

La «democratización» de las fuentes del Derecho en el Proyecto de Constitución Europea

ANTONIO JOSÉ SÁNCHEZ SÁEZ *

Desde hace ya algún tiempo se viene hablando de «democratización» de la UE en referencia al aumento del peso específico del Parlamento Europeo y, en general, a la progresiva plasmación del principio de participación ciudadana en las instituciones, políticas y procedimientos comunitarios. Nos parece adecuado el empleo del término en relación con las fuentes del Derecho comunitario, habida cuenta de algunas novedades introducidas por el PTC, tales como la introducción de la iniciativa legislativa popular, como veremos posteriormente, o la generalización del procedimiento de codecisión, proceso iniciado con el Tratado de Amsterdam, que permite una mayor intervención del Parlamento, y que ahora ha pasado a ser el «caso normal» del procedimiento normativo europeo. El acercamiento de la nueva terminología de las fuentes a un lenguaje jurídico más conocido por el ciudadano medio de la UE cabría enclavarlo también en este contexto «democratizador»¹.

1. LAS NUEVAS FUENTES DE LA UE EN EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

Parece que la aprobación definitiva del PTC es cosa de meses. Resulta evidente la oportunidad histórica del momento (en los albores del siglo XXI, con lo que tiene de simbólico). También la necesidad de la medida: entre otras cosas, se hacía

* Área de Derecho Administrativo, Departamento de Derecho Administrativo e Internacional Público de la Universidad de Sevilla.

1. Véase al respecto el Informe de la Delegación de la Federación de Municipios de Madrid en Bruselas en <http://www8.madrid.org/gema/fmm/monogra9.htm>. La misma terminología ha sido usada en las «II Jornadas sobre la Juventud ante una Constitución para la Europa ampliada», celebradas en Madrid, de 7 a 10 de noviembre de 2003, cuyo programa es posible consultar en la web [http://www.cjc.org/actividades.nsf/ef2e05c02233c9fdc125692b00480008/8896114d680afa18c1256db8002e73d8/\\$FILE/programajornadaseuropeas.pdf](http://www.cjc.org/actividades.nsf/ef2e05c02233c9fdc125692b00480008/8896114d680afa18c1256db8002e73d8/$FILE/programajornadaseuropeas.pdf). También en la propia UE se habla de «democratización» para hacer alusión a las reformas internas tendientes a conseguir un mayor pluralismo de las políticas comunitarias. Así se puede comprobar en las páginas <http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/r10101.htm> o en http://europa.eu.int/futurum/forum.convention/documents/contrib/other/0084_r1_es.pdf. Todas las páginas indicadas fueron consultadas el 24 de febrero de 2004.

preciso derogar el TCE y el TUE y su sustitución por la nueva Constitución², que obedece principalmente a un intento por clarificar la confusa terminología existente sobre arquitectura institucional, relaciones interinstitucionales, actos jurídicos y procedimientos de la Unión Europea. Incluso cabría hablar de revolución, si tenemos en cuenta la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales como parte integrante de la misma.

La elección del Presidente de la Convención encargado de redactarlo, Valéry Giscard D'Estaing (y de Giuliano Amato como uno de los dos Vicepresidentes) ha tenido una influencia nada desdeñable en la red denominación de las fuentes del Derecho derivado de la UE³.

El PTC ha trastocado el Derecho de la Unión. Por un lado, el Derecho originario quedará reducido esencialmente al Tratado por el que se instituya la Constitución (más el Tratado EURATOM) y todos los Tratados posteriores que lo modifiquen, y, por otro, el Derecho derivado ha quedado regulado de una manera novedosa, sobre todo en la forma.

En cuanto a la forma, si ya se observaba con anterioridad un proceso de mixtificación de la nomenclatura jurídica de la UE con la del Derecho propio de los Estados miembros, la nueva terminología y clasificación de las fuentes empleada por el PTC ha venido a corporeizar esa idea. Para empezar, el PTC deja de hablar de actos típicos y atípicos, siendo los primeros, en el Derecho comunitario vigente, los Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes; y los segundos, como sabemos, aquellas manifestaciones de voluntad con efectos jurídicos previstas en los Tratados que no responden a la apariencia ni al ser de los citados, pudiendo tener carácter vinculante o no, produciendo efectos internos, generalmente, o con contenido político⁴ o interinstitucional⁵. Recordemos, sin afán de exhaustividad, los recogidos en los arts. 95, 149.4, 151, 153, 166, 174.3, 249, 296.2 y 3 TCE, etcétera.

Por otra parte, al contrario de lo que ocurre actualmente, para evitar disfuncionalidades, dispersiones y ambigüedades, el PTC impone por vez primera una lista cerrada de fuentes del Derecho en su artículo I-32.1: ley europea, ley-marco europea, reglamento europeo, decisión europea, recomendaciones y dictámenes. Con esto se está queriendo obligar a las instituciones europeas a reconducir a una fuente de este listado cualquier posible llamada a la publicación o manifestación

2. El art. IV-2 PTC reza así: «En la fecha de entrada en vigor del Tratado por el que se instituye la Constitución quedarán derogados el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como los Tratados que los completaron o modificaron y que figuran en el Protocolo anexo al Tratado por el que se instituye la Constitución».

3. Mucho más si tenemos en cuenta que el italiano, ha sido, a su vez, presidente del Grupo de Trabajo IX de la Convención, que se ha encargado de la importantísima tarea de la simplificación de los instrumentos y de los procedimientos de toma de decisiones. Cfr. CONVENCION EUROPEA, SECRETARIA: *Informe Final del Grupo IX «Simplificación»*, Bruselas, 29 de noviembre de 2002 (02.12) CONV 424/02, WG IX 13.

4. Como Memorandos, Programas o Comunicados.

5. Sobre, por ejemplo, el procedimiento de concertación (1975), sobre el racismo o la xenofobia (1989) o sobre la calidad de la legislación comunitaria (1998).

de su voluntad escrita, que pueda hacerse en la Parte III del PTC, si bien los actos legislativos (ley y ley-marco) no parecen tener este problema, ya que la Parte III del PTC hace numerosas llamadas expresas a dichas fuentes cuando quiere usarlas para desarrollar las materias correspondientes. El artículo I-37.1 PTC abunda en esa intención, al indicar que sean las propias instituciones de la UE las encargadas de decidir, respetando los procedimientos aplicables, qué tipo de acto aprobarán cuando nada al respecto dijese la Constitución, escogiéndolo con base en el principio de proporcionalidad.

