierto orgullo, se ha incluido también en las disposiciones comunes finales un artículo L, que cuidadosamente priva de una garantía judicial a la proclamación del artículo F II.

Por otra parte, la división de poderes brilla por su ausencia. El Consejo, que es la institución hegemónica, ejercita a la vez funciones legislativas y ejecutivas, el Parlamento Europeo tiene una participación escasa en el proceso legislativo. Sólo el Tribunal de Justicia está en la situación canónica de absoluta independencia y no es ajeno a ello, ciertamente, su excelente y capital rendimiento.

VI

¿Cuál es la técnica del Proyecto de Constitución? Primero, y como ya hemos apuntado, no se trata en absoluto de una reforma puntual de los Tra-

tados, según el sistema Maastricht, sino de un texto completamente nuevo, que pretende establecer una base original del sistema, dentro de la cual se van a insertar los Tratados. Evidentemente, no se puede prescindir de la enorme riqueza de lo que se llama, con una expresión feliz, el acervo comunitario, el *acquis communautaire* y que comprende, además de los Tratados, todas las normas, todas las experiencias, todas las prácticas, todas las sentencias que vienen produciendo las instituciones europeas y las relaciones de los estados desde 1951 hasta la fecha. Se insertan, por consiguiente, los Tratados y el *acquis* o acervo comunitario, pero siempre dentro de ese sistema básico que la Constitución intenta ofrecer. Hay, pues, una mezcla de ruptura y de continuidad, una reestructuración general del sistema intentando mantener sus mejores logros, pero esa base nueva es ella misma un nuevo Tratado.

Aunque se llama Proyecto de Constitución de la Unión Europea, es formalmente un Tratado cuya entrada en vigor necesitará la ratificación de los Estados. Esto de que sea un Tratado es una exigencia jurídica formal por el principio de *contrarius actus*: precisamente para privar de su eficacia primaria a los Tratados actuales hace falta un Tratado contrario que así lo establezca. Hay que decir, sin embargo, que esa ratificación según el artículo 47 del Proyecto de Constitución no va a requerir la unanimidad, por diferencia del art. 236 del Tratado CEE y art. N II de Maastricht, que sí la exigen. Por consiguiente, se intenta eliminar el sistema de *liberum veto*, impuesto por la regla de la unanimidad que implica que cualquiera de los Estados si no suscribe la ratificación impide la entrada en vigor de la revisión global del propio Tratado. Esta no exigencia de unanimidad en la ratificación puede intentar justificarse en la práctica de las llamadas «convenciones colectivas» en el Derecho Internacional, que admiten incorporaciones parciales o sucesivas; por ejemplo, el Convenio de Roma de Derechos del Hombre de 1950, que origina el que hemos llamado sistema de Estrasburgo, entró en vigor no cuando lo suscribieron todos los países que participaron en la conferencia de Roma y que lo suscribieron inicialmente, sino cuando lo ratificasen diez de estos Estados (art. 66), entrada en vigor limitada, naturalmente, a esos Estados que lo habían ratificado.

Pero realmente hay una explicación más profunda que la técnica de Derecho Internacional de los Tratados colectivos, y es que la intención esencial del Proyecto de Constitución es justamente producir una «desinternacionalización», si valiese la palabra, del sistema como está ahora constituido en Tratados Internacionales, para pasarlo a un sistema que podemos ya calificar —aunque de momento no pongamos especial énfasis en el término— de federal. Transformación radical, como puede ya adivinarse, porque una vez producido el pase a una federación, la federación actúa en su seno ya no con técnicas de Derecho Internacional, sino con técnicas de Derecho Público interno y

por tanto —luego lo veremos— sin exigencias de unanimidad. Por ello tampoco la revisión de la Constitución cuyo Proyecto estudiamos requiere una unanimidad. El artículo 31 del Proyecto prevé que las que llama *Leyes constitucionales*, que son *Leyes de enmienda constitucional*, serán efectivas siempre que sean aprobadas por un *quorum* de dos tercios en el Parlamento Europeo y por una mayoría, aunque supercualificada, pero mayoría, en el Consejo, que según el Proyecto de Constitución va a pasar a ser, como luego inmediatamente vamos a ver, una segunda Cámara. Esta mayoría supercualificada se define así en el artículo 20 del Proyecto: la mayoría supercualificada no se alcanzará en caso de que se oponga un cuarto como mínimo de los Estados miembros que representen al menos un octavo de la población de la Unión (y al revés: un octavo de los Estados miembros que representen al menos un cuarto de la población). Define, pues, una minoría de bloqueo, pero, en fin, se resuelve, y aquí está absolutamente visible la desinternacionalización del sistema, que las modificaciones de la propia Constitución pueden adoptarse por mayorías supercualificadas, que excluyen el *liberum veto*.

