

MAYORIAS-MINORIAS EN LA CONSTRUCCION EUROPEA

M.^a ROSA RIPOLLÉS SERRANO (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO: MAYORIAS Y MINORÍAS. REVISIÓN CONCEPTUAL.—III. MAYORÍAS-MINORÍAS EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS.—IV. MAYORÍAS-MINORÍAS EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA.—V. MAYORÍAS-MINORÍAS EN LA EJECUCIÓN ESTATAL DEL DERECHO COMUNITARIO.

(*) Doctora en Derecho. Letrada de las Cortes Generales.

I. INTRODUCCIÓN

Es evidente que en los últimos años del siglo que vivimos se asiste a una extensión del principio democrático. Esta eclosión democrática que se inició en la década de los setenta en países del sur de Europa –Portugal 1975, España 1977–, sigue en los ochenta en Iberoamérica –Argentina, Uruguay, Chile, Brasil– y Centroeuropa –Hungría, Polonia, Checoslovaquia– y en los noventa parece alcanzar el oriente europeo, ese gigante pétreo que hasta ahora se ha denominado la URSS.

Visto este fenómeno de él se infiere, prima facie, que tales restauraciones democráticas se han producido en países de cultura occidental o sus epígonos, mientras que espacios políticos ajenos al modo de vida, es decir de cultura social, occidental tales como el mundo árabe, asiático o africano, en términos generales, se resisten, por diferentes razones, que no es del caso analizar aquí, a esta impregnación democrática que caracteriza el fin del siglo xx.

De otra parte se observa una tendencia a constituir grandes espacios políticos regionales –la CEE en el ámbito de la Europa occidental, el *Tratado de Asunción*, firmado el 26 de marzo de 1991, para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, y, junto a ella,

el resurgimiento de viejos nacionalismos étnicos y culturales no sólo en Europa sino en los demás continentes, que se manifiesta como una poderosa, subversiva y a veces violenta fuerza, en palabras de MURRAY FORSYTH (1), y que, frecuentemente, obliga a los Estados a la «devolución de poderes» –en terminología anglosajona– o a la concesión o reconocimiento de unidades autónomas más pequeñas que los Estados convencionales.

Estos tres elementos a los que me acabo de referir: En primer lugar la extensión e impregnación del proceso democrático, en segundo lugar la tendencia a crear unidades políticas supranacionales y en tercer lugar el resurgimiento del nacionalismo étnico y cultural, sin duda pueden ser analizados desde diferentes ciencias –la economía, la filosofía, la sociología, la geoestrategia, la politología, etc.– así como desde distintas perspectivas; no obstante, lo que aquí nos interesa es el análisis jurídico-público o, en otras palabras, cómo el Derecho Constitucional aborda estas cuestiones, aunque no es sólo el Derecho Constitucional el que estudia estas materias en el plano del Derecho Público, sino también el Derecho supranacional y más concretamente el Derecho Comunitario.

Quisiera, por razones de curiosidad intelectual, plantear algo para mí inquietante y sugerente: cómo opera actualmente el principio democrático y en él el esquema «mayorías-minorías» en el Derecho Constitucional, en cuanto correlato del principio democrático, en términos generales y en relación al proceso de construcción de Europa como espacio político supranacional desde tres diferentes estadios: la Europa que existe –sus instituciones–, la que se debate –sujeto Estado, sujeto Región–, y la que aquí y ahora vivimos en el plano interno del Reino de España o Estado español, en cuanto miembro de la CEE que ha de aplicar el Derecho Comunitario.

(1) FORSYTH, M.: «Federalism and nationalism». Ed. Leicester UP, London, 1989.

II. EL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO: MAYORÍAS Y MINORÍAS. REVISIÓN CONCEPTUAL

Me confieso tributaria de dos magníficos trabajos recientes de los profesores ARAGÓN REYES –«Constitución y democracia» (2)– y GARRORENA MORALES –«Apuntes para una revisión crítica de la Teoría de la representación» (3)–, ambos me han puesto sobre la pista intelectual de elementos de nuestro análisis constitucional que, sin duda, todos intuitivamente venimos percibiendo tales como la crisis del mandato representativo, la propia crisis del concepto clásico de representación, la traída y llevada crisis del Parlamento, el crítico papel de las mayorías parlamentarias actuales, en definitiva, la crisis de legitimidad del sistema en general, y ante panorama tan crítico nada mejor que lo que entiendo es la premisa central de sus respectivos planteamientos, que, resumiendo, y con el riesgo que esto entraña, viene a ser: quitemos la máscara de una nobilísima teoría arcaica y revisemos qué es hoy el principio democrático, cuáles sus mecanismos y sus efectos relacionales, porque sin ello estamos operando con categorías de gran valor simbólico –y hay quien precisamente por ello considera que deben mantenerse intactas–pero de carácter nominal.

En efecto, hoy es claro que ni es representativo el mandato de nuestros parlamentarios, o cuanto menos en su acepción tradicional, ni el principal papel del Parlamento es, en cuanto expresión de la voluntad general, la aprobación de las leyes, ni el control parlamentario es frente al Gobierno –en todo caso lo sería el control de las minorías parlamentarias–, ni exclusivamente la legitimación del Gobierno proviene de ser un Gobierno de la mayoría parlamentaria como LÓPEZ GUERRA ha visto agudamente, ni el sujeto principal de la vida del Parlamento es el parlamentario sino el sujeto colectivo grupo parlamentario, ni el sujeto de la vida política es el ciudadano sino el partido político,

(2) ARAGÓN REYES, M.: «Constitución y democracia». Ed. Tecnos, 1991.

(3) GARRORENA MORALES: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*. Ed. Tecnos, 1990.

ni la luz y los taquígrafos el cauce para que el Diario de Sesiones informe e ilustre a los ciudadanos sino los poderosísimos Medios de Comunicación Social, ni los grupos de presión repugnan a la idea de soberanía nacional, ni a sensu contrario, la institucionalización parlamentaria de grupos intermedios es el medio más conveniente para alcanzar una real representación, ni el dogma del Estado-Nación se mantiene actualmente en su prístina esencia, ni la soberanía en la clásica definición de BODINO como «recto gobierno de varias familias y lo que les es común bajo una autoridad soberana» es lo que era o pretendía ser. Todo ello por citar algunos de los múltiples y variopintos epifenómenos del moderno mundo democrático.

Sin duda nos resistimos a entrar en estas categorías sobre las que se ha construido el Derecho constitucional y hacia las que sentimos un respeto cuasi-reverencial, tanto por el temor a tocar los símbolos dotados de valor fundacional cuanto porque carecemos de nuevas categorías y el horror vacui nos mantiene en las confortables trincheras de antaño; por eso es especialmente meritoria la línea de trabajos como a los que antes aludí y otros que intentan trabajar sobre pautas realistas evitando la vanalidad y artificiosidad.

Obviamente no estamos descubriendo nuevos mundos, ha habido diferentes y múltiples intentos de reelaborar estas categorías, algunos de ellos muy sesgados y de importantes repercusiones políticas, pensemos en SCHMITT, SMEND, LEIBHOLZ, SCHUMPE-TER, DHAL, LOEWENSTEIN, MORTATI, ARON y otros; estamos, entiendo, en una línea de continuidad y de revisión profunda pues no en balde llevamos sólo trece años de investigación sobre el Derecho Constitucional positivo, y todavía más, sobre el análisis jurídico-constitucional, ésta y no otra es, a mi juicio, la razón por la que asistimos a la creciente preocupación por tal clase de estudios en nuestro país.

Que no es una inquietud aisladamente española lo demuestra que, entre otros, PASQUINO en su prefacio a una edición francesa reciente de «Parlamentarismo y democracia» de K. SCHMITT, afirme: «Una teoría de la democracia para el siglo xx, y quizá

también para el siglo XXI, debería apoyarse, al menos en lo que concierne a Europa, sobre el análisis del papel de los partidos políticos en el Estado (LEIBHOLZ), sobre el del liderazgo (SCHUM-PETER), o sobre los estudios del comportamiento electoral» (4).

Sentadas estas premisas intentemos introducirnos en las matizaciones producidas en el desarrollo del principio democrático.

El esquema clásico del principio democrático se sustentaba, básicamente, en los siguientes aspectos:

El *sujeto primario* era el pueblo, pero el pueblo entendido como categoría social distinta al clero y la nobleza, estamentos tradicionales; no hay a fines del XVIII y principios del XIX, probablemente porque no podía haberla, teniendo en cuenta los sistemas sociales y la filosofía política de la Ilustración, una concepción de pueblo como totalidad de los habitantes del estado. Pueblo para esta época, en lenguaje político, equivale a burguesía y burguesía a los propietarios, comerciantes, funcionarios, es decir quienes tienen intereses económicos o profesionales en el cambio político, incluidos, paradójicamente, algunos sectores del clero ilustrado y la pequeña nobleza sin demasiados bienes. Fenómeno patente en el diseño de los primeros sistemas electorales de carácter censitario primero y después mixto, censitario-capacitario, así como en, por ejemplo, las primeras Cortes Constituyentes del Nuevo Régimen en España, las de Cádiz en 1810 y, posteriormente, en la evolución política de la primera mitad del siglo XIX, salvo esporádicas intervenciones de la «plebe» como fueron los sucesos del 2 de mayo en Madrid, la propia intervención popular en la Guerra de independencia, o el apoyo popular al carlismo, y ello es significativo, por su vinculación al Viejo Régimen y a las esencias tradicionales.

(4) PARGUINO, P.: Prefacio a SCHMITT, K.: «Parlementarisme et démocratie». Ed. Du Senil. París, 1988, pág. 17.

La *teoría de la representación clásica* se fundamentaba, como describe magníficamente GARRORENA (5) en el argumento de las Constituyentes de 1791 o la representación como condición de existencia de la soberanía nacional; la tesis de BENJAMIN CONSTANT de la adecuación de la representación a la libertad de los modernos que, por no prescindir de la privacidad, participan a través de representantes –privacidad referida a los negocios, industria, intereses y afán de prosperidad–; el argumento de SIEYÈS: la representación como forma de división especializada del trabajo, –en la misma línea BURKE y MONTESQUIEU–; y la teoría liberal del mandato representativo como nacional y general, libre y no responsable.

El papel del Parlamento es actuar como límite frente a la autoridad absoluta del Rey, siendo paradigma de esta función la evolución del Parlamento británico, y, más adelante, establecidas las Monarquías constitucionales, representar la soberanía frente al Rey o con el Rey limitado, o sencillamente, representar la soberanía en las Repúblicas.

Esta función de límite al poder unida a su carácter de foro de expresión de la soberanía y, en consecuencia según el dogma de la ley como expresión de la voluntad general, fuente de la potestad legislativa, hicieron del Parlamento la institución por excelencia del principio democrático. Poco importa que el constitucionalismo del XIX fuera un camino progresivo de limitaciones al Parlamento por parte del Ejecutivo –Rey al principio, Gobierno después–, el Parlamento conserva durante el período el valor simbólico de ser la sede de la soberanía con todas sus consecuencias y, en términos de legitimidad, disfruta de la doble legitimidad de origen y de ejercicio derivada de su modo de integración y su esencia representativa, atenuada, justo es decirlo, en ocasiones, por la existencia de segundas Cámaras aristocráticas con intervención regia en la designación de sus componentes (Estamento de próceres, Senado de 1837, 1845 ó 1876 en España).

(5) GARRORENA MORALES, A.: *op. cit.*, págs. 29 a 36.

El *mandato* se configura y constitucionaliza como mandato *representativo*, concepto «moderno» que se opone al viejo mandato imperativo del régimen estamental. Los parlamentarios representan a la totalidad de la nación mediante un vínculo que no se concibe como una autorización (HOBBS), como una descripción del espectro de la nación (BURKE, MIRABEAU) o como un símbolo, sino a modo de fideicomisario que actúa por la nación (STUART MILL), aspecto que ha estudiado en profundidad HANNA FENICHEL (6), como un «trustie» en el sentido de esta institución en el sistema del *common law*.

El parlamentario representa a la totalidad de la Nación, no a un distrito o sector, y su actuación crea la voluntad de la misma sin el expediente previo de la consulta u orden del mandante.

El juego de mayoría-minoría se configura, esencialmente, en las etapas del régimen liberal, como equilibrio y sustitución de élites en los viejos partidos de cuadros, y a veces ni siquiera así, sino como cambios de personajes –el famoso y negativo «fulanismo» de nuestro siglo XIX y principios del XX–, sean «Cimbrios» frente a demócratas, o Datistas frente a Mauristas.

Pero si esto sucede en el ámbito parlamentario, preciso es constatar tres fenómenos relacionados con la cuestión:

1.º La divergencia entre mayoría social y mayoría parlamentaria puesto que el colectivo elector –el censo electoral– es tan sólo una pequeña parte de la ciudadanía, precisamente los que tienen riqueza o intereses profesionales, quedando al margen ingentes grupos sociales que coinciden con quienes no poseen bienes, no tienen interés o son grupos sin protagonismo político como las mujeres.

2.º Si según el viejo dogma el Parlamento representa la voluntad general, a la nación en su totalidad, como consecuencia de lo que apuntábamos, la realidad era bien distinta, pues el Par-

(6) FENICHEL PITK, H.: «El concepto de representación». Ed. CEC, 1985.

lamento representaba la parte más «interesada» de la Nación y ello no es algo que el pensamiento político de la época ignora, antes bien, se participa del convencimiento de que sólo quienes tienen intereses –sociales, económicos o profesionales– tienen, valga el juego de palabras, intereses en participar y representar la voluntad nacional.

3.º La propia mayoría parlamentaria resulta a veces inoperante porque –se ve, ya desde la crisis de la coletilla con Fernando VII y, todavía más en el Reinado de Isabel II y más tarde con Alfonso XIII– el Rey interviene activamente en el nombramiento o separación de Ministros e incluso Presidentes del Consejo, forzando la esencia del régimen parlamentario y provocando frecuentes disoluciones que alteran la vida parlamentaria, ello se repite durante el XIX y primer tercio del siglo XX, incluso en algún momento de la II República cuando ALCALÁ ZAMORA ejerza de manera cuasi-monárquica sus atribuciones en orden al nombramiento y separación de Ministros teóricamente a propuesta del Presidente del Consejo. Probablemente la única excepción la constituye el Reinado de Alfonso XII y la Regencia de M.^a Cristina de Habsburgo debido al sistema de turno pacífico entre conservadores y liberales.

Con todo, si ésta es la situación dentro del sistema político hay que decir que, al margen o en los barrios periféricos del mismo, existen otras minorías políticas de uno y otro siglo –carlistas, republicanos, radicales, partidos de izquierda– nacen al margen del sistema para ir incorporándose progresivamente y, el dato parece importante, la instalación en el sistema aunque fuera para pretender cambiarlo, pasa por el bautizo político que supone obtener un Acta de Diputado.

Desde sus orígenes el principio democrático nace vinculado a la reivindicación del derecho a la *libertad de imprenta* –sin imprenta libre no hay verdadera libertad dirá OLÓZAGA y se repetirá constantemente a lo largo de la historia–; y esto fue así porque ya a principios del pasado siglo se sabe que es importante la capacidad de extensión de ideas que permite la imprenta a través de la prensa –medio por excelencia entonces– o catecismos polí-

ticos, panfletos, etc. La historia del régimen liberal será, en cierto modo, la historia de la libertad de expresión mediante la imprenta, y la influencia de los medios –prensa escrita, esencialmente, y el nuevo fenómeno radio durante el siglo xx– si bien es creciente, también es limitada y dispersa.

El Estado fuertemente vinculado al principio monárquico se afianza –o se constituye: casos alemán e italiano– en el xix como unidad de poder exterior, o sujeto soberano en las relaciones internacionales, y en consecuencia sin más límites que los derivados del Derecho internacional o de las organizaciones internacionales de que forme parte, y unidad de referencia del poder –caso de los nuevos Estados federales: Constitución Bismarck 1871 o Weymar en 1919 en Alemania– o unidad de poder en el interior –en los Estados unitarios, tales como Francia o España–. Es un mito que los Estados del xix sean Estados-Nación, por lo menos es un aserto parcial. En efecto y dependiendo obviamente del concepto de nación, si por ésta entendemos unidad de población fraguada en una historia común y una etnia, Estado-Nación son Gran Bretaña y España; por el contrario, si consideramos nación como entidad étnica y cultural –esencialmente idiomática– llegaríamos a conclusiones opuestas; y no digamos si introducimos el concepto voluntarista de nación en cuyo caso –la historia del xix y del xx, en sus inicios y postrimerías, es buena prueba de ello– el concepto se nos dispara. En todo caso el Estado como unidad política autónoma integrada por una nación o varias es el referente del principio democrático tradicional.