El mismo espíritu parece animar el apartado 2 del citado artículo I-32, al exhortar al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros a que se abstengan de adoptar actos no previstos por el presente artículo en el ámbito de que se trate, cuando se les presente una propuesta de acto legislativo. Nótese, sin embargo, que, por el tono gramatical empleado, no parece que se trate de una prohibición en toda regla sino de una «llamada a la cordura» de los órganos legislativos, para que no traicionen la iniciativa legislativa encargada por la Comisión, la ciudadanía, los Estados, el BCE, el BEI o el TC. La disidencia nunca podría plasmarse en un no-pronunciamento de dichos órganos (un *non liquet*), algo que sí estaría expresamente prohibido y cuyo acacimamiento supondría una crisis sin precedentes⁶.

Nada de importancia se dice de nuevo en el PTC en relación con las otras fuentes del Derecho comunitario, el llamado «derecho complementario», tales como el Derecho internacional o los principios generales del derecho o la costumbre, por lo que parece que su valor seguirá siendo el mismo que venía siendo hasta ahora. Eso sí, desaparecen los antiguos convenios del actual art. 293 TCE en el PTC, que, en todo caso, podrían reconducirse a la cooperación reforzada del art. 43 PTC.

Dicho lo cual, veamos pues la clasificación que, de los actos jurídicos de la Unión, hace el PTC. *Se distingue entre actos legislativos y actos no legislativos, dentro de los cuales se encuentra la especie de los actos de ejecución. Se añade también una nueva fuente del Derecho: los reglamentos delegados.* Se pretende con ello establecer el esquema lógico de las fuentes del Derecho interno de los Estados: ley –reglamento ejecutivo– acto administrativo de aplicación.

Para empezar, se observa que, de los aproximadamente 15 instrumentos jurídicos que recogía el TCE de manera dispersa, se ha pasado a los seis que enumera taxativamente el art. I-32 PTC. Por otra parte, se ha preferido la denominación de leyes y leyes-marco para aclarar su proveniencia del Poder Legislativo, haciéndolas,

6. La nueva redacción que el Grupo de Expertos Jurídicos de la CIG ha dado recientemente a este artículo en el PTC ha clarificado aún más la prohibición, al impedir que el Parlamento o Consejo puedan adoptar actos *contra processum*: «Cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable en el ámbito de que se trate». Ref.: Bruselas, 25 de noviembre de 2003 (CIG 50/03) (OR fr).

preciso derogar el TCE y el TUE y su sustitución por la nueva Constitución², que obedece principalmente a un intento por clarificar la confusa terminología existente sobre arquitectura institucional, relaciones interinstitucionales, actos jurídicos y procedimientos de la Unión Europea. Incluso cabría hablar de revolución, si tenemos en cuenta la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales como parte integrante de la misma.

La elección del Presidente de la Convención encargado de redactarlo, Valéry Giscard D'Estaing (y de Giuliano Amato como uno de los dos Vicepresidentes) ha tenido una influencia nada desdeñable en la redenominación de las fuentes del Derecho derivado de la UE³.

El PTC ha trastocado el Derecho de la Unión. Por un lado, el Derecho originario quedará reducido esencialmente al Tratado por el que se instituya la Constitución (más el Tratado EURATOM) y todos los Tratados posteriores que lo modifiquen, y, por otro, el Derecho derivado ha quedado regulado de una manera novedosa, sobre todo en la forma.

En cuanto a la forma, si ya se observaba con anterioridad un proceso de mixtificación de la nomenclatura jurídica de la UE con la del Derecho propio de los Estados miembros, la nueva terminología y clasificación de las fuentes empleada por el PTC ha venido a corporeizar esa idea. Para empezar, el PTC deja de hablar de actos típicos y atípicos, siendo los primeros, en el Derecho comunitario vigente, los Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes; y los segundos, como sabemos, aquellas manifestaciones de voluntad con efectos jurídicos previstas en los Tratados que no responden a la apariencia ni al ser de los citados, pudiendo tener carácter vinculante o no, produciendo efectos internos, generalmente, o con contenido político⁴ o interinstitucional⁵. Recordemos, sin afán de exhaustividad, los recogidos en los arts. 95, 149.4, 151, 153, 166, 174.3, 249, 296.2 y 3 TCE, etcétera.

Por otra parte, al contrario de lo que ocurre actualmente, para evitar disfuncionalidades, dispersiones y ambigüedades, el PTC impone por vez primera una lista cerrada de fuentes del Derecho en su artículo I-32.1: ley europea, ley-marco europea, reglamento europeo, decisión europea, recomendaciones y dictámenes. Con esto se está queriendo obligar a las instituciones europeas a reconducir a una fuente de este listado cualquier posible llamada a la publicación o manifestación

de su voluntad escrita, que pueda hacerse en la Parte III del PTC, si bien los actos legislativos (ley y ley-marco) no parecen tener este problema, ya que la Parte III del PTC hace numerosas llamadas expresas a dichas fuentes cuando quiere usarlas para desarrollar las materias correspondientes. El artículo I-37.1 PTC abunda en esa intención, al indicar que sean las propias instituciones de la UE las encargadas de decidir, respetando los procedimientos aplicables, qué tipo de acto aprobarán cuando nada al respecto dijese la Constitución, escogiéndolo con base en el principio de proporcionalidad.

El mismo espíritu parece animar el apartado 2 del citado artículo I-32, al exhortar al Parlamento Europeo y al Consejo de Ministros a que se abstengan de adoptar actos no previstos por el presente artículo en el ámbito de que se trate, cuando se les presente una propuesta de acto legislativo. Nótese, sin embargo, que, por el tono gramatical empleado, no parece que se trate de una prohibición en toda regla sino de una «llamada a la cordura» de los órganos legislativos, para que no traicionen la iniciativa legislativa encargada por la Comisión, la ciudadanía, los Estados, el BCE, el BEI o el TC. La disidencia nunca podría plasmarse en un no-pronunciamento de dichos órganos (un *non liquet*), algo que sí estaría expresamente prohibido y cuyo acaecimiento supondría una crisis sin precedentes⁶.

Nada de importancia se dice de nuevo en el PTC en relación con las otras fuentes del Derecho comunitario, el llamado «derecho complementario», tales como el Derecho internacional o los principios generales del derecho o la costumbre, por lo que parece que su valor seguirá siendo el mismo que venía siendo hasta ahora. Eso sí, desaparecen los antiguos convenios del actual art. 293 TCE en el PTC, que, en todo caso, podrían reconducirse a la cooperación reforzada del art. 43 PTC.

Dicho lo cual, veamos pues la clasificación que, de los actos jurídicos de la Unión, hace el PTC. *Se distingue entre actos legislativos y actos no legislativos, dentro de los cuales se encuentra la especie de los actos de ejecución. Se añade también una nueva fuente del Derecho: los reglamentos delegados.* Se pretende con ello establecer el esquema lógico de las fuentes del Derecho interno de los Estados: ley –reglamento ejecutivo– acto administrativo de aplicación.