Esa desinternacionalización se extiende también directamente, según el artículo 8, párrafos III y IV del Proyecto, a los propios Tratados existentes hasta ahora. En principio, todos los Tratados, en cuanto no resulten contrarios por la nueva Constitución, son acogidos por ésta, pero la reforma de los mismos sólo requerirá una *Ley Constitucional* (esto es, una enmienda a la Constitución, una revisión de la misma) cuando afecte a lo que llama el artículo 8 *los objetivos y el ámbito de aplicación de los Tratados*. Sólo esta parte, pues, de los Tratados queda propiamente constitucionalizada. Todo el resto de los Tratados, que es su mayor parte, por cierto, podrá ser modificado por simple *Ley orgánica*, que es ya una *Ley* con una mayoría cualificada simple. El efecto desinternacionalizador del nuevo sistema, siempre para excluir la regla de la unanimidad que impone la dogmática del Tratado de Derecho Internacional, es, como se ve, una de las técnicas más resueltas del Proyecto de Constitución.

VII

El punto sustancial para poder sostener la posibilidad de una Constitución europea es éste: ¿dónde está el poder constituyente? ¿quién ejercita el poder constituyente europeo? El preámbulo del Proyecto parece revelarlo en dos frases claves: primera frase, que es la que abre el texto: «En nombre de los pueblos europeos»; segunda frase (que no es la siguiente, sino la final o propia-

mente dispositiva): «Los Estados miembros y el Parlamento Europeo han aprobado la presente Constitución de la Unión Europea».

Podría pensarse que no hay concordancia entre las dos afirmaciones, igualmente enfáticas. Pero esa concordancia se encuentra si se acude a uno de los principios básicos del federalismo, que en este punto esencial vuelve a salirnos al paso, en el llamado principio de la doble legitimidad. Una federación se constituye a través de un pacto federal, que originariamente puede ser, y lo es con frecuencia, de Derecho Internacional, seguido de una Constitución que intenta articular la integración de las partes que se dispone. Pacto federal y Constitución federal pueden ser instrumentos separados; pero lo común es que se contengan en el mismo documento y que esas dos partes sean simples ideas lógicas, porque la federación no se acuerda en abstracto sino en virtud del orden de relaciones que la Constitución precisamente ordena. En todo caso, resta que la primera incorporación a la federación tiene que ser decidida, uno por uno, por todos los Estados miembros (así ocurrió en los Estados Unidos americanos: la Constitución tuvo que ser sometida a *to the several Legislatures*, proceso que duró desde 1787, en que la Constitución fue aprobada, hasta 1791, en que se incorporó el último Estado, Vermont), pero es esencial notar que esto no ocurre ya cuando se trata de modificar ulteriormente la Constitución federal misma.

La reforma de la Constitución, en efecto, no requiere ya un nuevo pacto federal que necesite la aprobación de todos los Estados miembros. Una vez la federación constituida, la modificación de su Constitución no requiere ya la unanimidad de los Estados, justamente porque entra en juego ya el segundo principio de legitimidad, el del pueblo representado en el Congreso o llamado a pronunciarse a través de un referéndum unitario. El pueblo ha pasado a ser protagonista principal de la federación, una vez creada, por lo mismo que la esencia de esta forma de Gobierno está en la superposición sobre el mismo pueblo, con poderes igualmente directos, de dos niveles de Gobierno, de modo que el poder de la Unión no pasa a través de los Estados miembros ni necesita una intermediación o reconversión por éstos para ser efectivo. De este modo, en los términos famosos de la básica Sentencia de la Corte Suprema americana *Mc Culloch* de 1819, el Gobierno nacional o de la Unión «es el Gobierno de todos; sus poderes han sido transmitidos por todos y actúan para todos», todos también han aprobado la Constitución, a través de los mecanismos representativos adecuados; el pueblo, pues, es parte principal en la construcción y no sólo los Estados miembros. Estos han dejado de ser los sujetos últimos del mecanismo federal y no conservan, por tanto, intacta toda su disponibilidad sobre el mismo.