Como corolario «*la teoría de la Constitución* en la Europa occidental sigue siendo tributaria, en gran medida, del principio monárquico... la soberanía del príncipe, y por derivación inmediata la soberanía del Estado» (7), la fuerza del *Ordenamiento jurídico* deriva de este principio y lo mismo sucede respecto de sus mecanismos de elaboración e instrumentos de aplicación. La codificación responde al objetivo de reducir a la unidad y a la

(7) ARAGÓN, M.: *op. cit.*, pág. 16.

razón, es decir a la modernidad, la antigua dispersión normativa –la unidad de leyes y códigos patente en nuestro primer constitucionalismo–, la unidad y jerarquización judicial tiene la misma fundamentación, en fin, el Parlamento es la fuente de la legislación nacional en cuanto órgano que expresa la voluntad general de la nación.

Frente a este panorama clásico, ¿cuál es la realidad contemporánea que nos descabala las viejas categorías, y cuya comprensión nos puede permitir empezar a pensar en nuevas fórmulas o en la redefinición de las arcaicas?

El *sujeto primario* es el pueblo, en su totalidad, digamos madura –que excluye menores, incapaces y condenados a la pena de privación del derecho del sufragio, tal como rezan los artículos 2 y 3 de la LOREG– esto quiere decir que la ciudadanía al completo participa en el proceso de determinación de los representantes, que el sufragio universal –un hombre, un voto– se ha implantado como requisito esencial del régimen democrático: el que posee y el que no, el muy capacitado o el menos, el voto es igual, o mejor, todos tienen derecho al voto, porque como demuestran los estudios de sistemas electorales el voto no es igual en sus efectos –véase sino el número de votos que cuesta un escaño de elección al Senado por Madrid o en Soria, por referirme al caso español–.

La opción por sistemas electorales mayoritarios o proporcionales, sin duda influye y conforma panoramas distintos, y sobre ello hay múltiples estudios, de forma que si el sistema cuanto más proporcional parece más realista y más justo, en el sentido de justicia distributiva, ya en 1929 SMEND en «la transformación del orden constitucional liberal por el sistema proporcional» afirmaba que «es cierto que el sistema proporcional impide que se pierdan votos, pero también lo es que la influencia directa del elector sobre el partido y sobre su representación es mínima» (8).

(8) SMEND, R.: «Constitución y Derecho Constitucional». Ed. CEC, 1985, pág. 33.

Por el contrario, el sistema mayoritario, si bien se presta a un mayor control sobre el elegido en el distrito y a una relación más estrecha entre elector-elegido, desperdicia gran cantidad de votos y puede dar lugar a disociaciones notables entre el sentido de voto y sus resultados generales.

En conclusión, como apuntaba agudamente SMEND hace más de sesenta años, «en las elecciones cada voto es un hecho individual que acaba sumándose a esas grandes redes barrenderas que son los partidos» (9).

Modificaciones en la teoría de la representación. Si «la institución representativa tiene —dice FISICHELLA— la función —entre otras, añadimos— de superar el doble obstáculo demográfico y espacial que se interpone en la posibilidad de que la gente tome por sí misma las decisiones» (10), la complejidad del mundo contemporáneo amén del desinterés de la mayoría han acentuado el carácter relativamente autónomo de la representación. Tesis que también aparecía en la concepción del Gobierno representativo que sostenían en los «Federalist Papers» HAMILTON, JAY y MADISON.

La aparición de los partidos políticos como sujeto intermedio individuo-instituciones es, probablemente, el hecho más importante acaecido en el esquema moderno del principio democrático. En efecto, la existencia del partido como instancia intermedia provoca una mutación de la funcionalidad y la esencia de la representación, primero de forma apenas perceptible durante gran parte del siglo XIX, y después de manera drástica ya en el siglo XX; como el fenómeno coincide con la existencia de partidos de cuadros y de partidos de masas, a grandes líneas, con ello no se quiere decir que sean los partidos de masas los, valga la expresión, «culpables» de tal estado de cosas, antes bien, el fenó-

(9) SMEND, R.: *op. cit.*, pág. 33.

(10) FISICHELLA, D.: «La rappresentanza politica: alcuni problemi concettuali». *Seminario sobre quale riforma della rappresentanza politica*. Roma, Ed. Giuffrè, 1985, pág. 39.

meno obedece, principalmente, a la generalización de la disciplina y a la burocratización de los partidos, por lo que sí parece que hay relación proporcional entre rigidez partidista, posiblemente hasta cierto punto necesaria y en ello no entro, y transformación de la representación tradicional.

De este modo si los partidos nacen y se institucionalizan o constitucionalizan como instrumento modernizador y necesario para la participación política, visto de este modo por el propio KELSEN, devienen de instrumento en sujeto activo y hegemónico de la representación, al margen o en torno al cual fuerzas sociales pugnan por hacer oír sus voces generalmente por los propios partidos a fin de proteger sus intereses.

El trasunto parlamentario del partido político es el Grupo Parlamentario, verdadero sujeto colectivo de la vida parlamentaria actual en la que casi nada, ni siquiera los actos parlamentarios individuales como el derecho de enmienda, las preguntas o interpelaciones, quedan a la disposición del parlamentario por causa del control que supone el mecanismo reglamentario del sistema de cupo (art. 182.2 del Reglamento del Congreso de Diputados y 172 del Reglamento del Senado) o la función de filtro del Comité directivo del Grupo Parlamentario. La propia realidad es, si cabe, más dura; suele ser el aparato del Grupo Parlamentario el que distribuye juego entre sus miembros en base a sus especializaciones e incluso por juegos internos de equilibrios cuyo único control es el interno del Grupo Parlamentario, y al que parecen no ser ajenas lealtades, afinidades, etc., etc. Desde fuera, pero desde cerca, parece verse la existencia de parlamentarios «empresarios» y parlamentarios «peones» —como apunta alguna doctrina italiana—, parlamentarios señores y vasallos e incluso vasvessores, una compleja trama que parece generar hasta su propia «picaresca», por lo demás perfectamente homologable en la mayoría de los Parlamentos. Recuerdo, al respecto, cómo en las Memorias de Willy Brandt, recién llegado a la Cancillería, cuenta, que recibió el consejo de tener ocupados a los parlamentarios con continuos viajes... bien, por este camino llegamos a duras y tremendas conclusiones que no es del caso tratar.

Siguiendo con el hilo argumental, si el partido es el sujeto por excelencia de la representación y el grupo parlamentario de la vida en las Cámaras, ¿en qué situación queda el viejo mandato representativo?

Desde luego es evidente que no hay mandato representativo por parte de los parlamentarios actuales, como mucho hay «mandato ideológico» en expresión de JORGE DE ESTEBAN (11), «mandato encuadrado» en expresión de ISIDRE MOLAS (12), o relación imperativa entre partido-parlamentario y relación representativa entre partido-electoral (13) según apunta GARRORENA. Menos mal que el artículo 67.2 de nuestra Constitución no prescribe el mandato representativo sino que proscribiera el mandato imperativo.

Una interesante disgresión apoyada en nuestro Derecho Constitucional positivo la ofrece JORGE DE ESTEBAN, quien distingue dos líneas interpretativas que apoyan paralelamente las tesis del mandato representativo —arts. 1.2, 66.1 y 67.2 de la Constitución, y alguna jurisprudencia del Tribunal Constitucional, entre otras las Sentencias 5/83 y 10/83— y del mandato ideológico —arts. 6, 23, 68.3, y Sentencias 40/81, 32/85 y 75/85, además de la Ley Orgánica de Financiación de los Partidos Políticos y algunos preceptos de la LOREG—.

La representación clásica frente al poder se nos muestra hoy —sobre todo en los regímenes parlamentarios en los que el Gobierno procede de las mayorías parlamentarias, aunque también vale decir que las mayorías parlamentarias se conforman en función de quién (qué partido y, más aún, qué persona) se presenta con pretensión de gobernar—, como representación-poder (GARRORENA, DE ESTEBAN y otros). Diría más, la representación es poder en tanto en cuanto no hay una mayoría sufi-

(11) DI ESTEBAN, J.: «Transfigurismo político y jurisprudencia constitucional», *REP*, núm. 70, octubre sic 1990, pág. 19 y sigs.

(12) MOLÁS, J.: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario». *Rev. CEC*, núm. 2, enero-abril 1989, págs. 57.

(13) GARRORENA: *op. cit.*, pág. 47.

ciente para conformar Gobierno, habiéndola es una ficción de poder, un instrumento o un parachoque del poder –piensen, en el caso español, el muy distinto papel del Parlamento en la I Legislatura constitucional (1979-1982) y en las siguientes–. Si existe una mayoría estable suficiente para la constitución de un Gobierno, la representación-poder se agota tras uno de sus primeros actos –la investidura–, y el poder se desplaza hacia otras regiones: el Ejecutivo, mientras la representación mantiene su valor en cuanto órgano de legitimación de origen del Gobierno y, sobre todo, a través de la función de control, sede de la legitimación de ejercicio.

El papel del Parlamento. Según lo indicado más arriba y en coherencia con ello, la machacona crisis del Parlamento actual no es sino una mutación en las funciones y en la jerarquización de las funciones parlamentarias. Si en el esquema clásico las funciones legislativa y presupuestaria eran preeminentes, seguidas de cerca por el control político, hoy no cabe duda que son las funciones de legitimación y control político, las esenciales y que, de algún modo, se extienden a las restantes o, ¿caso no hay control en la propia función legislativa o presupuestaria, o no es por la función de legitimación por la que al Parlamento le corresponde la función de integración de otros órganos constitucionales como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial y el Tribunal de Cuentas, o no es control de algún modo la función territorial en aquellas Cámaras que realmente la tengan? –pensemos en el Bundestag– por no citar la función de impulso político, o la de socialización y educación política, funciones que el profesor ALBA TERCEDOR ha estudiado con brillantez recientemente (14).

Que el Parlamento actual ya no es un ente perfecto en su soberanía es así pero, en la realidad histórica, ¿caso lo fue en algún momento, no compartió con el Rey sus poderes, no los ha compartido con el Ejecutivo?, ¿no goza, sin embargo, hoy en día

(14) ALBA TERCEDOR, C.: «Parlamentos y parlamentarios» en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, *op. cit.*, pág. 93 y sigs.

la institución parlamentaria de fuerza tal en orden a su función legitimadora que hasta en regímenes políticos no democráticos, se recurre al expediente de Parlamentos nominales como instancia de aparente legitimación?, ¿no es la recientísima defensa por los ciudadanos del Parlamento ruso un símbolo que vale más que mil palabras?

Que las decisiones del Parlamento están controladas por el Tribunal Constitucional, por supuesto, exactamente igual que las del Gobierno de quien predicamos las máximas cotas de poder y autonomía. Sucede que todos los órganos del Estado están sometidos a la norma constitucional y al juego de equilibrios que la misma diseña.

Precisamente donde los problemas son más agudos es en el terreno de la conexión Parlamento y eso que damos en llamar «sociedad civil» que no es otra cosa sino la ciudadanía o pueblo, es en ese espacio donde hay mayores grietas, sólo contrapesadas por mecanismos extraparlamentarios; viejo problema, pues como decía SMEND «el debate parlamentario ha dejado de ser el momento creador de la decisión política para pasar a convertirse cada vez más en una fachada detrás de la que se realizan con toda discreción las negociaciones de los partidos» (15). En efecto, frecuentemente es el Parlamento el escenario en que se representa la parte final de una obra cuyos actos transcurren en diferentes escenarios, pero no olvidemos, el final solemne y simbólico es en el Parlamento, y volvemos con ello a la función de legitimación como esencial en el Parlamento actual.

Los Parlamentos han de conectar mejor y más profundamente con los ciudadanos, qué duda cabe, pero los partidos en cuanto instrumentos de mediación tienen en ello gran responsabilidad, so riesgo de acabar siendo estructuras escleróticas al margen de la sociedad que acabaría recreando los viejos grupos intermedios, cuando no extrañas derivaciones del sistema, y a este episodio con carácter singular ya hemos venido asistiendo.

(15) SMEND, *op. cit.*, pág. 30.

El juego de mayorías-minorías

En rigor se puede sostener actualmente que el Parlamento es fiel reflejo de la ciudadanía por la sencilla razón de que teniendo todos el derecho al voto, y pudiendo ser cualquiera votado y competir en las elecciones se garantizan los elementos de universalización del voto, pluralismo y competitividad.

Dejemos aparte consideraciones de otro tenor como que el sistema electoral distorsione y cause la pérdida de votos que se quedan sin «representación», lo que siempre puede paliarse mediante modificaciones al sistema electoral, –aunque mucho nos extrañaría que un mecanismo electoral que ha rendido tan importantes servicios al sistema político fuera cambiado–, tampoco entraremos, pese a que es uno de los problemas más graves y que más pueden afectar al principio democrático, en la elevada abstención que no parece ser sino reflejo del alejamiento o indiferencia hacia el sistema y sus manifestaciones que, además, parecen coincidir con los sectores más jóvenes y urbanos enrrocados en ese «pequeño arte de la felicidad cotidiana» –como señalaba en un libro de los setenta «La juventud europea y otros ensayos» ARANGUREN– que va de la gastronomía al arte pasando por otros lugares, quizá nueva versión de la libertad de los posmodernos.

Se sugieren diferentes recetas para atenuar estos fenómenos que van desde la instauración de un sistema electoral que recoja los votos perdidos en un sistema de colegio nacional de restos, a las listas abiertas, mayor papel de las minorías en el orden del día del Parlamento, o la mayor conexión de los partidos con la sociedad, etc. Pero lo cierto es que, desde una perspectiva de *lege data*, el sistema en su diseño es perfectamente democrático, insistimos: universalización del voto, pluralismo perfecto y competitividad.

Como resultado, el Parlamento refleja en su composición mayorías y minorías sociales, esto no obstante, se observan transformaciones en sus funciones convencionales pues como observa MAZZIOTTI «hoy en vez de Gobierno contrapuesto al Par-

lamento, de la confianza de cuya mayoría depende, se da la contraposición entre Gobierno y mayoría de una parte y oposición de otra» (16).

La mayoría obviamente apoya al Gobierno, arropa al ejecutivo en una doble línea: practicando un férreo marcaje de las iniciativas de las minorías que pudieran distorsionar su política legislativa y orientando la actividad de la Cámara hacia aquellos asuntos que el programa político del Gobierno requiere; no hace falta referirse a los poderosos medios con que el Reglamento dota a la mayoría y que van desde la hegemonía en los órganos rectores de las Cámaras –Mesa, Junta de Portavoces, voto ponderado, Mesas de las Comisiones, composición de los órganos de las Cámaras, etc. Las minorías permanecen como depositarias de las funciones tradicionales de control al Gobierno, y, como bien señala MOLAS, búsqueda de la inestabilidad gubernamental y convencimiento a la opinión pública de la bondad de sus alternativas (17).

Que la participación de las minorías es un «derecho fundamental al ejercicio de la función representativa en términos de igualdad –o proporcionalidad según qué órganos– con el resto de los integrantes del órgano representativo», es algo visto por el Tribunal Constitucional en diferentes Sentencias, que se concreta en el derecho a que su opinión sea oída sobre todos los asuntos, y en las diferentes fases del proceso de decisión (STC 32/85 en recurso de amparo núm. 573/83, BOE 27-3-85).

Y si el derecho a ser oída se configura como derecho fundamental de las minorías, la mayoría en virtud del instituto del voto dispone del derecho a adoptar decisiones, pues como señalara K. SCHMITT «la representación fundamental democrática... (es aquélla) según la cual la voluntad de la minoría dominada en el voto es idéntica, en verdad, a la voluntad de la mayoría» (18).

(16) MAZZIOTI DI CELSO, M.: «Lezioni di Diritto Costituzionale», Parte I. Ed. Giuffrè, 1985, pág. 185.

(17) MOLÁS, J.: *op. cit.*, págs. 56 a 60.

(18) SCHMITT, K.: «Parlamentarismo y democracias», *op. cit.*, pág. 32.