Para empezar, se observa que, de los aproximadamente 15 instrumentos jurídicos que recogía el TCE de manera dispersa, se ha pasado a los seis que enumera taxativamente el art. I-32 PTC. Por otra parte, se ha preferido la denominación de leyes y leyes-marco para aclarar su proveniencia del Poder Legislativo, haciéndolas,

2. El art. IV-2 PTC reza así: «En la fecha de entrada en vigor del Tratado por el que se instituye la Constitución quedarán derogados el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, así como los Tratados que los completaron o modificaron y que figuran en el Protocolo anexo al Tratado por el que se instituye la Constitución».

3. Mucho más si tenemos en cuenta que el italiano, ha sido, a su vez, presidente del Grupo de Trabajo IX de la Convención, que se ha encargado de la importantísima tarea de la simplificación de los instrumentos y de los procedimientos de toma de decisiones. Cfr. CONVENCION EUROPEA, SECRETARÍA: *Informe Final del Grupo IX «Simplificación»*, Bruselas, 29 de noviembre de 2002 (02.12) CONV 424/02, WG IX 13.

4. Como Memorandos, Programas o Comunicados.

5. Sobre, por ejemplo, el procedimiento de concertación (1975), sobre el racismo o la xenofobia (1989) o sobre la calidad de la legislación comunitaria (1998).

6. La nueva redacción que el Grupo de Expertos Jurídicos de la CIG ha dado recientemente a este artículo en el PTC ha clarificado aún más la prohibición, al impedir que el Parlamento o Consejo puedan adoptar actos *contra processum*: «Cuando se les presente un proyecto de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable en el ámbito de que se trate». Ref.: Bruselas, 25 de noviembre de 2003 (CIG 50/03) (OR fr).

así, más reconocibles para el ciudadano⁷. Sí hay que llamar la atención sobre el hecho de que el PTC intenta remediar una de las principales quejas que se venían haciendo hasta ahora a Reglamentos y Directivas: la de su exhaustividad, la de regular con demasiado detalle, sin dar margen de actuación a los Estados. Y para ello parece desear que las leyes y leyes-marco –sobre todo aquéllas referentes a materias técnicas o económicas– se ciñan tan sólo a los elementos esenciales de una materia, pero sin llegar a prohibir la posibilidad de que regulen (art. I-35.1, párr. 2º PTC), como venían haciendo hasta ahora, los elementos no esenciales de la misma (esto es, no llegan a establecer una reserva reglamentaria, al estilo de la que existe en relación con los reglamentos autónomos en Francia). De todas formas, consideramos que la exigencia de «dejar más espacio» a la regulación estatal debería haberse plasmado de manera más categórica en el PTC, y no derivarse de una difícil interpretación *contrario sensu* del precepto arriba mencionado.

La razón de que esto fuera así hay que encontrarla en la inexistencia en el Derecho originario de un mecanismo que permita la regulación general de elementos accesorios de una materia por medio de una fuente de naturaleza no legislativa, adecuándola a la realidad cambiante de las circunstancias técnicas o económicas de cada momento. Esto es, no existe en el Derecho comunitario una atribución general de potestad reglamentaria a la Comisión, al modo en que lo hace el artículo 97 de nuestra Constitución con relación al Gobierno.

Los *actos no legislativos* son cuatro: el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dictámenes. El reglamento europeo puede, a su vez, ser de dos tipos: reglamento delegado y reglamento de ejecución. En este último caso el art. I-36 PTC lo califica como acto de ejecución, con lo que se da a entender, sin demasiado rigor terminológico, que un acto no legislativo (pero normativo, a fin de cuentas) puede perfectamente ser un acto de ejecución. Podemos decir que la categoría de actos no legislativos está compuesta por los reglamentos delegados y las decisiones recogidas a lo largo del PTC⁸, y los actos de ejecución por los reglamentos de ejecución y decisiones de ejecución del artículo I-36 PTC.

La positación del *reglamento delegado* es la gran novedad del PTC, herramienta que ya existía en materia de ejecución. Se trata, *grosso modo*, de lo que en España sería un Real Decreto-Legislativo, figura que obedece al mismo mecanismo: el Legislativo, a través de una Ley o Ley-marco delega en el Ejecutivo (la Comisión) la posibilidad de aprobar normas de alcance general, si bien en el caso comunitario, sin valor de ley. Se trata de una delegación legislativa por razones técnicas, cosa que hasta ahora no estaba legalmente prevista, debiendo el Legislador agotar la regulación de una materia hasta su más mínimo detalle, o bien transferir a la Comisión los aspectos más técnicos o detallados de la legislación, como si se tratara

7. No entraré a valorarlas porque, más allá de su nombre y de la apuesta por el procedimiento de codecisión como el procedimiento legislativo ordinario, han quedado configuradas de manera idéntica a lo que ya eran los Reglamentos y las Directivas hasta ahora.

8. En materia de PESC, por ejemplo, como puede observarse en el estudio realizado por Eulalia PETIT DE GABRIEL incluido en esta obra.

de medidas de ejecución sometidas al control de los Estados, conforme al art. 202 TCE⁹. La auténtica virtualidad de la figura es, sin duda, la de actuar como los reglamentos ejecutivos nacionales en el ámbito comunitario, desarrollando o modificando los «elementos no esenciales» de un acto legislativo.

Se veta al reglamento delegado entrar a regular los elementos esenciales de una ley o ley-marco, ya que ello supondría rebajar la materia de rango legislativo a rango «reglamentario»¹⁰. Comoquiera que el rango del reglamento delegado en el PTC nunca es el de acto legislativo, la reserva material a nivel comunitario no obedece, por tanto, a la finalidad que tiene el ámbito material reservado a los Reales Decretos-Legislativos en España, que es la de impedir que el Ejecutivo pueda regular, hipotéticamente, alguna materia reservada a la ley formal o a la ley orgánica (algún derecho fundamental, por ejemplo). Nada se dice en el PTC sobre qué ocurriría si la Comisión, al aprobar un reglamento delegado, se excediera de la delegación prefijada, aunque no podría darse la solución que a este caso damos en España, que es la de considerar dicha materia como *ultra vires*, de manera que suponga una degradación de rango, de ley a reglamento (si la materia no estaba reservada a ley formal o ley orgánica, evidentemente). Y no lo es porque el reglamento delegado se comporta aquí de modo parecido a como lo haría en nuestro sistema normativo un reglamento ejecutivo dictado en una materia reservada a la ley, ya que necesita de una delegación expresa que no ampararía desarrollos no previstos de un acto legislativo a nivel comunitario. La parte *ultra vires* del reglamento delegado podría ser objeto de control ante el TJCE a través del recurso de anulación y podría dar lugar también a alguna medida de control adicional (las objeciones que el Parlamento o el Consejo pueden realizar al proyecto de reglamento delegado, conforme al artículo I-35.2, guión segundo) si ha regulado los elementos esenciales de alguna materia¹¹.