Incluso hay federaciones tan prestigiosas como la República Federal Ale-

mana en la que las modificaciones de la Constitución no necesitan ser aprobadas por los *Länder*; basta con unos *quorums* especiales en las dos Cámaras, aunque teniendo en cuenta la especial configuración del Senado o *Bundesrat* la votación positiva de éste significa la aprobación por la mayoría de los *Länder* o Estados miembros. En Suiza, aparte del referéndum unitario, basta con la aprobación de la mitad de los Cantones. En Estados Unidos es suficiente, tras la aprobación por el Congreso, la ulterior aprobación de los dos tercios de los Estados miembros, que es como se han aprobado todas sus enmiendas constitucionales. No hay, pues, en una federación *liberum veto* de los Estados para revisar su Constitución, como no hay tampoco un *ius separationis*, esto es, que quienes han suscrito el pacto federal puedan luego separarse a su arbitrio. El pacto federal ha creado por sí mismo una institución (diríamos, aplicando las viejas categorías de Hauriou), la cual funciona seguidamente con sus propias reglas, lo que incluye, como en toda organización corporativa, el esencial e inexorable principio mayoritario, que Locke calificó de Derecho natural en la sociedad civil. Este mecanismo es, justamente, el que alimenta la técnica que hemos llamado más atrás de «desinternacionalización», el paso de un Derecho Internacional entre unidades soberanas a un Derecho Público interno, en virtud del traslado de la soberanía (parcial o total: no es cosa de traer ahora aquí esta *vexata questio* del federalismo) a la unidad superior.

Por aquí, precisamente, a través de la entrada en juego de este principio mayoritario, va a ser posible la articulación de la famosa Europa de las dos velocidades (versión alemana), o de los círculos concéntricos (versión francesa), que parece inexcusable una vez que los ingleses parecen haber fijado un criterio resuelto sobre su oposición a toda nueva operación de integración y su intención de convertir la Unión Europea en una simple zona de libre comercio. Realmente las razones de esta nueva Europa de las dos velocidades o de los varios círculos son elementales: si en los dieciséis [quince] Estados miembros que vamos a ser enseguida, los doce que somos ahora, hay algunos que quieren seguir más adelante en el proceso de integración no hay ninguna razón para que los que se sienten cómodos con la situación actual o que incluso la quieren todavía reducir, caso inglés después de la Declaración de Edimburgo, impidan a los demás progresar en la línea que ellos ven como una necesidad de su ideario político y como una exigencia de sus respectivas necesidades o conveniencias sociales. Justamente esta desinternacionalización del sistema, esta reconversión de Derecho Internacional en Derecho Federal a través de la técnica de la doble legitimidad, hace posible exactamente todo esto. Es verdad que hoy no se dan federalismos asimétricos entre los respectivos Estados miembros (el más asimétrico puede ser, quizá, nuestro sistema de autonomías territoriales), pero no hay razones de principio que lo impidan. El Proyecto de Constitución

que estudiamos ha sido consciente, al regular su depurado sistema de mayoría (votos en el Parlamento Europeo, Estados y poblaciones en el Consejo), de esa posibilidad.

Por lo demás, aunque hemos comenzado por el problema de la revisión constitucional, hay que decir que el principio de la doble legitimidad como la esencia misma del federalismo está expresa en su organización universal a través de un sistema bicameral. Cada Cámara es la sede de cada uno de esos dos principios, el pueblo, por una parte, los Estados miembros, por otra, fórmula presente también en el Proyecto de Constitución, como inmediatamente vamos a ver.