Siendo cuestión distinta la oportunidad de dilucidar la conveniencia de que sea el consenso o la fuerza de los votos lo que permite llegar a la decisión parlamentaria de que se trate. Dicho cínicamente, y a título de ejemplo, siempre me he preguntado por qué contando con tantos elementos a favor –el procedimiento del consenso y, en última instancia el incontestable argumento de los votos– nuestras Cámaras –más el Congreso que el Senado– se han resistido a tramitar las diferentes peticiones de creación de Comisiones de investigación, y vista la vida parlamentaria, a veces se tiene sensación de que no es tanto por el debate y conclusiones a que dieran lugar, cuanto por las repercusiones que los Medios extrajeran de los mismos, pero sigo pensando que puede ser más alarmante y, valga la expresión, antipedagógico, la negativa a crear Comisiones de investigación o estudio que lo que de ellas se obtenga.

Otro asunto a suscitar es la forma en que operan las mayorías-minorías en el ámbito interno, pero de claras repercusiones públicas, de los grupos parlamentarios, estudio que está por hacer y habrá que hacer, pese a su dificultad, para conocer el funcionamiento auténtico de las mayorías-minorías en el Parlamento. Este tipo de análisis realizado en Gran Bretaña, por ejemplo, en un interesante trabajo de JACK BRAND (19) que contempla la evolución en el Parlamento británico de facciones –intragrupos del Grupo Parlamentario organizados con cierta disciplina y cohesión y aspiración de influir en la política del Grupo y Partido–, tendencias –parlamentarios de similares opiniones pero que las comparten de forma no organizada– y alianzas –uniones de parlamentarios para una materia y con cierta organización–.

BRAND describe las facciones en el Grupo Parlamentario laborista: facciones de izquierda como «Bevanities» (1951-1954), «Tribune» (1964 a la actualidad), y de derecha como «Manifiesto» (1976-1981) o «Solidarity» (1981-1987). En cuanto al Grupo del partido conservador distingue facciones de la izquierda del Gru-

(19) BRAND, J.: «Faction as its own reward: Groups in the British Parliament 1945 to 1986» en *Parliamentary Affairs*, vol. 42, abril 1989, pág. 148 y sigs.

po como «Tory Reform» (1943-1945) y «Lollards» (desde 1972 a la actualidad), y en la derecha «Progress Trust» (1943-1945), «92 Group» (1964 a la actualidad) y «Centre Forward (1984-1987). BRAND cita como ejemplo de Alianza el «Conservative Suez Group» que orquestó la oposición de la Cámara a Churchill con ocasión de la retirada de las tropas británicas del este de Suez.

Por lo demás, tanto en Gran Bretaña cuanto en Francia y otros países occidentales existen los «intergrupos parlamentarios» distintos al Grupo Parlamentario clásico, y que, bajo denominaciones diferentes como grupos de amistad, asociación, o grupo de estudios, se caracterizan por la ausencia de formalismo, la especialidad de su campo de acción consiste en no tener en cuenta la afiliación política de los parlamentarios e incluso contar con la participación de no parlamentarios o no miembros del mismo Parlamento (20).

En el caso francés los artículos 5.º, 6.º y 23 de los respectivos Reglamentos del Senado y la Asamblea Nacional prohíben la constitución de grupos tendentes a defender intereses particulares, locales o profesionales, no obstante, bajo forma de grupos de amistad o de estudio parece que existen intergrupos cifrándolos PONTIS hasta 61 en la Asamblea Nacional y 35 en el Senado en 1980. Pese a los problemas que en teoría supondría un intergrupo que pudiera falsear el mandato y en realidad actuar como pro-gestores de grupos de interés o de presión, se ha señalado como puede ser, también, un elemento favorable al acercamiento del Parlamento a la sociedad y sus fuerzas vivas.

En nuestro Parlamento, si exceptuamos algún grupo de amistad como el hispano-alemán, o hispano-francés, que yo conozca, no existen como tales intergrupos, aunque sí me atrevo a decir intuitivamente que sí intragrupos.

(20) Véase para el estudio de los intergrupos: PONTIER, J. M.: «Les intergroupes parlementaires». *Revue du droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger* (1981), núm. 5, pág. 1164 y sigs.

En efecto sí contempla el Reglamento del Senado los llamados grupos territoriales como intra-grupos de un mismo Grupo Parlamentario –probablemente de ahí su escasa eficacia– integrados al menos por tres Senadores elegidos o designados por el electorado u órgano de la respectiva Comunidad Autónoma. Desde luego hay distintos grupos territoriales constituidos en el Senado actualmente pero su actividad es prácticamente nula.

Diferente es la posición de los Grupos Parlamentarios constituidos por minorías territoriales –caso del Grupo Catalan (CiU) y Grupo Vasco (PNV) en el Congreso de los Diputados o el Grupo CIU y Senadores Nacionalistas Vascos en el Senado, refiriéndose a la IV Legislatura constitucional–. Se trata de auténticos Grupos Parlamentarios en el sentido con que los Reglamentos configuran los grupos, aunque hay que decir que se ha tenido en ocasiones que recurrir a una elusión reglamentaria cuando los elegidos no tenían suficiente número de miembros para constituirse como tal grupo, prestando parlamentarios de grupos grandes para alcanzar el número mínimo y que, una vez constituido el grupo, retornan a sus grupos de origen, puesto que el Reglamento posibilita que, hasta un número mínimo de seis –caso Senado– el Grupo Parlamentario que requiere diez Senadores para constituirse, se reduzca (art. 27 Reglamento del Senado); se trata de minorías pequeñas pero, por diferentes razones, muy influyentes en el Seno de las Cámaras, no en balde representan al pueblo español en sus zonas más sensibilizadas.

Esta realidad mayoría-minoría en el Parlamento actual está muy vinculada al fenómeno *Medios de Comunicación Social*. Se ha estudiado el fenómeno televisión como instrumento de formación e información que suple a otros medios como la prensa, la radio o el clásico vis a vis, el agora moderno. A mi juicio el fenómeno TV en el mundo contemporáneo es uno de los más revulsivos e inquietantes en cuanto expresiones tópicas como «la aldea global» o el «medio es el mensaje» alcanzan plena realidad desde el momento en que, a título de ejemplo, se retransmite un intento de golpe militar o la imagen de un hemiciclo semivacío sin contraponer a ellos las sedes en las que se efectúa el grueso de la vida parlamentaria. Tal es la importancia de la cuestión

que, en una reunión en Berlín hace poco más de un año, reponsables de todos los Parlamentos europeos incidían en el elemento clave que son los Medios de Comunicación Social y, especialmente, la TV en la percepción que la ciudadanía tiene de sus instituciones y, concretamente, del Parlamento.

La enorme responsabilidad de los medios de comunicación social en la información y formación es tal que incluso la jurisprudencia constitucional ha antepuesto el derecho a la información, como elemento esencial para la formación de opinión, al derecho a la intimidad o al honor, en una jurisprudencia delicada por cuanto hay veces en que bajo la defensa del derecho a la información –cuasi sagrado en una democracia podríamos decir– se encubren, dicho suavemente, otros derechos como la libertad de empresa, no sé si tan prioritarios como el de la información.

Otra materia que me suscita, antípoda a la que acabo de referir, es la mediatización estatal en los medios, la peligrosa tentación a utilizar el medio por excelencia –la TV– como instrumento de propaganda, más alarmante si consideramos la tendencia ágrafa predominante en las sociedades actuales.

Y en medio de estas transformaciones, ¿es el *Estado actual* la misma entidad soberana que hace doscientos o cien años? Sin duda no. Ese brillante invento de razón y equilibrio que fue el Estado se mantiene a cambio de su renovación. En efecto, el Estado español sería paradigma de la evolución del Estado contemporáneo. Cuando en 1978 se crean las Comunidades Autónomas, también Estado como dice el Tribunal Constitucional, se plasma la repartición vertical del poder que se une a la clásica división horizontal, y cuando el 12 de junio de 1985 se firma el Tratado de Adhesión de España a la CEE se atribuye a la CEE el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (art. 93 de la Constitución española) y tras la Ley Orgánica de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas (Ley 10/85) promulgada el 2 de agosto de 1985, la Ley de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas («BOE» 30-12-85) autoriza al Gobierno a

dictar normas con rango de ley que afectan a 36 leyes de diferentes épocas e importancia que se incluyen en el Anexo y a desarrollar unas 70 Directivas y decisiones comunitarias que requieren transposición con rango de ley. Si esto no es cesión de soberanía, si esto no modifica el Estado, y fue sólo el principio, ya me dirán cómo puede llamarse.

Una de las primeras repercusiones de estas transformaciones del Estado afecta al *Ordenamiento Jurídico*. Hasta 1977 podía hablarse del Ordenamiento jurídico español como centro de referencia de la normatividad aplicable en el ámbito del Estado español. Desde 1978 se podía empezar a hablar de 18 ordenamientos —el del Estado, en sentido estricto, y los 17 de las Comunidades Autónomas—, todos ellos como Ordenamiento jurídico español; a partir de 1985, al complejo Ordenamiento jurídico español se superpone el comunitario. De manera que en el espacio de nuestro Estado complejo confluyen: el Ordenamiento supranacional europeo, y el múltiple Ordenamiento del Estado español referido a 18 centros de creación normativa. Es un momento histórico similar al existente con ocasión del nacimiento del Estado moderno cuando junto al Ordenamiento de Alcalá coexistieron Ordenamientos de los antiguos reinos, fueros de ciudades, de gremios, de universidades, etc., a lo que se añade la complejidad del Derecho contemporáneo. Y si el Derecho lo concebimos como instrumento de racionalización y progreso social debemos y queremos pensar que la tendencia a la disparidad se reconducirá a la razón que no equivale a unicidad.

Donde los planteamientos expuestos y ciñéndonos, en concreto, al juego de mayorías-minorías como uno de los elementos que determinan la virtualidad del principio democrático actual, cómo opera tal elemento en la Europa actual.

III. MAYORÍAS-MINORÍAS EN LAS INSTITUCIONES EUROPEAS

Es sabido que a partir de los tratados de París de 1951 y Roma de 1957 se instituyen las tres Comunidades Europeas: Comunidad Europea del Carbón y del Acero, de la Europa atómica

y Comunidad Económica Europea, cada una tuvo en origen sus propias instituciones, a excepción del Parlamento Europeo —antigua Asamblea CECA— y el Tribunal de Justicia. Con el tratado de fusión de Ejecutivas de 8 de abril de 1965 en Bruselas se unificaron la Comisión proveniente de la CECA— y el Consejo de Ministros. Más adelante, en la cumbre de París, se institucionaliza el Consejo Europeo, reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros.

Así son, actualmente, principales instituciones europeas el Parlamento, la Comisión, el Consejo, el Consejo Europeo, el Tribunal de Justicia, el Comité Económico y Social, el Tribunal de Cuentas y, en otro orden, el Banco Europeo de Inversión.

A los efectos del tema que aquí tratamos nos interesa especialmente el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo, sin duda, las instituciones sobre las que bascula el esquema institucional del espacio europeo, en cuanto, *mutatis mutandis*, poderes legislativo y ejecutivo de la Comunidad en relación a los que operan las mayorías-minorías.

La Comisión, órgano colegiado compuesto por 17 miembros escogidos en razón de su competencia y con garantías de independencia, se designa por común acuerdo de los Estados miembros, siendo su mandato de cuatro años renovable. Todos los Estados miembros deben tener 1 Comisario mínimo y máximo 2 (actualmente Francia, RFA, Italia, Gran Bretaña y España tienen, respectivamente, 2 Comisarios y 1 los demás Estados miembros). La Presidencia está integrada por 1 Presidente y 6 Vicepresidentes, nombrados por un período de dos años por consenso entre los Estados miembros.

Regula el funcionamiento interno de la Comisión el Reglamento interior de 6 de julio de 1962, según el cual, los acuerdos se tomarán por mayoría —aunque la práctica tiende a buscar la unanimidad o el consenso—. Según el artículo 10 del Tratado de Fusión la Comisión, en el cumplimiento de sus deberes, no solicitará ni aceptará instrucciones de ningún Gobierno, con lo que se pretende garantizar la autonomía e independencia de este ór-

gano comunitario que tampoco depende del Consejo puesto que éste no puede remover a los Comisarios, correspondiendo sólo al Tribunal de Justicia, en caso de falta grave, decretar el cese de los Comisarios (art. 13 Tratado de Fusión).

Las funciones de la Comisión corresponden, matizadamente, a los de un ejecutivo compartido con el Consejo y el Consejo Europeo de Jefes de Estado o de Gobierno, que el Acta Unica institucionaliza aun cuando en la práctica viene funcionando desde 1975. En síntesis, compete a la Comisión el derecho de propuesta al Consejo –con lo que participa en el dibujo de la política comunitaria–; asegurar la ejecución del Ordenamiento jurídico comunitario –sobre el papel, su función más importante–; ejercer, en determinadas circunstancias, la representación comunitaria –función que en ocasiones pugna con la representación atribuida a la Presidencia del Consejo–; y, según el Acta Unica, funciones de ejecución en los términos de la decisión del Consejo.

Las complejas y crecientes competencias de la Comisión que opera con su propia administración estructurada en 23 Direcciones Generales, ha dado lugar al reparto de competencias y a la institucionalización de los trabajos preparatorios que garanticen la colegialidad sin paralizar el procedimiento. Ello permite hablar de la importancia y protagonismo de los Eurócratas, posiblemente, uno de los grupos de mayor incidencia en la política diaria comunitaria, tan denostado en el pasado por CHARLES DE GAULLE y, en general, por quienes ven con suspicacia cesiones de soberanía que, a la postre, desembocan en la burocracia de la Comisión.

El otro órgano ejecutivo comunitario es el Consejo, compuesto por un representante de cada Estado miembro, generalmente sus Ministros de Asuntos Exteriores, o los doce Ministros del ramo, según qué materias aborde, y presidido mediante rotación semestral, establecida en el Tratado de Fusión, modificado por las Actas de Adhesión de España y Portugal, por cada uno de los países miembros.

El Consejo cuenta con su propia organización administrativa –Secretaría General– y dos importantes órganos preparatorios y ejecutivos que MANGAS ha estudiado exhaustivamente: COREPER 1 –representantes permanentes adjuntos– y COREPER 2 –los embajadores de los 12–. En la práctica estos órganos vienen a ser el equivalente a la reunión de subsecretarios, preparatoria del Consejo de Ministros, y su inclusión de los asuntos en la lista «A» –asuntos sin conflicto– supone la práctica aprobación por el Consejo, mientras que la lista «B» –asuntos sobre los que no hay acuerdo– es la que realmente estudia y debate el Consejo.

Según el Tratado de Roma, el Consejo toma sus decisiones mediante el sistema de mayorías, no obstante se impone la mayoría cualificada cada vez para mayor número de decisiones, cuando no la unanimidad, en asuntos que un país considere de interés vital, según el acuerdo de Luxemburgo en 1966.

Junto a estos órganos, desde el año 1975 se inició la costumbre de reuniones periódicas de Jefes de Estado o de Gobierno, que el Acta Unida ha institucionalizado, estableciendo una periodicidad bianual. Este Consejo Europeo se reúne con la doble condición de Consejo de las Comunidades –y por tanto órgano supranacional– y reunión de altos representantes de los Estados para tratar asuntos políticos de interés general: política internacional o asuntos de cooperación –y por tanto órgano internacional–. La Comisión participa en estas reuniones, con especial relevancia en los asuntos comunitarios, mediante el derecho de iniciativa, y como órgano consultivo, en las otras materias.

Como quiera que las decisiones del Consejo se adoptan aplicando el voto ponderado y corresponden 10 votos a Francia, RFA, Gran Bretaña e Italia, 8 a España, 5 a Bélgica, Grecia, Portugal y Holanda, 3 a Dinamarca e Irlanda y 2 a Luxemburgo, se requieren 54 votos a favor, en el caso de propuestas de la Comisión, o 54 votos que representen al menos el voto favorable de 8 Estados para otros supuestos, de forma que, siendo 76 el número total de votos, en teoría, nunca resultaría posible adoptar

acuerdos sin el parecer favorable de los grandes Estados que cuentan con mayor número de votos, lo que nos da una idea del papel central en el ámbito comunitario de los 4 grandes, sin que esto signifique nada especial, pues el análisis comparado de las federaciones y ese, a largo plazo, puede ser el esquema de la Comunidad Europea, ahora, en los balbuceos de la supranacionalidad, demuestra que éstos suelen tener un «pelotón de cabeza» —ej. en USA: California, Nueva York, Illinois; o en la RFA: Westfalia del Norte, Baviera, Baja Sajonia—, aspecto que más que negativo resulta positivo, pues lo verdaderamente peligroso es la hegemonía de un solo Estado, caso, por ejemplo, de Prusia en el Reich del Tratado de Frankfurt (21).