No obstante, el artículo I-35.1 PTC incurre en una contradicción en términos, puesto que al permitir que el reglamento delegado pueda modificar los elementos no esenciales de una ley o ley-marco se está diciendo que, antes, dichos actos legislativos los han regulado, contraviniendo así la que ha sido la opinión general del Grupo de Trabajo IX a lo largo de todo el proceso constituyente. No obstante, la objetividad de la figura queda un tanto desdibujada si tenemos en cuenta que el proyecto de ley o ley-marco (que debe autorizar la delegación) es generalmente adoptado por la Comisión, precisamente el mismo órgano que va a desarrollarla a

9. Véase el Informe Final del Grupo de Trabajo IX, en el que se constata la perversión que supone la utilización abusiva del art. 202 TCE.

10. Como se ha indicado, el hecho de que las leyes o leyes-marco puedan desarrollar elementos no esenciales de una materia concreta presupone que no cabrá en esos casos un desarrollo posterior a través de reglamentos delegados, lo que sería redundante. Y ello porque extrañaría, desde la lógica de la teoría constitucional, que un reglamento pudiera modificar un elemento que previamente ha sido petrificado por una ley; la delegación legislativa puede verse entonces como una especie de deslegalización expresa.

11. No se ha previsto la posibilidad de un recurso específico del Parlamento o el Consejo ante el TJCE por este motivo, porque sería redundante en relación con el control ordinario del TJCE sobre los actos jurídicos de las instituciones comunitarias (ya previsto en el art. 230 TCE y ahora en el art. III-270 PTC).

través del reglamento delegado. No obstante, las cautelas que la regulación de la figura ha introducido pueden limitar un abuso de la misma, ya que puede preverse que el Parlamento o el Consejo dispongan de un plazo para emitir un veto a la entrada en vigor del reglamento, o que dispongan también de la posibilidad previa de revocar la delegación (*call back*). Gracias a los reglamentos delegados ya no es necesario que la Comisión apruebe decisiones, de manera impropia, como hasta ahora venía haciendo para desarrollar un reglamento.

Al igual que ocurre con los Reales Decretos-Legislativos en el Derecho constitucional español, con los reglamentos delegados se busca delegar formativamente materias de especial complejidad técnica o económica. La necesidad de que los elementos no esenciales de una materia deban ser expresamente delegados otorga, indirectamente, una mayor flexibilidad a las leyes, de modo que, cuando no se prevea dicha delegación, se limitarán a regular de forma genérica los elementos imprescindibles de una materia determinada, dejando, sobre la base del principio de subsidiariedad (que desarrollaremos más adelante) mayor libertad normativa a los Estados, Regiones, Länder o CC AA y entidades locales¹².

Los *actos de ejecución* son los reglamentos europeos de ejecución y las decisiones europeas de ejecución. Se trata de un tipo de actos que antes era cometido principal de las decisiones y que ahora tiene por finalidad más precisa la de establecer las condiciones uniformes de ejecución de las leyes, leyes-marco, decisiones particulares recogidas en el PTC o de los reglamentos delegados, actos todos obligatorios. En la lógica propia del Derecho administrativo español podríamos decir que estos actos de ejecución son al Derecho comunitario lo que las bases recogidas en actos administrativos a escala estatal, a desarrollar posteriormente por las Comunidades Autónomas. Como actos de ejecución general que son, los reglamentos de ejecución tienen igualmente alcance general, para todos los países miembros, si bien, en buena lógica pueden ser directamente aplicables u obligar solamente en sus objetivos, dejando libertad a los Estados para cumplirlos conforme a los medios que estimen más adecuados. Los actos de ejecución son adoptados generalmente por la Comisión, y por el Consejo en materias concretas específicamente reguladas en el PTC, y, en especial, en PESC. Como es obvio, los actos de ejecución que imponen condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la UE suponen una excepción al principio de ejecución por los Estados.

Las *decisiones*, en general, han ampliado su ámbito de acción, ya que en el PTC no se les exige, como anteriormente, que determinara sus destinatarios. Así ocurre con las que pueda adoptar el Consejo de Ministros en su formación de Consejo de

12. Los reglamentos delegados cumplirán, pues, una función de desarrollo ejecutivo de las leyes allí donde sea necesario para actualizarlas, concretarlas (si eran leyes genéricas) o modificarlas en sus detalles (si éstos ya estaban legislados), reduciendo así el margen de actuación de las Administraciones estatales e intraestatales. La inercia es mucha, y pronosticamos un abundante empleo de la figura, con lo que se llegará al mismo punto de exhaustividad que antes se quería limitar en los Reglamentos y Directivas.

Asuntos Exteriores en materia de PESC, por ejemplo¹³. Por el contrario, algunas de las decisiones que el TCE preveía para dichos ámbitos pueden ser ahora reconducidas a leyes europeas.

Las *recomendaciones* y los *dictámenes* no sufren modificaciones aparentes con relación a su régimen anterior.

2. LAS MODIFICACIONES EN LOS ÓRGANOS IMPLICADOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (PARLAMENTO, CONSEJO Y COMISIÓN) CON INCIDENCIA EN LA DEFINICIÓN DE LAS NUEVAS FUENTES DEL DERECHO COMUNITARIO

Paradójicamente, han sido más profundos los cambios operados en la arquitectura institucional que en las fuentes mismas del Derecho comunitario. Veamos cuáles de ellos pueden tener relevancia para el mejor entendimiento de las novedades introducidas por el PTC en las fuentes del Derecho comunitario.

Empecemos por el *Parlamento*. Varias son las modificaciones introducidas por el PTC. Para empezar, el procedimiento de codecisión, actualmente recogido en el artículo 251 TCE, ha sido el elegido como procedimiento legislativo ordinario (arts. I-33.1 y III-302 PTC), consecuencia lógica del aumento del peso específico que le otorgara el Tratado de Amsterdam. Ese hecho ha determinado que la cámara representativa gane una influencia importante a la hora de la aprobación de la mayoría de las Leyes y Leyes-Marco europeas. Han sido suprimidas, además, las referencias ambiguas que hacían el TCE y el TUE a la codecisión como procedimiento que adoptaba el Consejo con la participación del Parlamento, cuando lo cierto es que la intervención de éste en la aprobación de Reglamentos y Directivas venía teniendo la misma entidad que la de aquél.