La doble afirmación del Proyecto de Constitución sobre la localización del poder constituyente europeo es, pues, no obstante su oscuridad inicial, y abandonado el simplismo del inicial Proyecto Spinelli, exacta. Ese poder está, simultáneamente, en el pueblo y en los Estados europeos. Ninguno podrá eliminar ni condicionar absolutamente al otro, deben marchar emparejados; debe funcionar, según esto, un sistema de mayorías, más o menos reforzadas, pero mayorías.

VIII

El mismo principio federal está expreso en el Proyecto de Constitución en la reconstrucción del sistema institucional europeo sobre el esquema de la división de los poderes, segundo criterio del viejo artículo 16 de la Declaración de 1789, como vimos. La Comisión se reconfigura como Ejecutivo, el judicial se identifica con el actual Tribunal de Justicia apenas alterado (importante, su atribución de una especie de recurso previo de inconstitucionalidad sobre toda norma que afecte al reparto de competencias entre la Comunidad y los Estados —incluyendo, pues, el famoso principio de subsidiariedad—, sobre el modelo del Consejo Constitucional francés, art. 39). En fin, el poder legislativo se atribuye a dos Cámaras, una de elección popular directa, el Parlamento Europeo, otra representante de los Estados miembros, a la cual va a ser reconducido el actual Consejo.

El actual Consejo es hoy el órgano hegemónico en el sistema institucional europeo, justamente el órgano a través del cual actúan directamente los Gobiernos, la expresión misma, pues, del régimen intergubernamental —y no trasnacional—, técnica que corresponde a las otras tres instituciones actuales de la Unión. He aquí que el Proyecto de Constitución pretende que pase a ser una segunda Cámara federal, aunque mantenga en ella un cierto grado de preeminencia respecto de la Cámara baja, como no es por otra parte anormal en una federación.

Está aquí, sin duda, el cambio más osado del Proyecto, pero que convendrá no dramatizar en exceso, pues no implica, en realidad, un verdadero desapoderamiento del poder de los Gobiernos o Estados. Simplemente, se operaría en su posición un cambio en la técnica de gobernar análogo al que tras las Revolución Francesa experimentaron todas las potestades públicas, gobernar por medio de la Ley (en los términos clásicos del mismo Locke, ya citado: *by established standing laws, not by extemporary decrees*); pero aun el mantenimiento en el Proyecto del papel directivo del Consejo Europeo («da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y, con la participación del Parlamento Europeo, define sus orientaciones políticas generales»: art. 16) hace muy relativo ese cambio y permite (aunque, como es más apropiado, a través de los Jefes de Estado y de Gobierno, que son quienes componen ese Consejo Europeo, «cumbres», en el argot común) que los Estados mantengan su posición cualificada en el sistema.

La adopción del principio estructural de la división de los poderes permite a la Comisión reforzar sus funciones como poder ejecutivo, con un sistema prácticamente parlamentario de investidura y de censura del presidente de la Comisión, lo que destaca su papel y su responsabilidad. En fin, el Tribunal de Justicia pasa a ser el poder judicial con la asignación de una función directa de defensa de la Constitución, a la que ya hemos hecho alguna alusión.

IX

Otra materia resueltamente abordada por el Proyecto es la reconfiguración de todo el sistema de las fuentes del Derecho. En el artículo 30 se normaliza ese importante tema conforme a los cánones del Derecho Público interno. Se establece el principio de jerarquía de las normas, hoy reconocido jurisprudencialmente por el Tribunal de Justicia, pero ahora diversificado con mayor contenido. El art. 31 del texto enuncia de manera formal las categorías de fuentes del Derecho. Son las propias del Derecho Interno: Leyes Constitucionales (= Enmiendas a la Constitución), Leyes Orgánicas, Leyes Ordinarias (entre las cuales se especifican las Leyes marco, «que fijan una obligación de resultado para los Estados miembros y demás autoridades y encomiendan su ejecución a las autoridades nacionales y a las autoridades de la Unión»; obviamente, se pretende incluir aquí a las actuales Directivas, resolviendo de un golpe todos sus problemas de aplicabilidad directa, en relaciones verticales u horizontales, su valor interpretativo, etc.; ahora todo eso pasa a estar apoyado en su condición de norma directa, aunque, como es normal, requiera complementos), Reglamentos. Se regula también un sistema de delegación legislativa.