El panorama pues, hoy por hoy, nos representa un ejecutivo comunitario tanto más poderoso cuanto más se acerca a las fuentes de poder de los Estados: Consejo Europeo, Consejo, Comisión, por este orden, si bien, el Acta Unica refuerza el papel del ejecutivo comunitario por excelencia —la Comisión—. Destaquemos, además, que la Comisión, por su composición y forma de adopción de acuerdos, respeta mejor el equilibrio de los sujetos comunitarios —10 Comisarios para los 4 grandes a los que en este caso se añade España— y 1 para cada uno de los restantes; mientras, el Consejo, en su sistema de votación, se inclina más a favorecer a los grandes Estados, si bien la regla de las mayorías cualificadas o la de la unanimidad ha hecho aparecer el fenómeno del veto practicado por tirios y troyanos.

¿Cuál es la situación del «Legislativo» comunitario: el Parlamento Europeo?

Según un estudio de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo (22) se pueden distinguir dos fases clara-

(21) HERAUD, G.: «Hacia la abolición de las soberanías para la salvación de los pueblos (Conversaciones federalistas con Març Lengerau)», Ed. IUAP, Bilbao, 1989, págs. 83 a 86.

(22) «Una Asamblea en pleno desarrollo». Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo en *BCE*, núm. Ex. «Elecciones al Parlamento Europeo (junio 1989)», pág. 9 y sigs. Ed. Cortes Generales, 1989.

mente en el desarrollo del Parlamento Europeo: 1.º) Desde el 10 de septiembre de 1952 hasta el 24 de julio de 1979, el Parlamento Europeo era un Parlamento de delegados de los Parlamentos Nacionales, del tipo que lo es, actualmente, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, 2.º) a partir de las elecciones de junio de 1979 los Diputados se eligen por sufragio universal directo que, tras la adhesión de Grecia, España y Portugal en que hubo una primera designación de delegados parlamentarios (período que para España fue de 1 de enero de 1986 a 10 de junio de 1987), se cierra con la elección directa portuguesa de julio de 1987.

Desde 1952 a 1987 el Parlamento ha ido ampliando sus competencias materiales y geográficas, así en los sesenta el Consejo y la Comisión concedieron al Parlamento Europeo importantes derechos de control, desde 1973 se amplió la función presupuestaria del Parlamento Europeo, mediante la jurisprudencia del Tribunal de Justicia Comunitario, se ha desarrollado el derecho de consulta del Parlamento Europeo en el proceso legislativo y, con la entrada en vigor del Acta Unica el 1 de julio de 1987, se ampliaron considerablemente sus competencias en materias como la adhesión y el procedimiento legislativo con vistas a la creación del mercado único, además, el Parlamento Europeo participa en la designación de miembros del Tribunal de Cuentas Europeo y su Mesa ampliada (Mesa, más presidentes de los grupos políticos, dos representantes sin voto del grupo de los no inscritos y un representante en calidad de observador de los países no representados en la Mesa), desde 1985 interviene en la designación del Presidente de la Comisión.

En síntesis, el Parlamento Europeo goza de competencias compartidas –y conflictivas– con el Consejo en materia presupuestaria, que incluyen el derecho de rechazar globalmente el presupuesto –caso de 1980 y 1985– mediante mayoría cualificada de dos tercios de la mayoría de diputados que lo componen; modestas competencias legislativas que han llevado a hablar de «déficit democrático» en la CEE, a través del procedimiento de consulta, concertación, cooperación y codecisión en el caso de los Tratados de Adhesión y acuerdos de asociación; e importan-

tes funciones de control sobre la Comisión —preguntas escritas y orales, moción de censura con la sanción jurídica de la dimisión si se aprobara por dos tercios de votos que supongan la mayoría de los miembros del Parlamento, control presupuestario, derecho de petición, comisiones de investigación, etc.

Es, por tanto, un auténtico Parlamento, si exceptuamos sus mermadas facultades legislativas que tienden a crecer.

La elección se efectúa mediante sufragio universal directo, no hay, por el momento, Ley electoral única, sino que se aplican las leyes de los 12 Estados miembros, siendo el sistema electoral de 11 países el proporcional y mixto en el caso de Gran Bretaña. La Legislatura es de cinco años y está proscrito el mandato imperativo.

Concurren, así, en la formación del Parlamento Europeo los elementos de universalización del voto, pluralismo y competitividad característicos del principio democrático.

Como resultado de la elección directa (tercera elección directa tras las de 1979 y 1984) de 1989, de los 518 escaños, corresponden 179 al Grupo Parlamentario Socialista —46 Gran Bretaña, 31 RFA, 27 España, 22 Francia, 14 Italia, 9 Grecia, 8 Bélgica y Holanda, 7 Portugal, 4 Dinamarca, 2 Luxemburgo y 1 Irlanda—, 122 al Grupo del Partido Popular Europeo —32 RFA, 27 Italia, 17 España, 10 Holanda y Grecia, 7 Bélgica, 6 Francia, 4 Irlanda, 3 Luxemburgo y Portugal, 2 Dinamarca y 1 Gran Bretaña—. El Grupo Parlamentario Liberales, Demócratas y Reformistas cuenta con 49 escaños —13 Francia, 9 Portugal, 6 España, 4 Bélgica, RFA y Holanda, 3 Dinamarca, Grecia e Italia, 2 Irlanda y 1 Luxemburgo—. El Grupo Parlamentario Demócratas Europeos con 34 —32 Gran Bretaña y 2 Dinamarca—. Los Verdes con 29 —8 Francia, 7 RFA e Italia, 3 Bélgica, 2 Holanda y 1 Portugal y España—. El Grupo Parlamentario Izquierda Unitaria Europea con 28 —22 Italia, 4 España y 1 Grecia y Dinamarca—. El Grupo Alianza Democrática Europea con 22 —13 Francia, 6 Irlanda, 2 España y 1 Grecia—. El Grupo Derechas Europeas con 14 —10 Francia, 3 RFA y 1 Bélgica—. La Coalición de Izquierdas con 14 —7 Francia, 3 Portugal y

Grecia y 1 Irlanda-. El Grupo Arco Iris con 15 -4 Dinamarca, 3 Italia, 2 España y 1 Gran Bretaña, Italia, Francia, RFA, Portugal y Bélgica-. 12 Eurodiputados pertenecen al Grupo de no inscritos -5 Italia, 3 RFA, 1 España, Francia, Holanda y Gran Bretaña- (datos a julio de 1991).

En cuanto al cupo de eurodiputados por países miembros, Alemania, Francia, Italia y Gran Bretaña cuentan con 81, España con 60, Holanda con 25, Bélgica, Grecia y Portugal con 24, Dinamarca con 16, Irlanda con 15 y Luxemburgo con 6. Con lo que de nuevo se observa, en el ámbito parlamentario, que los cuatro grandes detentan la mayoría absoluta del Parlamento Europeo si bien la conformación de grupos ideológicos y no nacionales, unida a otros fenómenos como el pluripartidismo de origen (78 partidos), la mayor relajación en la disciplina de partido y a la postre más libertad y autonomía para el Eurodiputado, matizan considerablemente la aparente hegemonía de los grandes.

En la práctica la dinámica institucional europea ha repercutido en la creación o el refuerzo de las uniones entre partidos europeos, y así han ido naciendo la Confederación de los Partidos socialistas de la Comunidad Europea (1974) a la que pertenecen 14 partidos de 11 Estados miembros, a excepción del PASOK griego y el Grupo Parlamentario Socialista del Parlamento Europeo; el Partido Popular Europeo (1976) que engloba 15 partidos de 11 Estados; la Federación de Partidos liberales y demócratas de la Comunidad Europea (1976) con 14 partidos de 11 Estados; la Federación de Partidos regionalistas, federalistas (1981) que comprende 16 partidos de 7 Estados y la Coordinadora de los Verdes Europeos (1979) con 17 partidos de Estados miembros o no de la CEE.

En las elecciones al Parlamento Europeo de 1989 destacó el alto índice de abstención -la participación en 1984 fue de 65 por 100 y en 1989 ha sido de 58,6 por 100- con oscilaciones que van desde el 36,2 por 100 en Gran Bretaña y el 92 por 100 en Bélgica, y el incremento generalizado de la abstención, a excepción de la RFA que aumentó la participación en 5 puntos, mientras España y Portugal bajan, en relación con las elecciones últimas -no las

de 1984 en que no eran miembros de la Comunidad Europea, sino las de junio y julio de 1987, respectivamente— casi 14 y 20 puntos, respectivamente.

Posiblemente donde las distorsiones votos-escaños son mayores es en Gran Bretaña que, de aplicar un sistema proporcional, hubiera visto resultados muy distintos, con espectacular bajada de laboristas, disminución de conservadores, y notable incremento de los escaños verdes.

Como ha dicho GORDON WILSON —Presidente del Partido Escocés Nacionalista— todos los países en el Parlamento Europeo son minorías, porque este Parlamento no se organiza sobre principios de adversario político, Europa es más comfortable con estas minorías territoriales que los Parlamentos de los Estados miembros (23).

De otra parte y en la medida en que el Europarlamento no tiene actualmente poderes reales para la elección de la Comisión, sólo de consulta en el caso del Presidente, la mayoría-minoría parlamentaria opera de forma distinta a como sucede en los Parlamentos nacionales. La Comisión trae su origen de los Estados miembros, el Consejo y el Consejo Europeo son instituciones en las que los sujetos del poder son los Estados miembros, la actividad legislativa pasa por la Comisión y el Consejo, sin perjuicio de algunos poderes residuales del Parlamento Europeo. No es extraño pues, que se hable de «déficit democrático» del Parlamento Europeo en relación con la Comisión y el Consejo, como luego veremos, también hay algo de eso en el distinto papel Gobierno-Parlamento nacional en la ejecución del Derecho Comunitario.

En efecto, la singularidad del Parlamento Europeo en orden al juego mayorías-minorías radica en que puede afirmarse que

(23) WILSON, G.: «The parliamentary role of the Scottish National Party», en *The Parliamentarian. Journal of the Parliaments of the Commonwealth*, vol. LXVI, núm. 1, enero, 1985, pág. 21.

todos los 518 Eurodiputados forman una especial minoría frente a los poderes mayoritarios de los órganos ejecutivos comunitarios, proceso semejante a las viejas asambleas medievales, representantes frente al Rey. No existe el fenómeno representación-poder en el Parlamento Europeo hoy por hoy, ni tampoco mayoría-poder, minoría oposición al poder.

Posiblemente por la falta de verdadera función legislativa y la inexistencia de un sistema parlamentario en la Comunidad Europea, antes bien, hay cierta tendencia presidencialista, el Parlamento Europeo es el ámbito en el que 518 representantes de alrededor de 140 millones de europeos con derecho a voto debaten sobre los mil problemas de Europa con un grado de libertad más amplio que los Parlamentos nacionales y en ejercicio de un mandato realmente representativo. Esto nos podría hacer pensar que hay una relación inversamente proporcional entre libertad parlamentaria –de los parlamentarios individuales y de los grupos– y plenitud parlamentaria –que atañe al pleno ejercicio de las competencias parlamentarias–.

Pero si esto sería el aspecto negativo, señalemos como contrapunto que, a la par, tampoco el Parlamento Europeo, por el momento, goza de esa preeminente función legitimadora –aunque sí lo pretende– de la que sí disfrutaban los Parlamentos nacionales.

De lo que no cabe duda es que el Parlamento Europeo es un ejemplo típico de representación –espejo de los europeos de fines del siglo xx–; pero también, que estamos en los orígenes de un proceso –presumiblemente largo– en el que queda por definir la estructura institucional europea y la distribución de poderes entre los órganos comunitarios.

Por lo demás, desde la perspectiva interna de la Cámara es evidente la hegemonía del Grupo Parlamentario Socialista –180 escaños– y del Grupo Popular Europeo –121–, si bien, la dinámica parlamentaria suele acoger en los órganos rectores a las minorías –caso Mesa y Mesa ampliada–. De las 18 Comisiones permanentes de la Cámara europea, 7 son presididas por Diputados socia-

listas, 6 por miembros del Partido Popular Europeo, 2 del Grupo Parlamentario liberales, demócratas y reformistas y 1 de los Grupos Verde, GUE (Izquierda Unitaria Europea) y ED (Demócratas Europeos), respectivamente. Por Estados, nacionales Italia y Gran Bretaña presiden 3 Comisiones respectivamente, la RFA, España, Francia, Holanda y Bélgica 2, y 1 Portugal y Luxemburgo.

Proliferan en el Parlamento Europeo los Intergrupos Parlamentarios –grupos de trabajo– (sobre 78 en 1991) unidos por el interés sobre temas concretos y con participación de todos o algunos grupos; entre estos intergrupos podemos citar el federalista, el del mercado interior, las culturas minoritarias, las relaciones euro-árabes, etc.

Importa destacar la creciente actividad exterior del Parlamento Europeo en un triple ámbito: el propiamente europeo, el internacional y el de los Estados miembros de la Comunidad Europea. En el espacio europeo el Parlamento Europeo mantuvo hasta 1979 sesiones comunes con la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa, y desde esta fecha mantiene reuniones periódicas de las delegaciones de sus respectivas Mesas, cooperación en el ámbito de las Comisiones parlamentarias y de los Secretarios Generales y, reuniones periódicas en la denominada «Gran Conferencia» que reúne a los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros del Consejo de Europa –25 Estados actualmente–, del Parlamento Europeo, de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y de la Asamblea de la Unión Europea Occidental. También miembros de la subcomisión de seguridad y desarme, de la Comisión de asuntos políticos del Parlamento Europeo, participan en el comité de defensa y armamento de la Asamblea Parlamentaria de la UEO.

En el ámbito internacional el Parlamento Europeo participa en la Asamblea interparlamentaria de la OTAN. En general puede afirmarse que el Parlamento Europeo tiende a incrementar su intervención en materias de política de seguridad, sobre todo en el marco de la UEO.

También, en cuanto a las relaciones internacionales, el Parlamento Europeo tiene múltiples grupos de relación con diferentes regiones –Magreb, América Latina, Israel, etc.– que, partiendo del reconocimiento formal de la CEE, propician todo tipo de encuentros, visitas y reuniones.

Citemos, por último, en el orden internacional, el Convenio Lomé IV (firmado el 15 de diciembre de 1989) entre la ACP (Estados de Africa, del Caribe y del Pacífico) y la CEE que, centrándose en el desarrollo autónomo de los Estados ACP, pretende un diálogo permanente entre estos Estados y la CEE, mediante una red institucional como la Asamblea paritaria, el Consejo de Ministros y el de Embajadores.

En relación con los Estados miembros de la Comunidad Europea el Parlamento Europeo desarrolla relaciones a dos niveles: en primer lugar, desde Roma en 1963 se instauró la costumbre de reuniones entre el Presidente del Parlamento Europeo y los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros –la «Pequeña Conferencia»–, recientemente en Bruselas uno de los temas monográficos que trató la pequeña Conferencia fue la importancia de las regiones en la construcción europea; en segundo lugar, en el nivel de Comisiones Parlamentarias, son muy frecuentes las reuniones entre la correspondiente Comisión permanente del Parlamento Europeo y las nacionales homólogas, así como los intercambios de delegaciones.

En definitiva, se observa un complejo y creciente entramado de relaciones internacionales y supranacionales del que se infiere tanto el interés del Parlamento Europeo por la política de cooperación política y seguridad, cuanto la constatación de que el protagonismo actual en estas materias lo ejerce el ejecutivo comunitario, –la Comisión y, especialmente, el Consejo–.

Sin duda una de las actuaciones más importantes del Parlamento Europeo en la última década ha sido el proyecto de Tratado de Unión Europea de 1984. En efecto, a iniciativa de SPINELLI y otros parlamentarios europeos de distintos grupos que constituían un verdadero grupo de presión de naturaleza federa-

lista agrupado en torno a «Crocodile», el Parlamento Europeo creó en 1981 una Comisión institucional específicamente encargada de preparar una modificación de los Tratados (24), el Parlamento Europeo adoptó el dictamen SPINELLI como Resolución en septiembre de 1983 y, tras su elaboración en forma de proyecto de Tratado por los profesores CAPOTORTI, HILF, JACOBS y JACQUÉ, fue adoptado el 14 de febrero de 1984 por una amplia mayoría del pleno del Parlamento Europeo.