Más trascendental parece el abandono de la mayoría absoluta y su sustitución por la mayoría simple para que el Parlamento se pronuncie a lo largo del procedimiento legislativo ordinario y, en particular, para aprobar enmiendas a la posición adoptada por el Consejo [art. III-302.7, c) en relación con el actual art. 251.2, c)] TCE¹⁴. Ha quedado también equiparado al Consejo en cuanto a la posibilidad de controlar los actos de ejecución.

El Parlamento, además, ha quedado confirmado en la posición de cierre del procedimiento presupuestario, como no podía ser menos, dada la importancia de

13. De hecho, las antiguas estrategias comunes, acciones comunes o posiciones comunes son ahora decisiones del Consejo de Ministros o del Consejo Europeo, pudiendo ser propuestas por el Ministro de Asuntos Exteriores. Véase en esta obra el trabajo de la profesora Eulalia PETIT DE GABRIEL.

14. Teniendo en cuenta la importancia de los grupos popular y socialista en el Parlamento, esta medida, aparte de abogar por una mayor agilidad de la tramitación de los actos legislativos, otorga mayor trascendencia a los pactos individuales que cada uno de estos dos grupos mayoritarios celebre con los grupos minoritarios, tales como el Partido Europeo de los Liberales, Demócratas y Reformistas; el Partido de Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica y el Partido de Los Verdes/Alianza Libre Europea.

la representación democrática a la hora de aprobar los gastos anuales. Aparte de acabar con la distinción entre gastos ordinarios y extraordinarios, la Constitución conforma un procedimiento presupuestario como una especie de codecisión abreviada, que, en caso de oposición del Consejo, puede acabar siendo resuelta por el Parlamento en solitario. Y ello porque el art. III-310.8 PTC le sigue permitiendo al Parlamento –como ya lo hacía el art. 272.6 TCE– aprobar por mayoría de sus miembros y de las 3/5 partes de los votos emitidos las enmiendas realizadas a la posición del Consejo, cuando el Comité de Conciliación no hubiese podido adoptar un texto conjunto o si éste fuera rechazado por el Consejo. A cambio de ello, al Consejo se le ha atribuido en exclusiva la posibilidad de aprobar Leyes europeas que versen sobre los límites de los recursos de la UE, para incluir nuevas modalidades de los mismos y, lo que es más importante, para aprobar el marco financiero plurianual, que viene a sustituir a las perspectivas financieras iniciadas desde la época de Jacques Delors, y cuyas previsiones son vinculantes para los presupuestos anuales (art. I-54.2 y 3 PTC)¹⁵.

Los mayores esfuerzos de transparencia y aclaración de funciones se han llevado a cabo en relación con el *Consejo de Ministros*, órgano que, en el PTC, ve atribuidas sus tres funciones principales a otras tantas formaciones diferenciadas. Una de esas formaciones, la más importante, es la denominada «Consejo Legislativo», funcionando así durante el procedimiento de aprobación de actos legislativos, a modo de Senado de representación territorial, como Cámara co-legislativa junto al Parlamento¹⁶.

Para aplacar un tanto el peso del Consejo en los procedimientos legislativos especiales¹⁷, el PTC ha optado por introducir una «pasarela» en su art. I-24.4, de modo que el Consejo Europeo pueda, por unanimidad, previa consulta al Parla-

15. Sigue también vigente en el PTC el principio de equilibrio presupuestario entre gastos e ingresos (actual art. 268 TCE y futuro art. I-52.2 PTC). Por otra parte, como ya se decía en el art. 93 TCE, el Consejo sigue manteniendo la facultad de armonizar los impuestos sobre negocios, consumo y otros más de tipo indirecto, para evitar distorsiones de la competencia y asegurar el mercado interior (art. I-62 PTC).
16. En esta formación podrá estar compuesto, además de por el representante estatal único, por uno o dos representantes ministeriales más de cada Estado, cuyas competencias correspondan al orden del día del Consejo de Ministros.
17. Ya hemos anticipado que el proyecto de PTC atribuye al Consejo la adopción por procedimientos especiales (con menor intervención del Parlamento) de actos legislativos de suma importancia o estratégicos, tales como la aprobación de los estatutos de Eurojust, de la Fiscalía Europea; de las medidas de protección a adoptar por los Estados miembros en su territorio en relación con la protección diplomática de nacionales de otros Estados miembros; régimen lingüístico de los títulos europeos; medidas de aproximación de leyes, reglamentos o de normas administrativas de los Estados que incidan sobre el mercado interior; medidas para luchar contra la discriminación por razón del sexo, raza, religión, convicciones, discapacidades, edad u orientación sexual; medidas administrativas sobre pasaportes, documentos nacionales de identidad, permisos de residencia o de trabajo, seguridad social...; regulación del ejercicio del sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento de los ciudadanos de la UE en otro Estado miembro; ejercicio de los derechos de los ciudadanos de la UE del art. I-8; restricción de las normas comunitarias de liberalización del movimiento de capitales a/o procedentes de terceros países; medidas de derecho de familia con repercusiones transfronterizas; la regulación de la elección de miembros para el Parlamento Europeo por sufragio universal y directo, etcétera.

mento Europeo e información a los Parlamentos nacionales, tras un examen concienzudo durante al menos seis meses, decidir que las Leyes o Leyes-marco europeas cuya aprobación el PTC atribuye al Consejo mediante un procedimiento legislativo especial, sean adoptadas mediante el procedimiento legislativo ordinario, esto es, el de codecisión, dándole entrada al Parlamento Europeo en pie de igualdad. Se busca con ello otorgar mayor legitimidad democrática a la mayor parte de actos legislativos posible, restando poder al órgano representativo de los Estados en favor del Parlamento¹⁸.

La *Comisión* no puede calificarse, en puridad, como un órgano legislativo. Sus funciones, hasta ahora, siempre han consistido en la iniciativa legislativa, pero ha carecido desde siempre de auténticas funciones decisorias dentro del procedimiento de adopción de los actuales Reglamentos y Directivas (Leyes europeas y Leyes-marco europeas en el PTC). No obstante, se han introducido en el PTC algunos cambios más o menos significativos, que han debilitado y reforzado indistintamente, por cuestiones políticas las más veces, la posición nuclear de la Comisión en la actividad legiferante¹⁹.