La distinción entre Leyes Constitucionales, Orgánicas y Ordinarias está vinculada —ya quedó hecha atrás alguna indicación— al respectivo sistema de mayorías que han de adoptarlas, tanto en el Parlamento como en el Consejo. Las Leyes Constitucionales exigen dos tercios de los votos del Parlamento y la mayoría llamada «supercualificada» en el Consejo, que antes referimos, a través de la definición de una minoría de bloqueo (un cuarto de los Estados miembros que representen al menos un octavo de la población; o un octavo de los Estados miembros que representen al menos un cuarto de la población), aunque el texto prevé un período transitorio de cinco años en que se seguirá exigiendo la unanimidad. Las Leyes Orgánicas han de aprobarse en el Parlamento por mayoría de derecho de los diputados y en el Consejo por mayoría cualificada (dos tercios de los Estados que representen dos tercios de la población de la Unión; en el período transitorio de cinco años se aplicaría la mayoría supercualificada). Y, finalmente, las Leyes Ordinarias, por mayoría simple en el Parlamento y por mayoría de Estados en el Consejo (en el período transitorio, mayoría cualificada).

X

Finalmente, y ya para concluir, donde realmente va a estar lo sustancial del debate político ulterior es en cuanto al tema de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, para el cual el Proyecto de Constitución ofrece una solución muy relevante.

El tema de distribución de competencias, bien lo sabemos por nuestra propia experiencia actual, es el problema central de los Estados compuestos y de las federaciones, por tanto. El Derecho comparado ofrece dos modelos: el modelo norteamericano y el modelo europeo.

El modelo europeo es el modelo de listas de competencias. Es el que adopta nuestra Constitución, artículos 148 y 149, complementada por los respectivos Estatutos de Autonomía. Está más claramente configurado en la Ley Fundamental de Bonn, con listas de competencias exclusivas, competencias compartidas, etc. En cambio, el sistema americano es muchísimo más simple y distinto. Por de pronto, ciertas competencias, que son inexcusables en toda Unión de Estados, la propia Constitución se las asigna a los poderes centrales: la moneda, el ejército, las relaciones internacionales, la nacionalidad, las aduanas, el correo, un sistema judicial propio, etc. Y luego viene virtualmente una sola competencia material en cuanto al funcionamiento de la Unión y de su posible interferencia con los Estados miembros, que es la famosa «cláusula de comercio»: «regular el comercio con las naciones extranjeras, así como entre

los distintos Estados y con las tribus indias» (art. I, sección 8, apartado 3). La única función, aparte, repito, esas típicas de las uniones, la única competencia material con la que disputa, podemos decir, la Unión con los estados miembros es la cláusula de comercio, la que alimenta prácticamente en exclusiva la competencia de la Unión.

Es bien sabido que el Tribunal Supremo americano ha interpretado esa competencia con una enorme latitud, comprendiendo cualquier medida de política económica (y derivativamente social, tras la crisis inicial del *New Deal* de Roosevelt). Es, pues, una competencia definida por su fin, incluso indirecto o posible y así lo ratifica la propia Constitución con la cláusula *necessary and proper*, que cierra (apartado 18) la lista de competencias federales del art. I, sección 8: se reconoce como competencia de la Unión hacer «todas las Leyes que sean necesarias y oportunas para desarrollar todos los poderes que la Constitución atribuye» expresamente a la propia Unión. Este concepto de «necesario y oportuno» se mide, pues, en función de los fines que se consideraron por la Constitución como causa de la atribución de poderes expresos. Son los «poderes implícitos». La cláusula juega un papel especialmente amplio, virtualmente abierto, en el caso, precisamente, de la cláusula de comercio, ya amplía por sí misma.