Como señala BENEYTO «el proyecto de Tratado del Parlamento puede ser considerado como la expresión, hasta la fecha, más depurada de los esfuerzos de los federalistas europeos en pos de la Unión Europea... y en cierta manera, en su proceso se halla también el origen del Acta Unica Europea, concebida como reacción de los Estados miembros frente a las 'ambiciones' de la Asamblea» (25).

El Proyecto aprobado por el Parlamento Europeo es, formalmente, un Tratado comunitario para su ratificación por los Estados, de vigencia condicionada a la ratificación por un número de Estados cuya población suponga dos tercios de la población global de la Comunidad (art. 82), y sustancialmente un texto constitucional para una unión política de naturaleza federal, sistemático, estructurado y casi completo, y decimos casi por cuanto algunos aspectos como la concreción de la parte dogmática se aplaza a cinco años después de la vigencia (art. 4.3 PTUE).

Su contenido general –87 artículos– se estructura en los siguientes puntos: Preámbulo, La Unión Europea –formación, ciudadanía, derechos fundamentales, territorio, personalidad jurídica, Acervo Comunitario e Instituciones de la Unión– contenida en la Primera Parte a modo de Título Preliminar. Metas, métodos de acción y competencias de la Unión –Parte Segunda–. Disposiciones institucionales –parte orgánica y relacional

(24) Vide al respecto: BENEYTO, J. M.: «Europa 1992. El Acta Unica Europea: mercado interior y cooperación política». Ed. Civitas, 1989, pág. 18 y sigs.

(25) BENEYTO, J. M.: *op. cit.*, pág. 19.

contenida en la Tercera Parte– junto con Actos de la Unión –Ley, Procedimiento Legislativo, Poder reglamentario, control jurisdiccional–. Las políticas de la Unión –económica, social e internacional, contempladas en la Parte Cuarta–. Las finanzas de la Unión –Parte Quinta–. Y Disposiciones Finales y Generales sobre entrada en vigor, reforma del Tratado, etc., incluidas en la Parte Sexta.

El *Preámbulo* comprende una especie de decálogo de la Unión Europea que contiene las siguientes afirmaciones: relanzamiento de la obra de unificación democrática de Europa; necesidad de redefinir los objetivos de la construcción europea y dar a sus instituciones más eficacia; fundamentación de la Unión europea en los principios de la democracia pluralista, el respeto a los derechos del hombre y la preeminencia del Derecho; aspiraciones a contribuir a una sociedad internacional basada en la cooperación de los pueblos y la resolución pacífica de las diferencias; salvaguardar la paz y la libertad para lo que se llama a los otros pueblos de Europa a asociarse a este esfuerzo; aumentar la solidaridad de los pueblos europeos en el respeto de su personalidad histórica; permitir la participación, según la forma apropiada, de las colectividades locales y regionales en la construcción europea; realizar sus objetivos de manera progresiva y encomendar a las instituciones europeas, según el principio de subsidiaridad, las tareas necesarias para acometer las metas comunitarias.

En el *Título referente a la Unión Europea* se sienta el principio de una Unión Europea abierta y condicionada, lo primero por cuanto todo Estado Europeo puede solicitar ser miembro de la Unión, y lo segundo porque para ello habrá de ser un estado democrático. En materia de ciudadanía la condición de tal está ligada a la cualidad de ciudadano de un Estado miembro.

La Unión proclama la dignidad del individuo y el respeto a los derechos y libertades fundamentales tal como resulten «de los principios comunes de las Instituciones de los Estados miembros» y de la Convención Europea para la salvaguarda de los derechos del hombre y las libertades fundamentales, com-

prometiéndose a mantener y desarrollar los derechos económicos, sociales y culturales «que resulten de las Constituciones de los Estados miembros» y la Carta Social Europea, y a adoptar en un plazo de cinco años «su propia declaración de derechos fundamentales». Se prevé sanción para los Estados que violen de forma grave y persistente los principios democráticos o los derechos fundamentales.

El título se cierra con las declaraciones de que el territorio de la Unión comprende el conjunto de los territorios de los Estados miembros, la afirmación de la personalidad jurídica y plena capacidad de obrar de la Unión, la determinación del Acervo Comunitario –Tratados Fundacionales y demás disposiciones en cuanto compatibles con el Tratado, actos adoptados en el cuadro del SME (Sistema monetario europeo) y la CPE (Cooperación política europea) y acuerdos o convenciones con otro u otros Estados u Organizaciones Internacionales –ej. Convenios de Lomé–, y la relación de las Instituciones de la Unión: Parlamento, Consejo Comisión, Tribunal y Consejo Europeo.

La *segunda parte del Tratado* enuncia como objetivos de la Unión el pleno empleo, la eliminación progresiva de desequilibrios regionales, la protección del medio ambiente, el progreso científico y cultural de los pueblos, el Mercado interior libre y la promoción de la paz, la cooperación y la libre circulación de personas e ideas. Para ello distingue el Tratado dos métodos distintos y complementarios: la *acción común*, conjunto de actos normativos, administrativos, financieros y judiciales así como programas y recomendaciones propios de la Unión, que emanan de sus instituciones y se dirigen a los Estados o a los individuos; y la *cooperación entre Estados-miembros* referida a los acuerdos que adopten en el marco del Consejo Europeo. El Tratado prevé que ciertas materias propias de la cooperación de Estados-miembros puedan pasar al ámbito de la acción común a propuesta del Consejo de la Comunidad, la Comisión, el Parlamento o la mayoría de Estados-miembros, decisión que compete al Consejo Europeo, tras consulta con la Comisión, y con el acuerdo del Parlamento. No está previsto, a la inversa, el pase de materias propias de la acción común o comunitaria a la coope-

ración, lógica consecuencia con el espíritu federalizante del Proyecto de Tratado.

En materia de reparto competencial el proyecto distingue entre las competencias exclusivas de la Unión y, en lo no regulado, el carácter subsidiario de los derechos nacionales, así como el deslinde de las competencias concurrentes.

En cuanto a la puesta en vigor del derecho europeo, compete a los Estados asegurar la aplicación del Derecho de la Unión en los términos del artículo 13.

Las disposiciones institucionales de la Parte Tercera recogen el principio de elección por sufragio universal del *Parlamento Europeo*, la duración de la Legislatura de cinco años y la remisión a una Ley Orgánica de desarrollo que regulará el procedimiento electoral uniforme para los 12 Estados; el Tratado proscribire el mandato imperativo de los eurodiputados.

En orden a las competencias de la Cámara Europea, en síntesis, le atribuye la participación en la actividad legislativa y presupuestaria, e importantes competencias en relación al Ejecutivo Comunitario respecto del otorgamiento de investidura a la Comisión, la moción de censura con sanción de dimisión colectiva, el control político sobre la Comisión, derecho de encuesta, etc. Se consagra el principio de la autonomía parlamentaria y el sistema de votaciones por mayoría simple, salvo estipulación en contrario requerida por el propio Tratado.

El Consejo de la Unión se configura como órgano compuesto por representantes de los Estados con rango de Ministro que participa en el procedimiento legislativo y presupuestario a la par que ejerce competencias en el terreno de las relaciones internacionales, adoptando sus decisiones mediante aplicación del voto ponderado de los Estados por mayoría simple, salvo las excepciones recogidas en los Tratados que, por un período transitorio de diez años alcance a la regla de aplazamiento de la votación en caso de que una representación invoque un interés nacional vital, que así ha de ser estimado por la Comisión, y en

todo caso, será hecho público; sin duda fórmula de compromiso entre el sistema de unanimidades del acuerdo de Luxemburgo y el criterio de mayoría de las tesis federales.

La Comisión se elige al principio de cada Legislatura mediante un proceso complejo que consiste en el nombramiento por el Consejo Europeo y el sometimiento a investidura de su programa por el Parlamento. De nuevo, fórmula mixta que hubiera sido posible fuente de problemas y conflictos entre Consejo Europeo-Parlamento. La Comisión es responsable ante el Parlamento y tiene como funciones: la orientación política de la Unión, iniciativa legislativa, potestades ejecutiva y reglamentaria, iniciativa y ejecución presupuestaria, representación de la Unión en las relaciones exteriores y velar por la aplicación del Tratado.

Al *Tribunal de Justicia* le compete la interpretación y aplicación del Derecho comunitario, y en su nombramiento intervienen tanto el Parlamento que nombra la mitad de Magistrados, como el Consejo de la Unión que nombra la otra mitad.

El Proyecto de Tratado constitucionaliza el *Consejo Europeo* compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y el Presidente de la Comisión; le corresponde al Consejo Europeo nombrar al Presidente de la Comisión, y ciertas obligaciones de información y sometimiento al control político del Parlamento mediante preguntas orales y escritas.

Además de estas Instituciones se recogen el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Monetario Europeo.

La parte tercera del Proyecto regula el *proceso de formación del derecho comunitario*, su naturaleza y control jurisdiccional; se establece que el poder legislativo lo tienen el Consejo y el Parlamento con participación de la Comisión, que la iniciativa corresponde a la Comisión bajo demanda motivada del Consejo o del Parlamento, o al Consejo y Parlamento, en caso de rechazo a su iniciativa por la Comisión; el derecho de enmienda corresponde

al Parlamento, Consejo y Comisión, y el procedimiento legislativo, a grandes líneas, implica la necesaria concertación de los tres órganos comunitarios –Comisión, Consejo, Parlamento– que, si bien refuerza el actual papel legislativo del Parlamento, no le atribuye plena competencia legislativa.

Como regla general el Tratado establece la *prevalencia del Derecho Comunitario* sobre los nacionales y su directa aplicación asegurada por las autoridades de los Estados miembros.

En la *Parte Cuarta*, referente a las *políticas de la Unión* se alude a la necesaria cooperación como uno de los dos métodos de acción de la Comunidad, para formar un espacio jurídico homogéneo. Se prevén plazos escalonados para la realización del mercado interior libre: dos años para la libre circulación de personas y bienes; cinco años para la libre circulación de servicios y diez años para la libre circulación de capitales. Hay también referencias a la armonización legislativa en materia de empresas y legislaciones fiscales, política de crédito, sistema monetario europeo en el que participan todos los Estados, políticas sectoriales concurrentes con los Estados miembros en sectores como agricultura, pesca, transportes, telecomunicaciones, investigación y desarrollo, industria y energía.

Idéntica concurrencia prevé el Tratado en política social, salud, protección de los consumidores, política regional, medio ambiente, educación e investigación, cultural y de información.

Las *relaciones internacionales* suponen –según el Proyecto de Tratado– el empleo del método de la acción común que en materia comercial es competencia exclusiva de la Comunidad y en otros casos concurrente.

La conducción de la acción común corresponde a la Comisión a quien el Consejo puede dirigir líneas directivas; en todo caso el método es la cooperación, especialmente, en materia de armamento, venta de armas a terceros países, defensa y desarme. El Proyecto deja la vía abierta a que el Consejo Europeo decida transferir a la acción común estas medidas o viceversa.

Se reclama la conveniencia de la representación diplomática europea y la subsidiaridad de tal representación a cargo del país que semestralmente preside el Consejo Europeo o, en su defecto, por agentes diplomáticos de cualquier otro Estado miembro.

La *Quinta Parte sobre las finanzas de la Unión* proclama la autonomía financiera y presupuestaria de la Unión, el necesario reequilibrio financiero para atenuar los desequilibrios regionales y de nuevo la intervención de los tres órganos centrales de la Unión en el procedimiento presupuestario.

La *Sexta Parte* prevé la entrada en vigor del Tratado, abierto a la ratificación de todos los Estados miembros, en cuanto haya sido ratificado por una mayoría de Estados miembros cuya población suponga dos tercios de la población global de la CEE, auténtica cláusula federalista. También aquí se establece el procedimiento de reforma, y la prohibición de que los Estados miembros opongan reservas aunque sí pueden hacer declaraciones.

El Proyecto fue aprobado por el Parlamento Europeo por 237 votos a favor, 32 en contra y 34 abstenciones de los 303 Diputados presentes (26).

Poco después el Parlamento Europeo volvió sobre la materia al aprobar sendas Resoluciones «sobre la posición del Parlamento Europeo a la vista de los trabajos del Consejo Europeo concernientes a la Unión Europea» y «sobre el estado de las deliberaciones en el seno de los Parlamentos nacionales en lo que concierne al proyecto de Tratado instituyente de la Unión Europea» (27). En la primera de ellas se insiste en la necesidad y la urgencia de adoptar un Tratado instituyente de la Unión Europea y se indica expresamente que «resulta inconcebible, desde un punto de vista democrático, que los Parlamentos Nacionales

(26) JOCE 19-3-84, núm. C 77/33.

(27) JOCE (Journal Officie des Commanautés Europennes) 20-5-84, núm. C 122/88. Resoluciones de 17-4-85.

pierdan el control de sus responsabilidades legislativas en el campo de la legislación comunitaria, sin que ellas sean asumidas por el Parlamento Europeo elegido por sufragio universal directo», en consecuencia se insta a la agilización del proceso de institucionalización de la Unión Europea sobre la filosofía del Proyecto de Tratado.

En la segunda Resolución mencionada el Parlamento Europeo clama por una intensa colaboración entre los Parlamentos Nacionales y él mismo, con el fin de alcanzar un consenso parlamentario tan amplio como fuera posible sobre la Unión Europea. A tal efecto el Parlamento Europeo se manifiesta dispuesto a propiciar toda clase de encuentros que faciliten la toma de posición de los Parlamentos nacionales, a quienes solicita sus manifestaciones sobre el Proyecto, incluidos los de España y Portugal, por entonces países candidatos. Destaca en esta Resolución la constatación de que «los Parlamentos de los Estados miembros han cedido numerosos poderes a las instituciones de la Comunidad y que éstos son actualmente ejercidos casi todos por el Consejo, sin participación parlamentaria democrática verdadera ni a nivel nacional ni a nivel europeo, (por lo que) constata que el Proyecto de Tratado prevé hacer participar más al Parlamento Europeo en el ejercicio de tales poderes y aplicar así los principios de base de la democracia en la Comunidad Europea».

Como ya hemos indicado el proyecto del Parlamento Europeo quedó en proyecto, pero, sin duda, repercutió en el impulso que el Consejo Europeo dio al proceso pro-Unión Europea que se materializó en el Acta Unica, moderada solución de compromiso que, no obstante, supone un importante avance pues institucionaliza junto a las Comunidades tradicionales –CECA, CEE, CEEA– la CPE todas ellas destinadas a hacer progresar la Unión Europea. Aparece, con el AUE, una Europa económica y paralelamente una Europa política, de momento asentada sobre la formulación y aplicación de una política exterior europea que implica la información mutua y consulta para la fijación de posiciones definitivas, la determinación de posiciones comunes como punto de referencia para las políticas de los Estados y la institu-

cionalización de reuniones, al menos cuatro veces al año, en el marco de la CPE de los Ministros de Asuntos Exteriores y la Comisión (art. 30.3 AUE), además de las reuniones del Consejo Europeo, al menos dos veces al año (art. 2 AUE).

El Título III del AUE dedicado a la cooperación política europea en materia de política exterior, asocia al Parlamento Europeo a la CPE y, a tal fin, se encomienda a la Presidencia informar regularmente al Parlamento Europeo de los temas de política exterior examinados en el marco de los trabajos de la CPE y, a la inversa, que los puntos de vista del Parlamento Europeo lleguen a la CPE.

En esta línea, el AUE prevé una cooperación mayor en las cuestiones de seguridad europea y la existencia «de una cooperación más estrecha en el campo de la seguridad... en el campo de la UEO y la OTAN».

El AUE encomienda la Presidencia de la CPE a la Presidencia del Consejo de la Comunidad Europea a quien —semestralmente— le corresponderá la iniciativa, coordinación y representación de los Estados miembros ante terceros países en materia de actividades que dependan de la CPE, así como la fijación del calendario de reuniones, su convocatoria y organización, para lo cual estará asistida por una Secretaría Permanente en Bruselas. En este marco se prevé la reunión urgente del Comité político o una reunión ministerial, a petición de 3 Estados-miembros como mínimo, en el plazo de 48 horas.

El contenido del Título III del AUE será reexaminado cinco años después de la entrada en vigor de la misma.

El AUE, además del importante Título III, contiene modificaciones de los Tratados constitutivos que, en líneas generales, tienden a acrecer modestamente el papel del Parlamento cuyos poderes de consulta pasan a ser de cooperación en algunas materias (arts. 7.2.º, 49, 54.2 y 57.1 del Tratado CEE); asimismo, determinadas unanimidades requeridas en los Tratados constituti-

vos pasan a ser mayorías cualificadas (arts. 59.2.º, 84.2.º, por ejemplo, del Tratado CEE) en materia de mercado interior.