Para empezar, el PTC recoge novedosamente la posibilidad de la iniciativa legislativa popular, cuando al menos un millón de ciudadanos de la UE que representen a un «número significativo» de Estados miembros proponga actuar a la Comisión para adoptar un proyecto de Ley o de Ley-marco que se estime necesario (art. I-46.4 PTC). Varias cosas nos llaman la atención de este precepto. En primer lugar, el mínimo número de ciudadanos que son necesarios para la iniciativa. Cabría pronosticar un uso abundante de la institución, más si tenemos en cuenta que en el 2004 la UE estará compuesta por 25 miembros. El filtro parece encontrarse en el concepto jurídico indeterminado sobre la representatividad de esos ciudadanos en relación con un «número significativo de Estados miembros», concepto que deberá quedar concretado en las Leyes europeas que desarrollen el art. I-46.4 PTC. A pesar de ello, no parece demasiado complicado que se cumplan ambos requisitos para todo tipo de materias, si bien la escasa vertebración ideológica y política del ciudadano medio de la Unión no se presta a tomar iniciativas comunes en muchos ámbitos. Apostamos, eso sí, a que será la iniciativa habitual en materias que preocupan de un modo general a ciertas sensibilidades, tales como el trato digno a los animales de granjas o para sacrificio, consumo, a veces en medio ambiente, la inmigración o los derechos humanos... y que será menos usada en materias tales

18. Se nos antoja rara y complicada esa posibilidad, teniendo en cuenta la composición estatista del Consejo Europeo y la exigencia de mayoría cualificada, por lo que entendemos que esta pasarela va a quedar más como un brindis al sol que como una medida efectivamente realizable. Para que nos hagamos una idea, las pasarelas ideadas en el Tratado de Niza no han sido nunca aplicadas hasta ahora. Lo ideal hubiera sido unificar de verdad todos los procedimientos legislativos en el procedimiento ordinario, incluso los que ahora siguen siendo aprobados por el Consejo a través de un procedimiento especial.
19. En la reunión de Ministros de Asuntos Exteriores celebrada en Nápoles en noviembre de 2003 se ha dado un paso atrás en el proceso de «democratización» de la Comisión, ya que, finalmente, habrá un Comisario por cada miembro de la UE, lo que supone, a fin de cuentas, una representación estatal directa (cuando por definición la Comisión es el órgano ejecutivo por excelencia), lo que lastrará decisivamente su agilidad en la toma de decisiones.

como el mercado interior o la libre competencia, en las que el ciudadano comunitario se muestra, por lo general, menos interesado.

A nivel comunitario, la iniciativa popular no puede imponer un texto como propuesta, con su Exposición de Motivos y su articulado, sino que se limita a intimar a la Comisión para que ella presente un texto, que podrá estar más o menos condicionado por la iniciativa popular, sobre la materia objeto de la misma. Si se tiene en cuenta el bajo número de firmas que se necesita a escala comunitaria para plantear la iniciativa puede entenderse mejor dicha medida²⁰.

Siguiendo con la Comisión, el PTC mantiene en su letra una práctica habitual del Consejo y del Parlamento en materia de iniciativa legislativa: la presión que habían ejercido, de una manera oficiosa e informal, a la Comisión para que aprobara un proyecto de Reglamento o de Directiva en determinado sentido. El TCE ya «legalizó» esta práctica en sus arts. 192 y 208, para que el Parlamento y/o el Consejo solicitaran a la Comisión la aprobación de proyectos de normas comunitarias. Ahora, el PTC ha mantenido esta práctica en sus arts. III-234 y 248, permitiendo que el Parlamento (por mayoría) y/o el Consejo (por mayoría simple) puedan solicitar a la Comisión la adopción de dichas propuestas. La diferencia es que ahora se consagra la posibilidad de que la Comisión se niegue a hacerlo, siempre que lo justifique adecuadamente, como órgano acaparador de la iniciativa legislativa que es, en sentido estricto.

No obstante, existe un ámbito en el que la iniciativa legislativa puede quedar al albur de los Estados: las materias de cooperación policial y judicial²¹.

En resumen, el PTC revela la evidencia del enorme poder normativo y de control normativo del que dispone la Comisión, que aprueba la mayoría de los proyectos de ley y ley-marco, participa en el procedimiento de su adopción, emitiendo dictámenes sobre las posiciones del Parlamento y Consejo y coadyuvando al consenso en el Comité de Conciliación; aprobando reglamentos delegados y reglamentos de ejecución, decisiones (que también pueden ser aprobadas por el

20. De esta forma, el PTC está conformando una iniciativa legislativa popular de fácil planteamiento a la que, precisamente por ello, se le prohíbe que pueda proponer el texto a debatir por el Parlamento y el Consejo, dejando en manos de la Comisión su preparación y comunicación a los órganos legislativos. Tal y como ha quedado redactada, se busca más un «enganche» del procedimiento legislativo con la realidad de los ciudadanos, como motor de las iniciativas, que una traslación mecánica de sus descos, como ocurre en España. Si consideramos, además, que en el PTC no se dice nada, por el momento, de las materias vedadas a la iniciativa legislativa popular, podremos explicarnos más aún esa precaución.

21. Los últimos acontecimientos terroristas que han estremecido al mundo han motivado que la UE haya tomado conciencia de la necesidad de otorgar rango legislativo a las iniciativas estatales en materia de cooperación policial y judicial penal dentro de la UE. De esta manera, si antes los Estados tenían competencias para coordinar o solicitar al Consejo la adopción de decisiones y posiciones en estos ámbitos (art. 34 TUE), en el PTC se permite que, como mínimo, la cuarta parte de los Estados miembros (7, al menos, en la Unión ampliada a 25 miembros) puedan tener iniciativa legislativa en paridad de condiciones con la Comisión (art. III-165 PTC), con vistas a agilizar posiblemente, el procedimiento legislativo. La posibilidad de proponer la iniciativa legislativa a la Comisión se amplía también al Banco Central Europeo, al Banco Europeo de Inversiones o al Tribunal de Cuentas (art. III-302.15 PTC).

Consejo de Ministros, el Consejo Europeo o el Banco Central) y decisiones de ejecución, e incluso recomendaciones y dictámenes. Al Consejo se le atribuye la adopción de numerosos actos legislativos estratégicos mediante el procedimiento especial. Aunque la previsión de «pasarelas» hacia el procedimiento legislativo ordinario de estos actos legislativos tiene buena intención, la dependencia de la unanimidad en el Consejo Europeo augura un escaso éxito a la vista de la experiencia vivida. El Parlamento queda como la cenicienta del cuento: trabaja mucho y decide poco en relación con los demás órganos, si bien muchas normas que antes se adoptaban mediante otros procedimientos (cooperación²², dictamen informativo o sin su intervención) han quedado recogidos ahora en el cauce general del art. III-302 PTC.

3. EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN EL PTC²³

Las importantes innovaciones que trajo consigo el Protocolo núm. 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (1997), añadido por el Tratado de Amsterdam al TCE perviven hoy en el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad* y en el art. I-9 del PTC, si bien resumidas en extensión, más centradas en el procedimiento legislativo y con algún importante añadido. En la parte que nos toca, permanece la exigencia de motivación de las propuestas de la Comisión con base en los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

La llamada a la proporcionalidad como principal elemento para decidir el tipo de acto a adoptar por las instituciones de la UE (art. I-37) no debe ser considerada como un elemento hermenéutico para la interpretación del precepto constitucional de que se trate sino como criterio rector del juicio previo a la decisión, que aquéllas deben hacer, y en el que se habrán de valorar, entre otras cosas, la intensidad de las competencias implicadas, el modo de afectación que supone para las Administraciones intracomunitarias, la escala ideal de actuación, e, incluso, la normativa previamente adoptada en la misma materia. El principio de proporcionalidad, como indica el art. 9 PTC, implica una elección de la fuente en la que el contenido y la forma de la acción no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución. Es decir, se aboga por la elección del medio menos lesivo posible para las competencias nacionales y regionales, lo que parece llamar, sobre todo, a una preferencia por la ley-marco.

También se mantiene el deseo de la UE de no imponer cargas financieras o administrativas a las Administraciones o a los ciudadanos que no estén justificadas, y proporcionadas al objetivo que se pretenda. Desde hace tiempo la Comu-

22. Empleado, *v. gr.*, para materias económicas y asuntos monetarios.

23. Considero imprescindible comentar algunas notas del principio de proporcionalidad, tal y como ha quedado en el PTC, para cerrar el círculo de las fuentes del Derecho Comunitario, sin perjuicio de las consideraciones que acerca del principio de proporcionalidad realiza en esta obra el profesor JAVIER BARNÉS.

nidad Europea ha adoptado varias propuestas sobre reducción y simplificación de la legislación. Así, por ejemplo, el «Programa de Bruselas» para la simplificación y refundición, presentado por la Comisión en el Consejo Europeo celebrado en esa ciudad en diciembre de 1993²⁴. Al año siguiente, la Comisión instituyó el denominado «grupo Molitor» para la simplificación legislativa y administrativa, compuesto por un grupo de «expertos independientes», encargado de examinar el impacto de la legislación –comunitaria y estatal– en el empleo y la competitividad²⁵. Parte de su trabajo se ha desarrollado, por ejemplo, en materia de política agraria común. El conocido como «Informe Molitor»²⁶, no vincula a la Comisión, pero ha marcado algunas pautas en la postura adoptada por ésta en sus iniciativas legislativas. La primera de ellas: reducir su número. La segunda, apostar por la simplificación normativa y, «llegado el caso», por la desreglamentación. Se palpa en la UE una especie de *horror legis*, en la creencia de que «demasiadas leyes matan la ley».

A mi juicio, este prejuicio sobre la legislación comunitaria, y sobre el Derecho en general como herramienta para conseguir el bien general carece de fundamento. Las leyes no son malas en sí mismas, ni siquiera la abundancia de normas. Lo perjudicial es la ley superflua, la acumulación de leyes repetitivas en niveles normativos diferentes (UE, Estados, Regiones, Entidades locales) y, para evitarlas, el criterio de reducción de cargas al mínimo no es objetivo, ya que existen cargas jurídicas muy necesarias y no necesariamente reducidas. En mi opinión, el principio de subsidiariedad no aboga por la imposición de las menores cargas posibles, sino por la imposición de las cargas adecuadas y justas al nivel correspondiente (lo que exige, antes de nada, una coordinación y una inhibición normativa del órgano legiferante que considere que la escala de actuación propicia es otra) conforme a una motivación que deberá hacerse, caso por caso, en atención a las circunstancias jurídicas y casuísticas previamente analizadas²⁷. Si con el «miedo al Derecho» se

24. Este programa, ya ultimado, ha revisado sectores enteros de legislación comunitaria, como, por ejemplo, en el ámbito de la calidad del aire, o de aguas (con el plan de acción para la protección de las aguas subterráneas), o con la adopción del Libro Verde sobre los principios generales del Derecho alimentario.

25. Parecida experiencia fue realizada por el proyecto piloto SLIM (acrónimo nada inocente: Simplificación en el Ámbito del Mercado Interior), cuya misión era simplificar la legislación de intercambios intracomunitarios, materiales de construcción, reconocimiento mutuo de títulos y diplomas, y plantas ornamentales. Las experiencias de este proyecto y las conclusiones del «informe Molitor» han sido recogidas en parte en la Resolución del Consejo de 8 de julio de 1996, sobre la simplificación legislativa y administrativa en el ámbito del mercado interior (DOCE C 224, de 1 de agosto de 1996, pgs. 5-6). A pesar de ello, el Consejo advierte que la simplificación no debe suponer la erosión del acervo comunitario, que deberá respetar, entre otras, las exigencias de protección del medio ambiente (5º considerando).

26. O Informe del Grupo de Expertos independientes sobre la Simplificación Legislativa y Administrativa. Resumen y Propuestas (COM [95] 288, final, de 21 de junio de 1995).

27. Considero que los criterios legislativos de la Comisión a la hora de decidir iniciar o no un procedimiento legislativo (instigado o no por los países miembros o por el Parlamento y/o el Consejo) si deben estar guiados por el principio de subsidiariedad, pero sólo en lo que hace a la decisión en sí de actuar o no legislativamente a escala comunitaria o de dejar dicha iniciativa a las instituciones estatales o regionales. No obstante ello, el nivel o profundidad de las cargas administrativas y/o financieras que sería deseable establecer a nivel comunitario no es una consecuencia del principio de subsidiariedad, como parece querer decirse en el PTC.

persigue una situación ideal de deslegalización máxima, no se estaría plasmando el principio de subsidiariedad en el ámbito comunitario sino el de descentralización máxima²⁸.

El principio de proporcionalidad aparece casi siempre unido al de subsidiariedad en el Protocolo actual y en el de la futura Constitución Europea. No se trata de un tándem casual, sino de dos fases consecutivas previas al ejercicio de las competencias comunitarias. La aplicación de ambos principios a la realidad exige la realización de un «juicio intelectual» que, en lo tocante a la subsidiariedad, supone la apreciación, por las instituciones con iniciativa legislativa –sobre todo la Comisión–, de la necesidad o no de intervención en una competencia compartida, teniendo en cuenta la mejor manera de satisfacer los intereses generales en relación con los objetivos planteados²⁹.