Pero, esto establecido, hay que recordar inmediatamente cuál es el mecanismo esencial con el que se resuelven en Estados Unidos los problemas de la superposición de competencias de la Unión y de los Estados. Es el mecanismo que ofrece la cláusula de supremacía del Derecho Federal sobre el de los Estados, con base en la Constitución, art. VI.2. Cuando las Cámaras federales asumen como propia una competencia en virtud de la cláusula de comercio el principio de supremacía implica que la norma federal es superior en valor, tiene prevalencia, diríamos en el lenguaje del Derecho Comunitario Europeo, respecto del Derecho de los Estados miembros. Esa supremacía o prevalencia produce lo que el Tribunal Supremo Americano llama el efecto *preemption* o de desplazamiento del Derecho de los Estados, no de derogación; de tal manera que cuando se produce una retirada de la norma de la Unión las normas de los Estados recuperan inmediatamente su propia posibilidad de aplicación directa, sin que tengan que ser promulgadas de nuevo. Es, exactamente, el mismo mecanismo de la prevalencia del Derecho Comunitario Europeo, construido por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, sorprendentemente sin influencia americana reconocible.

Este sistema es justamente el que intenta, y ésta es su gran novedad, sobre todo dentro del iuspublicismo europeo, el Proyecto de Constitución Europea que estamos estudiando. Hay que decir que la construcción del sistema institucional europeo no ha sido fruto, como suelen ser las Constituciones, de un acto

formal constituyente que de una vez establece todo un sistema capaz de funcionar por relaciones internas, sino que ha sido, como hemos recordado esquemáticamente, un proceso complejo afectado por una multiplicidad de iniciativas, de modificaciones puntuales, etc., etc. Y sin embargo, debe subrayarse que no ha habido hasta la fecha ningún problema de competencias entre los órganos comunitarios y los Estados miembros. Aludo a que no ha habido ningún problema jurídico de competencias entre los dos niveles respectivos. Hay problemas con normalidad en la fase política de debate, naturalmente; los hay también ordinariamente en el Consejo, sobre todo, que es el gran órgano hegemónico en el sistema institucional europeo. Pero el caso, que admite muy fácil comprobación, es que no existe ni una sola sentencia del Tribunal de Justicia que haya anulado ninguna norma de Derecho derivado de los órganos comunitarios por interferir la competencia de los Estados miembros. Ni una sola, aunque resulte sorprendente. Esto ha sido así porque esencialmente el Tratado de Roma de la Comunidad Económica Europea ha construido un sistema de competencia por objetivos, que es virtualmente el mismo sistema americano, con contenido parejo, precisamente: el comercio común.

El Tratado cuenta desde su origen, además, con un artículo capital, el art. 235, mantenido tras la reforma de Maastricht y que es el que ha nutrido la mayoría de las competencias que ejercen hoy los órganos comunitarios. El artículo 235 dice lo siguiente: «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento adoptará las disposiciones pertinentes». Obsérvese que se definen como fuente de competencia los «objetivos de la Comunidad», los fines que se pretenden, los cuales, si se releen los arts. 2 y 3 del Tratado, son ya de una extraordinaria amplitud. Es nuestra cláusula *necessary and proper*, alimentando incesantemente «poderes de acción» a las Comunidades, sin más que un simple acuerdo unánime del Consejo.

Hay que decir que cuantitativamente, se puede afirmar con rotundidad, la mayor parte de las competencias que ejerce hoy la Unión Europea han venido no por los Tratados, sino por la técnica del artículo 235. Esta técnica es, exactamente, la técnica de la competencia no por listas materiales de actividad, sino por objetivos o por fines. Por otra parte, como ya hemos avanzado, el mecanismo técnico de la prevalencia del Derecho comunitario es exactamente la de la supremacía del Derecho federal de la Constitución americana, y su formulación procede de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, resultando sólo sorprendente que tanto el criterio de la competencia por objetivos, como la cláusula *necessary and proper* del art. 235 del Tratado, como este principio de la

prevalencia se hayan construido al margen por completo de la jurisprudencia y de la doctrina americanas aunque llegando a unos resultados del todo similares.

El Proyecto de Constitución entiende que este sistema debe de ser mantenido, esto es, el sistema de competencias por objetivos, más la técnica de la prevalencia, que la Constitución define ahora por su extraordinaria significación, más la técnica del art. 235 del Tratado o *necessary and proper*, que pasa a ser ahora el artículo 9 del Proyecto, que sustituye lo que hasta ahora era la unanimidad del Consejo como acuerdo determinante por una Ley Orgánica, a la cual, como ya sabemos, le bastará una mayoría cualificada para ser adoptada.