Así pues, utilizando un símil de teoría constitucional el Proyecto de Tratado de la Unión Europea vino a significar un proyecto de Constitución para la incipiente federación –Unión Europea–, y el Acta Unica ha resultado una especie de Carta Otorgada por los Ejecutivos estatales, coinciden ambos en el objetivo de la Unión Europea pero el Acta Unica incide en el mercado interior y pospone el proceso político-institucional que el proyecto del Parlamento Europeo avanzaba de forma más elaborada.

Ello no obsta para que numerosos líderes europeos se pronuncien a favor de la unión política europea, en este sentido el Presidente de la Comisión, JACQUES DELORS, afirmaba el 12 de junio de 1991 que «la futura arquitectura de Europa en 10, 15 ó 20 años tendrá tres escalones de poder: el comunitario, el nacional y el regional. Esta estructura corresponde a la teoría federal y permite a los ciudadanos tener un sentimiento de pertenencia a una colectividad que les es próxima» (28). El Canciller alemán KOHL anunció al Parlamento Europeo el 24 de mayo de 1991 que propondrá un calendario que debería hacer evolucionar a la Comunidad hacia los Estados Unidos de Europa durante el próximo decenio» y que «el Parlamento Europeo entrará en 1994 en una fase constituyente» y, en línea semejante, MITTERAND ha afirmado que «si la democracia se instala un día en Europa, el Parlamento Europeo deberá jugar un papel constituyente» (29).

Qué puede haber en estas declaraciones de pías intenciones o de realidad depende de múltiples factores, pero algo es cierto, la tendencia a crear una gran unidad política es algo *certus an, incertus quando*.

Ahora bien ¿cuál es el sujeto de esa construcción europea? Vamos a tratar este asunto a continuación.

(28) «Crocodile», junio-julio 1991, págs. 1 a 4.

(29) «Crocodile», junio-julio 1991, págs. 1 a 4.

IV. MAYORÍAS-MINORÍAS EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

La Europa comunitaria de 1991 está integrada por 12 Estados miembros, compuesta por 171 regiones, con una superficie total aproximada de 2,9 millones de km. y una población de alrededor de 350 millones de habitantes. Según hemos visto, se trata de una institución supranacional de índole económica e incipientemente política, cuyas instituciones se van perfilando a partir del diseño de los Tratados fundacionales, reformados parcialmente mediante el Acta Unica, en vigor desde 1987.

Hemos señalado cómo opera el juego de las mayorías-minorías en las instituciones europeas: la preeminencia de los órganos ejecutivos frente al legislativo —dicho sea con todas las cautelas por referirnos a órganos que no corresponden exactamente a la clásica definición de los poderes—, y, en los propios órganos ejecutivos la tendencia al método del voto unánime y su contrapunto, el veto, cuando la materia afecte a intereses esenciales o vitales de los Estados miembros; en consecuencia, no es difícil ver que el sujeto de la Europa Comunitaria es el Estado, por más que se intente acudir a reglas de mayoría cualificada que supondrían potenciar el interés comunitario por encima de los estatales, no en balde se ha dicho que la regla de las mayorías frente a la de la unanimidad equivale al paso de una estructura confederal a otra propiamente federal.

Lo cierto es que en la Europa comunitaria conviven Estados federales, regionales y unitarios; regiones tan variopintas como el Peloponeso y Hamburgo, Andalucía y Jutlandia o el Algarbe y Darmstadt; diversidad histórica, cuando no viejas confrontaciones, diferencias económicas importantes —por ejemplo 45,9 por 100 de PIB per cápita como promedio de los años 1986 a 1988 en el Alentejo, frente a 182,7 por 100 en Hamburgo para el mismo período—; diferencias culturales, antropológicas, lingüísticas, sociales, etc. Hay problemas de nacionalismo interno en algunos Estados miembros y externo de unos Estados respecto de otros; sistemas jurídicos distintos —common law en Gran Bretaña y sistema romano-germánico en el continente—. Coexisten Constituciones de distinta naturaleza y origen —históricas, consuetudina-

rias, racional-normativas-. La percepción del propio proyecto europeo es variante y de distinta intensidad, sin que hasta el momento, se pueda hablar de conciencia europea en las grandes masas de población, salvo algunas excepciones, como tampoco en las minorías de vanguardia cultural, pese a que sí existe y ha existido una comunicación y comunidad europea forjada a través de los siglos.

Quizá, esta falta de percepción popular de la Europa unida obedece al carácter prioritario de mercado común que la Comunidad Europea ha tenido hasta ahora, esa Europa de los mercaderes, a veces denostada con olvido de lo que significó el mercado, en torno a él el burgo, y en él la burguesía en la historia del mundo moderno.

Con todo y en este estadio inicial de la Comunidad Europea se barajan tres hipótesis, o mejor dos hipótesis y una realidad, acerca de quién ha de ser el sujeto de la construcción europea: la Europa de los Estados actual, la Europa de los pueblos y la Europa de las regiones. Cada una tiene su lectura de Europa y asistimos a un «tour de force» entre estas tendencias en el que parece ganar la idea de sujeto-Estado, lo que plantea numerosos problemas acerca de las «minorías» intraestatales.

En la primera posición –*Europa de los Estados*– se alinean las tesis oficiales e institucionales, pues ni el Acta Unica ni tampoco el Proyecto de Tratado de Unión Europea del Parlamento Europeo consideran a la región como entidad política susceptible de representación en cuanto tal, si bien, hay tímidas entronizaciones de la región en el ámbito europeo como la operada merced a la reforma del Reglamento del FEDER que posibilita a las regiones cierta participación en el COREPER, toda vez que establece la concertación –«partnership»– entre la CEE, el Estado miembro y la autoridad competente, designada por el Estado, a nivel nacional, regional o local, o la expresa mención del Acta Unica Europea a la necesaria disminución de los desequilibrios regionales, por lo demás, viejo objetivo comunitario, pues si bien es cierto que en los orígenes de la CEE no hubo una política regional específica, como señala PIERRE PFLIMLIN, la idea de

una política regional ha ido poco a poco abriéndose camino en el seno de la CEE, primero como una política subordinada y, en el momento presente, como una política coadyuvante.

Esta concienciación progresiva de la Comunidad Europea sobre la importancia de las regiones descansa en dos aspectos: de una parte el necesario equilibrio económico, o, como señalaba la declaración final de la Conferencia de las regiones de la CEE y países candidatos –España y Portugal– en 1984: «la política regional de desarrollo no puede ser considerada como sectorial y secundaria sino que debe inspirar y asegurar la coherencia global de todas las políticas comunitarias en la búsqueda de un desarrollo equilibrado». Y de otra parte, el difícil equilibrio político pues para algunos, «Europa tiene necesidad de un verdadero proyecto regional europeo que trascienda las barreras nacionales» (FONTELA).

En el *Tratado de Roma* existían referencias a la cuestión regional, que UHRICH en su excelente estudio con el expresivo título de «para una nueva política de desarrollo regional en Europa» (30) sintetiza en tres grupos de disposiciones del Tratado en relación con las regiones, unas destinadas a la *promoción* regional –arts. 92 y 130–; otras a la *protección* –art. 40, en relación con la política agrícola– artículo 149 –sobre equilibrios de empleo y libre circulación–, y artículo 80 –acerca de precios de transporte–; y, en fin, otras destinadas a la *salvaguardia* –art. 226–. El propio preámbulo del Tratado también alude al desarrollo armonioso que reduzca la diferencia entre las regiones y el retraso de las menos favorecidas.

Como ejemplos de esta política regional europea citemos los siguientes: ya en 1959 se constituyó un grupo de altos funcionarios responsables de la política regional bajo la presidencia del Vicepresidente de la Comisión, señor MARJOLIN. En 1960 la Asamblea Parlamentaria discutía la cuestión regional y la propia Co-

(30) UHRICH, R., «Pour une nouvelle politique de développement regional en Europe», París, Ed. Economica, 1985.

misión en 1961 organizó en Bruselas la Conferencia sobre las economías regionales.

La Comisión creó en 1964 –Europa de los seis– tres grupos de estudios que elaboraron tres informes sobre. «Objetivos y métodos de la política regional», «la adaptación de las regiones industriales» y «Medios de la política regional en los Estados miembros». Con base en estos documentos la Comisión elaboró su «primera comunicación sobre la política regional en la CEE».

La CEE en 1966 preparó 5 planes de programación de la política económica a medio plazo –1966 a 1982– y en el marco del tercer programa (1971-1975) la Comisión, que contaba desde 1968 con la Dirección General de Política regional, envió al Consejo, en junio de 1971, una relación de principios en base a los cuales se podrían coordinar los regímenes generales de ayuda de carácter regional, ello se tradujo en una Resolución del Consejo de Ministros de 4 de noviembre de 1971 que constituye el primer intento de regular la coordinación de la ayuda de carácter regional.

Como consecuencia, en enero de 1972 se inició el período transitorio de un año de aplicación de las primeras ayudas comunitarias para paliar desequilibrios regionales. En el mismo año la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de París adoptó el acuerdo de principio de dotar a la CEE de una política regional y su necesario instrumento financiero que cristalizará en la creación del FEDER (Fondo Europeo de desarrollo regional) por Reglamento Comunitario 724/75 de 18 de marzo, así como la constitución de un Comité regional (Decisión de 18 de marzo de 1975) como órgano consultivo de la Comisión y del Consejo encargado de examinar y controlar los programas regionales presentados por los Estados. El objetivo central del FEDER era la corrección de desequilibrios regionales así como la contribución a fondo perdido en inversiones en actividades productivas y en infraestructuras públicas. No obstante, el FEDER actuaba a iniciativa de los Estados miembros, a diferencia de la fórmula –partnership– introducida en la reciente reforma

de 1988, correspondiendo la decisión a la Comisión con el parecer favorable del Comité del Fondo y el de política regional.

En línea semejante, la Decisión 801/77 de diciembre acentuaba la regionalización en las intervenciones del FSE (Fondo Social Europeo), que reformado en 1983 –Reglamento comunitario 2950/83 de 17 de octubre– incide en la política de reequilibrio al establecer reservas para las regiones más deprimidas.

La creación en 1978 (Decisión 870 de 16 de octubre de 1978) del NSC (Nuevo instrumento comunitario de financiación trienal o «Taquilla Ortolí» por su promotor) incidió también y lo sigue haciendo –estamos actualmente en el V NSC– en aspectos de reordenación regional referentes a diversificación de las economías rurales y la nueva tecnología, y, a los efectos de la adopción de proyectos de inversión, establece que se tendrá en cuenta el impacto regional de los proyectos.

En 1981 la Comisión publicó su primer informe periódico sobre la situación económica y social de las regiones en Europa y paralelamente se van aprobando diferentes planes regionales mediante proyectos que presentan los Estados miembros, previo trámite con la autoridad regional y que, una vez aprobados, sirven de base para un «contrato programa» entre la CEE, el Estado y la región –caso del PIM (Plan integrado mediterráneo regulado en el Reglamento comunitario 2088/85 de 23 de julio, cuyo objetivo es reforzar la economía griega y de algunas regiones italianas y francesas del mediterráneo, plan de carácter septeneal y polisectorial)–.

En todos estos casos vemos que se trata de políticas que tienden al desarrollo regional equilibrado, acentuándose la participación regional o local a partir del sistema de concertación que prevén los nuevos Reglamentos comunitarios que regulan los fondos estructurales a partir de junio de 1988 (Reglamento 2052/88 de 24 de junio, seguido por los tres reformadores del FSE, FEDER y FEOGA). Sin embargo en toda esta política regional es evidente el protagonismo o filtro del Estado y, consecuentemente, su preeminencia, amén de que la referencia a la partici-

pación de los poderes regionales o locales, obviamente disminuye la trascendencia de la intervención de la región, cuya conceptualización se realiza desde la forma de organización administrativa –como la local en otro ámbito– y no como entidad política.

Se podrá aducir que los Länder alemanes tienen representación consultiva permanente ante las instancias comunitarias pero, de nuevo, el punto de referencia no es el Länder sino la propia estructura del Estado alemán como Estado federal.

Junto a esta posición que refleja lo que se denomina Europa de los Estados, caracterizada por la posición mayoritaria del Estado-sujeto en la que la política regional se aborda como elemento de equilibrio interno, existe otra postura formalmente más favorable a la integración y defensa de las minorías en la Unión Europea, y decimos formalmente porque, ambigüedades semánticas aparte –también son minorías los gitanos, minusválidos o los inmigrantes en Europa–, si desde ella se aspira a una *Europa de las regiones*, a veces tras ella existen aspiraciones que poco tienen que ver con el regionalismo y bastante más con aspiraciones neotácitas de nacionalismo; es ésta, por ejemplo, la tesis defendida por MARC LANGERAU cuando afirma: «La integración europea se llevará a cabo cuando los Estados hayan remitido su soberanía en manos de un poder europeo –nunca antes–. Ahora bien, esta integración puede adoptar dos formas: o bien la federal... o bien la unitaria que –afirma LANGERAU– por supuesto, rechazo... En un momento ulterior estimo que habría que llegar a una nueva estructuración territorial de Europa, a la vez, más racional y más democrática, siguiendo el modelo de la «Europa de los pueblos y de las regiones» (31).

Si éste es el objetivo que subyace en la posición que apoya la tesis de la «Europa de las Regiones», el mismo autor nos explica su funcionalidad: «Si nos elevamos al nivel de una Europa unida, independientemente de las modificaciones de fronteras que la federación convertiría en menos problemáticas, las minorías

(31) HERAUD, G., *op. cit.*, págs. 60 y 61.

que perduren podrían realizar convenientemente su oficio de «puente». En efecto, la confianza quedaría restaurada entre las naciones, los impulsos hegemónicos se encontrarían debilitados y refrenados, del mismo modo que los fervores nacionalistas serían reequilibrados por un patriotismo europeo. Además cada minoría conservaría su identidad y estaría dotada de los medios necesarios para desarrollarse» (32).

Esta sugestiva tesis que adolece de cierto romanticismo es, sin embargo, hoy por hoy, muy poco realista; en efecto, consideraciones aparte sobre la dificultad de definir y establecer esas regiones o minorías —¿cuál de las 171 actuales lo son?, y ¿por qué 171?—, lo que abriría un complejísimo proceso constituyente europeo, tanto más difícil cuanto mayor pueda ser la Comunidad en el futuro, es cierto que es una teoría al margen de la realidad política y jurídica de la Europa de fin de siglo que, ya hemos visto, se sustenta en la tesis Estado-sujeto.

El propio Parlamento Europeo participa de una conceptualización semejante de la cuestión regional como elemento de equilibrio interno comunitario, así el Informe Birkelbach en 1963 solicitó la creación de una oficina de documentación regional y contactos con las autoridades locales, y otro tanto los Informes Rossi de 1965 y Mittendorf de 1971. Fruto de estos criterios fue la creación en el Parlamento Europeo de una Comisión de Política regional y transportes en 1973. Más adelante, en 1982, el Informe Delmotte incidió en el necesario equilibrio regional, tanto más necesario cuanto se observaba un agravamiento de los desequilibrios en la CEE. En 1984, precedida por una Declaración común del Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo sobre la necesidad de asociar las regiones al proceso de toma de decisiones de la Comunidad, se celebró la 1.^a Conferencia de regiones de la CEE y de los países candidatos (España y Portugal) en Estrasburgo, auspiciada por la Eurocámara y con participación de representaciones regionales.

(32) HERAUD, G., *op. cit.*, pág. 28.

Más recientemente, el Parlamento Europeo adoptó una Resolución -18 de noviembre de 1988- sobre política regional de la Comunidad y el papel de las regiones, así como la correspondiente carta comunitaria para la regionalización.

En estos momentos, la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo, que preside el español OREJA, estudia la idea -muy debatida en la actualidad en las Conferencias intergubernamentales-, de si tendría cabida la creación de una Cámara de representación general y otra de representación territorial en la Comunidad Europea, y la idea de pensar en la puesta en práctica del llamado principio de subsidiariedad, que enuncia el AUE, consistente en repartir responsabilidades en aquellos aspectos en que se dé convergencia de competencias nacionales/regionales y de la Comunidad, todo ello a la vista de un eventual nuevo diseño de la Comunidad Europea.