El Protocolo constitucional sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad exige a la Comisión la remisión de todas sus propuestas legislativas a los

sino del de proporcionalidad, que implica un balance entre el costo económico y administrativo para la Hacienda y los ciudadanos, respectivamente, y los beneficios que dichas medidas tendrían para el interés general. Obsérvese, incluso, que el juicio de proporcionalidad llevado a su extremo lleva insito el juicio de subsidiariedad, en la medida en que cuando la Comisión considere que ninguna medida comunitaria supera el balance coste-beneficio, se abstendrá de tomar la iniciativa legislativa a nivel comunitario. De esto último puede tomarse como ejemplo la previsión contenida en el art. III-129.3, c) PTC, cuando se establece como consideración a tener en cuenta por la UE a la hora de adoptar sus políticas ambientales «las ventajas y las cargas que puedan resultar de la acción o de la falta de acción» de la Unión Europea en la materia.

28. Una consecuencia deseable de esta inicial animadversión al Derecho, a las normas, ha sido establecida en el Grupo IX de trabajo de la Convención, cuando, en sus conclusiones, aboga por la «necesidad de recurrir con mayor frecuencia a métodos de “autorregulación” por los propios sectores implicados, o de “corregulación” mediante colaboración entre dichos sectores y las autoridades públicas, respetando siempre la legislación, con el fin de agilizar el proceso de decisión en determinados desarrollos de las normas, o incluso como paso previo a la aprobación de un acto legislativo (partiendo, así, de un proyecto consensuado entre la Comisión y los sectores implicados en la regulación de ámbitos-)». Cfr. CONVENCION EUROPEA, SECRETARÍA, Informe Final del Grupo IX «Simplificación», Bruselas, 29 de noviembre de 2002 (02.12) CONV 424/02, WG IX 13. Obsérvese que no se trata ahora de deslegalizar sino de celebrar acuerdos o convenios *secundum legem*, esto es, en aplicación a su sector de actividad. La UE tiene ya un amplio bagaje en la negociación de acuerdos voluntarios (*voluntary agreements*) en el ámbito medioambiental, muchos de los cuales han sido la base normativa de posteriores Directivas o Reglamentos, o incluso de su desarrollo. Estos acuerdos tienen base jurídica en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a los Acuerdos sobre medio ambiente (COM [96] 561, final, DOCE de 27 de noviembre 1996). Para un estudio más profundo de los acuerdos voluntarios o acuerdos ambientales, puede verse SÁNCHEZ SÁEZ, A. J.: *Los convenios administrativos para la protección ambiental*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2004.

29. Para decidirse, la Comisión puede realizar consultas para determinar si las medidas legislativas tienen implicaciones estatales, regionales o locales, y si éstas son de una entidad lo suficientemente importante como para no actuar o para actuar de una manera menos incisiva. Una vez decidida a actuar tras esta primera fase, motivando su decisión, a los órganos con iniciativa legislativa les queda decidir qué tamaño, qué profundidad, qué grado de exhaustividad y detalle habrá de tener el acto jurídico a adoptar, en relación con la importancia o alcance de los objetivos que se intentan conseguir. Se trata, pues, de dos premisas que conforman la voluntad o no de actuar y la medida de dicha actuación, si bien, mientras que la subsidiariedad juega solamente en el ejercicio de competencias compartidas la proporcionalidad lo hace también en las competencias exclusivas, por razones obvias.

Parlamentos nacionales, quienes podrán dictaminar sobre ellas. De esta manera, por primera vez, el juicio previo de subsidiariedad y proporcionalidad deja de ser ya puramente intelectual o personal, haciéndose biunívoco y basado en una dialéctica de opiniones con los Parlamentos de los Estados miembros³⁰. Para que los Parlamentos nacionales reciban toda la información posible, el PTC obliga ahora a la Comisión que acompañe su «proyecto legislativo» de una serie de informes parecidos a los que la Ley del Gobierno demanda en España para presentar un proyecto de ley en el Parlamento. A saber, el proyecto se acompañará de una «ficha» de impacto pormenorizada en la que se concrete el juicio sobre la subsidiariedad (justificándose la adopción de una medida comunitaria, en este caso, con indicadores cualitativos y cuantitativos, como también requería el Protocolo de 1997) y la proporcionalidad, en la que se establezca el posible impacto financiero de la medida y los resultados de las consultas realizadas con carácter previo a los ciudadanos y asociaciones (como exige el art. I-46 PTC); cuando se trate de una Ley-marco, además, deberá la Comisión haber determinado cuáles son los efectos potenciales sobre la normativa que habrán de desarrollar los Estados miembros, incluida la legislación regional en los Estados compuestos.

Con base en el principio de proporcionalidad definido en el art. I-9 PTC, el objeto de la iniciativa legislativa de la UE deberá ser el mínimo para alcanzar los objetivos de la Constitución. No se entiende muy bien por qué aquí se habla de «objetivos de la Constitución» y respecto de la subsidiariedad de «objetivos de la acción pretendida» por la UE. ¿Es que se quiere dar a entender que existen objetivos legislativos de la UE diferentes o más o menos ambiciosos que los objetivos constitucionales? Eso parecería completamente absurdo. Si los hacemos equivalentes, como parece lógico, subsidiariedad y proporcionalidad sólo se diferenciarían en que este último principio va más allá del objeto de la norma a adoptar, fijándose también en su forma, es decir, si se aprueba una ley europea o una ley-marco, o un reglamento delegado^{31 32}.

Considero que la referencia a la «medida» de la acción que hace el art. I-9 PTC no es una cuestión connatural al principio de subsidiariedad, cuyo examen, por definición, sólo supondrá una opción entre actuar o no (regular o no una materia determinada), quedando la concreción de dicha medida, del alcance de la norma, en el ámbito del principio de proporcionalidad. La aplicación del principio de proporcionalidad queda, de alguna manera, controlada en el ámbito in-

30. A los que igualmente deberán remitirse las resoluciones legislativas del Parlamento Europeo y las posiciones del Consejo de Ministros. Con ello los Parlamentos Nacionales pueden seguir las evoluciones de una propuesta legislativa, constatando la toma en consideración o no de sus dictámenes sobre la misma a lo largo de todo el procedimiento legislativo.

31. Así parece entenderse también de la letra del art. I-37.1 PTC.

32. La aparente equivalencia que el PTC realiza de ambos principios –un tanto inconscientemente– nos sirve para pensar que también podrían los Estados controlar la aplicación de la proporcionalidad en las propuestas legislativas que la Comisión comunique a sus Parlamentos nacionales, dictaminando sobre su discordancia con el alcance o grado de detalle de la medida propuesta, si bien no podrían opinar sobre la corrección de la elección de la Comisión de una u otra fuente formal de entre las del art. I-32 PTC.

terno a través del informe anual que la Comisión debe rendir a los Parlamentos Nacionales y a los Presidentes del Parlamento Europeo, Consejo Europeo y Consejo de Ministros.