Sin embargo, hay que decir que el *Bundestag* alemán en el momento de la ratificación pidió, conforme a su propia experiencia, un sistema de listas, sobre todo en defensa de las competencias que aquí llamaríamos autonómicas o de los *Länder*, a su juicio invadidas constantemente por las competencias comunitarias. El Senado francés también pidió un sistema de listas claro, puesto que hoy a través de esa técnica de la habilitación de competencias simplemente invocando los fines u objetivos no hay unos límites inequívocos previos. En los debates teóricos que ha suscitado este Proyecto de constitución se ha prestado atención especial a este tema aparentemente técnico, pero absolutamente central en el sistema, que es el modelo de distribución de competencias. Hay que notar, por de pronto, que aquí el Proyecto no pretende innovar (salvo en la sustitución por Ley Orgánica de lo que ahora era un acuerdo unánime del Consejo) y que hoy resultaría virtualmente imposible intentar reducir el sistema de competencias múltiples de la Unión a un cuadro cerrado de lista de competencias enumeradas y específicas. Intentarlo siquiera sería renunciar a uno de los mecanismos técnicos que, aunque no muy visible y aparente, ha estado en la base del espectacular desarrollo de la Comunidad Europea, sin plantear, por cierto, ningún problema político medianamente serio a los Estados, como revela la ausencia virtual de contencioso judicial sobre el tema.

XI

Hemos de concluir. Lo anterior es el Proyecto de Constitución Europea muy esquemáticamente expuesto aprobado por el Parlamento Europeo y llamado a jugar, sin duda, un papel relevante en el gran debate que ya está abierto sobre la Conferencia intergubernamental de 1996. En las recientes elecciones alemanas, como saben ustedes, el partido demócrata cristiano ha reivindicado la idea de la Europa de las dos velocidades (por cierto, que nuestro Gobierno se ha opuesto); la tesis ha sido ratificada por Delors, que como saben ustedes está

jugando ya su carta como eventual candidato a la Presidencia en las próximas elecciones presidenciales francesas de la primavera próxima, en unas declaraciones que han recogido la mayor parte de los órganos de expresión europeos. A su vez, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Alain Juppé, ha hecho prácticamente suya la idea de que el núcleo central de los países que quieren avanzar no necesitan para nada esperar a un consentimiento de la totalidad de los Estados miembros como condición de ese desarrollo. También ha sido un tema central, aunque normalmente en favor de la solución contraria, en el reciente Congreso de los conservadores británicos.

Hay que decir que el Gobierno español va a tener una especial responsabilidad en esa Conferencia intergubernamental de 1996, puesto que le toca presidir en el momento de su preparación la Unión Europea y el Consejo en el segundo trimestre de 1995. En esa ocasión la pugna de las dos concepciones en liza sobre el porvenir institucional europeo (o zona de libre cambio, o reforzamiento institucional, que lleva forzosamente a una federalización, en el sentido que es propuesto por el Proyecto de Constitución u otro similar) habrá de ser resuelta. La incorporación de cuatro (o tres) nuevos Estados hay que decir que va a bloquear en la práctica el Consejo en su funcionamiento actual; si ya es muy difícil llegar a compromisos o a mayorías cualificadas tal como los exige el Tratado de Maastricht con doce Estados, con quince o dieciséis va a resultar prácticamente imposible (el llamado «Compromiso de Ioannina», Decisión del Consejo de 29 de marzo de 1994, avanza ya una reducción de *quorums*, pero aun así resultará difícilísimo que el sistema de decisiones marche). Eso produciría un bloqueo virtual del órgano central de las Comunidades y eso plantea, por consiguiente, inexcusablemente la adopción de un esquema alternativo, que es lo que el Proyecto de Constitución intenta ofrecer y que tiene la ventaja de estar construido técnicamente y de ofrecer una salida técnica elegante y quizás eficaz políticamente. En ese momento de la Conferencia intergubernamental ese modelo, no, naturalmente, en la totalidad de su contenido, pero sí en sus grandes principios, o en alguno de ellos al menos, puede tener alguna posibilidad.

Yo estimo y con esto concluyo, que sería muy bueno que así fuese, que pueda jugar algún papel en ese futuro de Europa en el cual se juega, como vimos al comienzo, todo nuestro futuro.