Por último, el Tratado de la Unión Europea (Maastrich, 9 al 11 de diciembre de 1991) prevé en el artículo 198.A la creación de un Comité de las Regiones, como órgano de carácter consultivo del Consejo o la Comisión.

Donde la política europea para las regiones ha sido más dinámica es en el Consejo de Europa que no es propiamente una institución comunitaria. En efecto, el Consejo instituyó en 1957 la «Conferencia Europea de poderes locales», que se institucionalizó como «Conferencia permanente de los poderes locales y regionales del Consejo de Europa» en 1975. La Convención del Consejo de Europa sobre los problemas de la regionalización celebrada en Burdeos de 1978 propuso que la Conferencia permanente de poderes locales y regionales se transformara en una «segunda Cámara europea compuesta por los poderes regionales y locales».

El Convenio-marco del Consejo de Europa sobre cooperación transfronteriza de las colectividades o autoridades territoriales de 1980, establece modelos de acuerdos interestatales de cooperación transfronteriza regional y local y esquemas de acuerdos, contratos y estatutos a concluir entre autoridades lo-

cales. Pero quizá el paso más significativo en esta materia fue la constitución el 15 de junio de 1985 del Consejo de Regiones de Europa en el que diversas organizaciones interregionales decidieron federarse con la finalidad de representar los intereses políticos de las regiones en el marco europeo, especialmente ante las instituciones europeas, Consejo que luego pasó a denominarse Asamblea de las Regiones de Europa (ARE).

La ARE se reunió en Estrasburgo el 25 y 26 de noviembre de 1985 y aprobó una declaración final que, entre otras cosas, manifestaba que la ARE responde a la «necesidad institucional de un organismo realmente representativo» por lo que decidieron crear un grupo de estudio encargado de analizar la evolución institucional europea y «las condiciones jurídicas requeridas para la creación de una Cámara o Senado de las regiones» porque, aducían, las regiones de los Estados son también «las raíces milenarias de Europa» y «enlaces indispensables entre los pueblos en las instituciones europeas» porque «las regiones son necesarias en Europa al lado de los Estados, (y) deben encontrar su verdadero lugar en la construcción europea; para ello la ARE se propone promover el desarrollo regional, revalorizar las culturas regionales, desarrollar la solidaridad en el mundo exterior, mantener las acciones llevadas a cabo por las asociaciones fundadoras (de regiones fronterizas, periféricas marítimas, alpinas, pirenaicas, jurasianas, de tradición industrial y capitales nacionales)».

Junto a ello la hipótesis favorable a la construcción europea con base en la *Europa de los pueblos* o *Europa de los ciudadanos* que posiblemente resultaría la más sugerente desde el punto de vista de la aceptación general, en la medida en que correspondiera a una Europa que algunos definen como «la Unión Europea» a modo de gran unidad política de naturaleza federal, no encuentra actualmente más apoyo que las tímidas y matizadas manifestaciones del Preámbulo del Acta Unica que rezan: «Decididos a *promover conjuntamente la democracia, basándose en los derechos fundamentales reconocidos en las Constituciones y leyes de los Estados* miembros, en el Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las Liberta-

des Fundamentales y en la Carta Social Europea, en particular la libertad, la igualdad y la justicia social. *Convencidos* de que la *idea Europea*, los resultados logrados en los ámbitos de la integración económica y de la cooperación política, así como la *necesidad de nuevos desarrollos, responden a los deseos de los pueblos democráticos europeos, que ven en el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal, un medio de expresión indispensable*. Conscientes –sigue diciendo el Preámbulo del AUE– de la *responsabilidad* que incumbe a *Europa* de procurar *adoptar* cada vez más una *postura uniforme* y de actuar con cohesión y solidaridad, *a fin de proteger* más eficazmente *sus intereses comunes y su independencia, así como defender muy especialmente los principios de la democracia y el respeto del Derecho y de los Derechos humanos...* Determinados a mejorar la situación económica y social... así como asegurar un mejor funcionamiento de las Comunidades...».

El AUE supone, pues, desde el punto de vista declarativo, un importante avance en relación con el Tratado de Roma en materia de la configuración política de una Europa democrática basada en el respeto al Derecho y el reconocimiento de los Derechos Fundamentales. Esto no obstante, el contenido institucional del Acta difiere en sus previsiones de la novedosa declaración del Preámbulo, en tanto, como señala BENEYTO en su interesante estudio sobre el AUE: «En cuanto a los sectores no abordados, su ausencia es, sin duda, significativa en lo relativo a la ‘Europa de los ciudadanos’» (33), sin embargo el valor del AUE, pese a no ser «el gran paso cualitativo que los sectores de opinión más próximos al Proyecto de Tratado del Parlamento y a la idea federalista habían deseado... (por cuanto) consolida el sistema paralelo de evolución de las políticas comunitarias junto con las políticas nacionales» (34), radica en que la idea del mercado único, como dice BENEYTO, es por primera vez «un objetivo al que se adhieren sin reservas sectores industriales, económicos y

(33) BENEYTO, J. M., *op. cit.*, pág. 41.

(34) BENEYTO, J. M., *op. cit.*, págs. 42 y 43.

financieros. La iniciativa integradora pasa así de los Gobiernos e Instituciones públicas a la iniciativa privada» (35).

Limitadamente, el AUE implica una convocatoria a la sociedad europea a sentirse unida por el espacio económico-social sin fronteras que ha de ser el mercado único, es pues la Constitución Económica Europea, junto con aspiraciones a ser la Constitución política.

Probablemente, visto con perspectiva histórica, el AUE es un paso más, pero el paso de una Unión Europea construida en lo económico sobre la idea Europa de los ciudadanos y, en lo político, sobre la de Europa de los Estados.

En síntesis, pues, los actuales sujetos comunitarios son los Estados, aunque existen aspiraciones regionales a participar directamente en el trabajo de hacer a Europa, parcialmente al menos, sobre la base de las regiones, junto a ello existen propuestas de construir Europa desde la Europa de los ciudadanos. La pregunta es: ¿Resulta posible construir Europa a tres bandas: Comunidad, Estado y Regiones, e incluso a cuatro –Comunidad, Estado, Regiones y Municipios? Mucho nos tememos que estos planteamientos, además de difícil realización, estén muy alejados de la realidad. En el fondo, esta cuestión, aparentemente un reto nuevo, no es sino la versión moderna de las tensiones que acompañan al nacimiento de una nueva estructura política. En este terreno el AUE significa un progreso de la idea de Europa, lo contrario, el coste de la no Europa, como apuntaba el Informe Ceachini de 1988 supondría enormes desventajas.

Hay algo que parece obvio: no es posible pensar hoy en la construcción europea al margen del sujeto-Estado, desde el punto de vista de lege data y de lege ferenda, y en esa construcción del espacio europeo la voluntad de las mayorías debe suponer, a la vez, el respeto a las minorías; en sentido opuesto, una Europa construida sobre minorías territoriales, étnicas, culturales o eco-

(35) BENEYTO, J. M., *op. cit.*, págs. 42 y 43.

nómicas, podría suponer la no Europa o una Europa en la que múltiples minorías serían anuladas por la fuerza hegemónica de quien tuviera la minoría mayoritaria y la vocación de mantenerla, y en esto la historia europea nos da múltiples ejemplos.

V. MAYORÍAS-MINORÍAS EN LA EJECUCIÓN ESTATAL DEL DERECHO COMUNITARIO

En esencia el esquema –complicado esquema– del ordenamiento jurídico comunitario, a tenor de lo dispuesto en el Tratado de París (1951), Roma (1957), Bruselas (1965) y el AUE (1987) supone en su modo de formación la elaboración de propuestas de la Comisión –documentos COM– que, tras dictamen del Parlamento Europeo y/o del CES, se adoptan por decisión mayoritaria del Consejo. En su contenido el Derecho Comunitario se compone, según los Tratados, de Directivas –normas obligatorias para los Estados miembros en su contenido, pero cuya transposición interna la permite escoger el modo y forma de la transposición–, Reglamentos –normas obligatorias de aplicación directa en los Estados miembros y a sus ciudadanos que se integran en los ordenamientos jurídicos internos con la sola publicación en el Journal Official de la Comunidad, sin necesidad de transposición (disposiciones comunitarios que contemplan los arts. 189 y 161 del Tratado de Roma); Resoluciones –normas obligatorias en todos sus elementos–, Recomendaciones –obligatorias en sus objetivos– y *opiniones* –no obligatorias– (de acuerdo con el art. 14 del Tratado instituyente de la CECA) (36).

Esta vieja terminología está hoy parcialmente en desuso por la distribución básica que se viene admitiendo entre Reglamento y Directiva, el primero como norma de aplicación y vigencia directa y la segunda como norma que requiere normas de concreción en el ámbito interno, cuya vigencia se vincula a la notifi-

(36) Véase sobre estos extremos las obras de MUÑOZ MACHADO, BENEYTO y ALONSO GARCÍA.

cación pero cuya aplicación necesita la operación del Estado miembro como operador necesario, si bien se admite que el Derecho interno pueda ser incluso anterior a la Directiva, en cuanto haya coincidencia o identidad normativa entre la norma estatal y la Directiva comunitaria.

A la definición de estos principios ha ayudado la *Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea* en orden a extremos tales como que el Reglamento no requiere reproducción para su vigor –Sentencia del TJCE de 7-2-1973, Comisión *versus* Italia–. Aunque sí se ha admitido, contra la opinión del Abogado General del Tribunal Europeo, que se reproduzcan ciertas disposiciones de un Reglamento Comunitario por medio de leyes regionales italianas, sobre la base del interés de mayor coherencia y comprensión de las leyes regionales –STJCE de 27-3-1985, Comisión *versus* Italia–. Que es necesario eliminar las disposiciones internas contradictorias con el Derecho Comunitario mediante disposiciones anulatorias de igual valor jurídico sin que baste una Sentencia del Tribunal Constitucional estatal o prácticas administrativas anulatorias y el efecto directo del Derecho Comunitario –STJCE Limmenthal de 9-3-1978–.

Como el Derecho Comunitario es, según se ha dicho, un «law in action». La práctica normativa comunitaria ha posibilitado la existencia de Reglamentos-Base para su desarrollo por la Comisión como Reglamentos de ejecución, o por el propio Consejo, o bien habilitar a los Estados miembros para su desarrollo condicionando esta posibilidad a la existencia de habilitación expresa en el propio Reglamento comunitario, siendo el criterio del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea muy restrictivo sobre este aspecto.

En cuanto a las Directivas, en la medida en que, como decíamos, son normas que requieren el concurso del Legislador estatal, depende de la estructura normativa diseñada por la Constitución del Estado, el concreto modo en que se produzca su transposición, correspondiéndole al Estado-miembro facilitar información a la Comisión Europea sobre las medidas legislativas, reglamentarias y administrativas a través de las que el Es-

tado considera transpuesta la Directiva (art. 5 del Tratado), abriéndose en caso de incumplimiento el procedimiento que prevé el artículo 169 del Tratado dirigido a constatar tal falta de cumplimiento.

Lógicamente cada Estado, según su Constitución, determina a qué órgano le corresponde la potestad normativa para la transposición de la Directiva comunitaria, así en Francia suele ser el Legislativo a quien compete la transposición de Directivas, mientras los Reglamentos comunitarios se consideran asimilados directamente al poder reglamentario interno. En la RFA el artículo 80 de la Ley Fundamental de Bonn permite delegaciones o habilitaciones generales. En Gran Bretaña la European Communities Act de 1972 da al Ejecutivo plenos poderes para la transposición de Directivas salvo la prohibición de utilizar la delegación general para establecer o aumentar impuestos, actuar retroactivamente o regular cuestiones penales, la habilitación general se combina con una función de seguimiento y control por el Legislativo.

En España, tras la primera y esencial intervención de las Cortes Generales en el procedimiento de autorización del Tratado (art. 93 Constitución española), la transposición del Derecho Comunitario derivado se efectúa —sólo en el caso de las Directivas, habida cuenta de la directa aplicación de los Reglamentos— en función de la distribución normativa competencial de la Constitución, es decir donde la Constitución reserva al Legislativo la regulación de una materia serán las Cortes quienes transpongan la Directiva, y donde la materia a transponer sea disponible para la potestad reglamentaria será el Gobierno.

Con frecuencia se alude a la conveniencia de que sea el Ejecutivo quien por razones de rapidez, agilidad e infraestructura transponga la Directiva comunitaria, bien mediante técnicas de habilitación general, fórmula difícil en nuestro Ordenamiento a tenor del artículo 82.3 de la Constitución española en relación con el 83; o bien mediante delegaciones expresas y concretas.

La primera fórmula seguida en España ha sido la delegación legislativa prevista en el artículo 82 de la Constitución Española que el propio preámbulo de la Ley de Bases 47/1985 de 27 de diciembre justifica en la razón de adecuar todo el acervo comunitario en el reducido plazo previsto en el Acta de las Condiciones de Adhesión y Adaptaciones de los Tratados, aneja al Tratado de Adhesión de España a la CEE, CECA y CEEA.

A tales efectos el artículo 1.º de la Ley de Bases delegaba en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley en el ámbito de las competencias del Estado sobre las materias reguladas por leyes incluidas en el Anexo de la Ley de Bases, así como sobre materias objeto de normas comunitarias vigentes al 6 de noviembre de 1985 y que exijan desarrollo por ley y no se hallen actualmente reguladas, a cuyos efectos, según el artículo 2 de la Ley de Bases, tendrían la consideración de bases las Directivas comunitarias y otras normas cuya aplicación exija la promulgación de normas internas con rango de ley.

Cuando la transposición se efectúa por medio de la actividad legislativa del Parlamento, a grandes líneas los sistemas son: bien insertar el texto de la Directiva en una norma interna (caso general en Francia) o bien aprobar una norma que se remite en bloque al contenido de la Directiva (técnica usual en Gran Bretaña y Holanda); nos parece más correcta y adecuada a las competencias del Parlamento la primera solución, en la ya de por sí mermadas facultades parlamentarias internas en relación con el Derecho Comunitario y, en general, con la construcción institucional europea.

Como ya hemos señalado en el ámbito comunitario, también en el interno se da un trasunto de la primacía del Ejecutivo —que procede de la mayoría parlamentaria en los regímenes parlamentarios—, frente a la posición minoritaria del Parlamento en general y, todavía más, en el caso de las minorías parlamentarias.

A título de ejemplo, de las 1202 Directivas adoptadas por la Comunidad en junio de 1990, aproximadamente 985 han sido

transpuestas en el Ordenamiento español, de ellas 121 mediante ley, 37 mediante Decretos legislativos o Decretos leyes, y 827 mediante Reglamentos. Ello nos da una idea del papel de cada órgano constitucional en la transposición del Derecho Comunitario derivado, de manera que no es exagerado afirmar que también en el plano interno de los Estados en relación a la elaboración-importación-ejecución del Derecho Comunitario, existe un cierto «déficit democrático».

Desde distintos Parlamentos comunitarios y desde diferentes instancias se han alzado voces que pretenden combatir este déficit mediante la intervención de los Parlamentos de forma más activa; así el Parlamento belga aprobó en mayo de 1991 una Proposición de Ley, votada por unanimidad, que pretende asociar a los Parlamentarios belgas a la elaboración de las Directivas comunitarias e imponer al Gobierno el deber de informar sobre la transposición de las Directivas al Derecho belga. La proposición VAN DER MAELEN –Parlamentario socialista flamenco– establece la obligación del Gobierno de informar al Parlamento nacional desde que la Comisión europea presenta un proyecto de Directiva al Consejo de los 12. Asimismo, de prosperar la Proposición, el Gobierno belga deberá informar dos veces al año a las Cámaras sobre todas las propuestas de actos normativos de la Comunidad y, una vez al año, sobre las normas comunitarias transpuestas en el Derecho interno, campo en el que se observa un considerable retraso también en Bélgica, donde de 110 a 120 Directivas no han sido o han sido incorrectamente transpuestas (37).

El sistema español de control y seguimiento del Derecho Comunitario y, en general, de la actividad comunitaria, ha sido la creación de una Comisión Mixta para las Comunidades europeas regulada por la Ley 18/1988 de 1 de julio, de modificación del artículo 5 de la Ley de Bases 47/85.

Esta Comisión está compuesta de 37 Parlamentarios –22 Diputados y 15 Senadores, de los cuales 11 pertenecen al Grupo

(37) Le Soir. Bruselas 10-5-1991.

Parlamentario Socialista en el Congreso, 6 al Popular, 1 al CDS, 1 al PNV, 1 al CiU, 1 al Mixto y 1 al IU; y por el Senado 10 al Grupo Parlamentario Socialista, 4 al Popular y 1 al CiU— durante la IV Legislatura constitucional, según acuerdo de las Mesas Conjuntas de ambas Cámaras, con representación de todos los Grupos Parlamentarios y Presidencia del Vicepresidente Primero del Congreso por delegación del Presidente.

A la Comisión le corresponden: conocer, tras su publicación, a los efectos del control o verificación de la delegación, los Decretos Legislativos que se emitan en aplicación del Derecho Comunitario. Ser informada por el Gobierno de los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias reservadas a ley en España. Recibir del Gobierno la información que obre en su poder sobre las actividades de las Instituciones de la CE respecto a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España a las mismas. Asimismo deberá ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de las Comunidades Europeas, así como las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la CEE.

En el ámbito de la participación más directa de la Comisión Mixta en la política y Derecho comunitario la CMCG (Comisión Mixta Cortes Generales) podrá elaborar Informes sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de la CEE presenta al Consejo de Ministros —en la práctica los llamados Documentos COM: propuestas de la Comisión al Consejo se remiten a la CMCG. También la CMCG puede establecer relaciones de cooperación con los órganos del Parlamento Europeo y celebrar reuniones conjuntas con los Eurodiputados españoles. En la misma línea la CMCG mantendrá relación de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la CEE, que tengan competencias similares a la Comisión Mixta española. En el orden parlamentario interno la CMCG podrá someter a las Mesas de ambas Cámaras informes o dictámenes que considere de especial interés, en materias de su competencia y trasladará a las Comisiones competentes de cada Cámara las conclusiones que elabore, así como elevará a los res-

pectivos Plenos al comienzo de cada período de sesiones un informe sobre las actividades realizadas en el período anterior.

Si éstas son, *ope legis*, las funciones de la Comisión, su práctica nos da un promedio de una reunión mensual y frecuentes comparecencias de autoridades en relación a sus competencias.

En efecto, durante los tres últimos años la Comisión ha mantenido 34 reuniones, ha examinado 7 proyectos y ha recibido respuesta a 54 preguntas orales ante la Comisión. Han comparecido 61 personas entre miembros del Gobierno y altos cargos y ha mantenido 7 reuniones de trabajo con líderes como el Presidente del Parlamento Europeo o dos Comisarios.

La práctica de la CMCG demuestra que no hay relación continua entre ella y las otras Comisiones de la Cámara, antes bien, cuando la implementación del Derecho Comunitario afecta a una materia específica tales como agricultura, finanzas, etc., esto se trata en la Comisión competente en la materia, mientras la Comisión Mixta, de facto, sólo trata sobre cuestiones de política general en asuntos comunitarios. Conclusión: parece que no hay una realización dinámica de las competencias que la ley atribuye a esta singular Comisión parlamentaria.

Cuestión distinta y de solución definitiva pendiente es la que supone la compleja estructura del Estado español y de su Ordenamiento en relación a la transposición del Derecho comunitario, problemas del tipo de ¿quién transpone directivas que afectan a competencias de las Comunidades Autónomas?, o ¿cómo participan las Comunidades Autónomas del conocimiento de propuestas de la Comisión al Consejo?, sin duda constituyen uno de los asuntos pendientes que causan mayores conflictos entre Estado y Comunidades Autónomas y, al que se han intentado dar diferentes soluciones.

La doctrina distingue entre la participación de los entes territoriales en la fase ascendente –correspondiente a la formación de la voluntad de los entes comunitarios– y la fase descendente –que se refiere a la ejecución y desarrollo del Derecho comuni-

tario derivado, sin duda complicada en Estados de estructura territorial compleja-

Pues bien, en la fase ascendente ha habido borradores de proyectos de ley en los que se recogían mecanismos de articulación o proyectos de Convenio, que no han resultado operativos, por lo que se ha preferido optar por un sistema semejante al alemán, donde, con base en el federalismo cooperativo, en 1979 el entonces Canciller SCHMITT envió una carta a los Presidentes de los Länder comprometiéndose a informar sobre asuntos comunitarios a la par que a recabar el criterio de los Estados y buscar el necesario concurso en tales materias.

Muestra de este planteamiento conceptual fue la carta del Ministro para las Administraciones Públicas de marzo de 1989 a los Presidentes de las Comunidades Autónomas por la que se convocaba a los Consejeros con el fin de promover la Conferencia Sectorial que en su reunión de 16 de marzo de 1989 adoptó un acuerdo de principio sobre 3 puntos: la competencia exclusiva del Estado sobre relaciones exteriores a través del Gobierno en materia ejecutiva y del Parlamento respecto de sus competencias en relación a los Tratados y Convenios, competencia exclusiva pero no excluyente de las Comunidades Autónomas a la hora de formar la voluntad del Estado sobre materias competencia de éstas; la oficial toma de conciencia de que el ingreso suponía merma competencial, tanto para el Estado cuanto para las Comunidades Autónomas; y garantizar el principio de «lealtad constitucional» -trasunto del principio de «lealtad federal» en la RFA- (38).

Como consecuencia de la actividad de esta Conferencia Sectorial (39) en su V Reunión se adoptaron dos acuerdos el 29 de

(38) Comparecencia Ministro Administraciones Públicas ante Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de 5-4-89.

(39) En la línea de la Moción aprobada tras el debate de la Nación celebrado en febrero de 1989 por la que se instaba al Gobierno a buscar, sobre la base de la experiencia, el establecimiento de mecanismos de relación y conexión

noviembre de 1990 sobre intervención de las Comunidades Autónomas en las actuaciones del Estado en procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que afecten a sus competencias y otro sobre ayudas públicas (40).

En virtud del primero de estos acuerdos la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, como coordinador de la colaboración, comunicará a las Comunidades Autónomas o a la que esté directamente afectada los escritos de queja, cartas de emplazamiento, dictámenes motivados y demás comunicaciones recibidas de la Comisión que tengan relación con sus competencias, si la Comunidad Autónoma implicada entiende que los plazos fijados por la Comisión para responder no son suficientes puede dirigirse motivadamente a la Secretaría de Estado y ésta a la Comisión, solicitando ampliación de plazo. La petición de ampliación de plazo no es vinculante para la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas quien ha de ponderar la razonabilidad de la petición, su idoneidad y su oportunidad. La o las Comunidades Autónomas afectadas suministrarán a la SECEE (Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas) los argumentos que estimen oportunos para la respuesta que ésta elaborará en contacto permanente con las Comunidades afectadas.

Una vez remitida la respuesta a la Comisión a través de la representación permanente de España ante las Comunidades Europeas, se mantendrá la misma vía de colaboración entre la SECEE y las Comunidades Autónomas en los restantes trámi-

entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno para dar un estatus más regular a toda la experiencia acumulada en los años de pertenencia de España a las Comunidades Europeas.

(40) Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP). «Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas. Acuerdo de la Conferencia Sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas». Ed. MAP, Secretaría General Técnica, INAP, 1991, págs. 10 y 11.

tes; pudiendo participar representantes de la Comunidad Autónoma en las reuniones con los servicios de la Comisión para tratar procedimientos de incumplimiento iniciados contra el Reino de España, si así lo solicitan.

También prevé el Acuerdo que cuando el recurso ante el Tribunal de Justicia se base en posible incumplimiento que traiga su origen en disposiciones, resoluciones o actos emanados de los órganos de una Comunidad Autónoma o su omisión, ésta puede enviar «asesores» para que participen en las reuniones que sean necesarias con los agentes designados por el Reino de España. Igualmente está previsto que en el caso de cuestiones perjudiciales planteadas por cualquier órgano jurisdiccional español, en relación a disposiciones, resoluciones o actos autonómicos o su omisión, la Secretaría de Estado informará a las Comunidades Autónomas afectadas, para que mediante el examen conjunto —SECEE y órgano de la Comunidad Autónoma que así lo haya requerido— se presenten las oportunas observaciones ante el Tribunal de Justicia, aunque no se trate de una defensa conjunta, pues la defensa corresponde al Estado, sino de coadyuvar en la formación de elementos que el Estado utilizará o no en las alegaciones de la defensa.

El segundo de los Acuerdos citados se refiere a ayudas públicas, ya que, como se sabe, es obligación de los Estados-miembros notificar a la Comisión los proyectos de ayudas públicas a los efectos de que aquélla se pronuncie sobre su compatibilidad con el Tratado CEE, el acuerdo afecta a la determinación del procedimiento a seguir para llevar a cabo esa notificación, cuando se trata de ayudas que proceden de una Comunidad Autónoma.

De nuevo, a través de la SECEE se articularán, «bajo las premisas de agilidad y transparencia, en el marco de un régimen de permanente colaboración entre Comunidades Autónomas y Administración Central», las notificaciones de proyectos de ayudas públicas de las Comunidades Autónomas, así como las respuestas de las mismas a las comunicaciones de la Comisión. A tal

efecto las Comunidades Autónomas, a través del órgano coordinador designado al efecto, se dirigirán a la SECEE para que por medio del sistema establecido en el seno de la Comisión Interministerial para asuntos económicos relacionados con la CEE, sean objeto de notificación a la Comisión sus proyectos de Ayudas Públicas; correspondiendo a la SECEE comunicar a las Comunidades Autónomas la recepción por la Comisión de sus proyectos, así como otras comunicaciones de la Comisión sobre estos asuntos. La propia Secretaría de Estado facilitará toda la información útil en este campo a las Comunidades Autónomas, así como cualquier otro tipo de apoyo que se le solicite que incluye los contactos necesarios cuando así lo requiera la Comisión o alguna Comunidad Autónoma.

El sistema de colaboración que estos Acuerdos diseñan plantea la cuestión de su naturaleza jurídica, pues se trata de convenios no fundamentados en la Constitución ni en una norma ordinaria de cobertura; la única previsión constitucional es la contenida en el artículo 145.2 que prevé que los acuerdos de cooperación entre las Comunidades Autónomas necesitarán la autorización de las Cortes Generales; supuesto que no se corresponde exactamente con el sistema de Acuerdo Administración central, Administración o Administraciones Autonómicas que es el que nos ocupa y también distinto al muy generalizado de los Convenios de colaboración entre órganos estatales y órganos autonómicos, de frecuente aparición en el BOE en forma de «Resoluciones por la que se da publicidad al convenio de colaboración...». Retengamos el dato de que, además, parece ser que estos convenios no se van a publicar y que, según parece, están firmados por todas las Comunidades Autónomas a excepción de la del País Vasco.

Su funcionalidad política es innegable, su virtualidad jurídica defendible en la medida en que se trata de un concierto de voluntades que consiente en obligarse respecto de asunto determinado como es la colaboración en materia precontenciosa y en relación al régimen de ayudas públicas, efectuados por quienes aparecen como dotados de personalidad jurídica y, por tanto,

con capacidad jurídica y de obrar, al margen de la regulación de contratos del Estado a tenor del artículo 2.4 de la Ley de contratos del Estado, y por tanto como convenio generador de obligaciones jurídicas entre las partes y no norma generadora de derechos, similar en su naturaleza a los Convenios informales –Absproche– del Derecho federal alemán más que a los Convenios formales o contratos –Verwaltungsabkommen– que tienen algún tipo de ratificación por el Bundesrat.

A nuestro juicio, no estaría de más que se remitieran tal clase de Convenios al Senado, siquiera sea por la genérica competencia que esta Cámara tiene en materia territorial según el artículo 69.1 de la Constitución.

En términos generales, pues, respecto de la llamada fase descendente –de aplicación del Derecho comunitario– hay que partir del principio competencial conforme al que se atribuye la concreta competencia a uno u otro órgano estatal –Estado en sentido estricto o Comunidad Autónoma– para determinar a quién corresponde la ejecución normativa o administrativa del Derecho comunitario derivado y, según el bloque de constitucionalidad, establecer el órgano al que específicamente le corresponde el desarrollo normativo o ejecución de la materia. Dicho en otras palabras, de acuerdo con la Constitución y los Estatutos de Autonomía, se establece si es competencia del Estado central y entre sus órganos si lo es el Parlamento, o del Gobierno mediante disposición reglamentaria o actuación administrativa, o bien si es competencia de una o varias Comunidades Autónomas y de entre sus órganos, del Parlamento o del Gobierno mediante norma o actuación de la Administración Autonómica.

Obviamente, habida cuenta de la eficacia normativa directa de los Reglamentos comunitarios, la cuestión afecta especialmente a las Directivas, al respecto PENDÁS en su excelente trabajo: «Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autono-

mías» (41), distingue entre materias de competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas supuesto en que «La Directiva habrá de ser completada directamente por éstas» por vía legal o reglamentaria según proceda y materias compartidas que «tampoco precisa, como regla general, una norma (estatal) intermedia, como a veces se pretende con fines de homogeneización» antes bien —afirma PENDÁS— las propias disposiciones comunitarias tienen la naturaleza de bases para el Legislador interno, como ya operó la Ley 47/1985 de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas.

Sentadas estas afirmaciones, al Estado le corresponderían, en su papel de intermediación, tres posibilidades que PENDÁS indica: 1.º) las normas de desarrollo de la directiva para su aplicación directa en las Comunidades Autónomas que no hayan asumido competencias normativas en las correspondientes materias, 2.º) el empleo, en la medida en que sea constitucionalmente posible, de una ley de armonización al amparo del artículo 150.3 de la Constitución española y 3.º) la utilización del artículo 149.3 de la Constitución para dictar normas de aplicación supletoria, con fines —sobre todo— de garantía.

Sintetizando, pues, los Acuerdos a que nos hemos referido suponen un avance importante en las técnicas de colaboración necesarias en un Estado complejo en materia de elaboración y control del Derecho comunitario europeo, lo que unido a una actuación eficaz de la Comisión parlamentaria mixta para la CEE, apunta hacia una tendencia, incipiente por el momento, pero real, de mayor participación de las minorías parlamentarias estatales y, paralelamente, de las minorías territoriales en punto a la elaboración y ejecución del Derecho y la política comunitaria.

(41) PENDÁS, B., «Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas en el Estado de las Autonomías», *Noticias CEE*, núm. 40, mayo 1988.

Pues bien, de todo lo que hasta ahora hemos visto se infieren una serie de reflexiones que expongo a continuación.

En primer lugar: la fundamentación en el principio democrático de cualquier planteamiento referente al juego mayorías-minorías, lo que se traduce en un haz de derechos de los representantes que comprenden facultades de decisión –con base en el principio de voto– y de coparticipación o colaboración –con base en el derecho de participación política–.

En segundo lugar: la constatación de la tendencia a constituir unidades supranacionales y la paralela emergencia de nacionalismos como elementos que quiebran la monolítica concepción del poder estatal como único y absoluto.

En tercer lugar: estas transformaciones del Estado contemporáneo afectan a las relaciones de poder tanto en el plano de los órganos del Estado *strictu sensu* –Ejecutivo, Legislativo– cuanto a las relaciones de poder entre Estado –instancia central– y Estado –instancias territoriales–. De forma que a las tensiones interorgánicas se añaden las interterritoriales.

En cuarto lugar: en los Estados complejos, como es el caso del Reino de España, se produce una doble incidencia del juego y equilibrios mayorías-minorías, por cuanto a las relaciones mayoría conformadora del Gobierno –minoría oposición y control al Gobierno, se añaden la mayoría Administración central–minoría Administraciones territoriales autonómicas.

En quinto lugar: si a todo ello añadimos la pertenencia a una organización supranacional como es la CEE para el caso español, digamos que el conjunto de relaciones mayoría-minoría se incrementa, pues a las ya descritas se suma cierto predominio mayoritario de los grandes Estados sujeto de la construcción europea –el caso del acuerdo de SCHENGEN es paradigmático: los seis países fundadores de la CEE–, unido al evidente predominio de los «órganos ejecutivos» en el ámbito de las Instituciones europeas que ha dado lugar a una posición minoritaria de los órganos de representación como es el caso del Parlamento Europeo

en lo que se viene llamando «déficit democrático» de la CEE tal y como actualmente funciona.

En sexto lugar: parece evidente que la construcción del espacio político europeo se fundamenta en la unidad Estado-sujeto, y que sólo una concepción igualitaria de los sujetos europeos –y, por tanto, de naturaleza federal– puede evitar hegemonías perniciosas de uno de los sujetos sobre los restantes. Nos parece que la teoría de una construcción europea sobre bases regionales, además de compleja y difícil y hoy por hoy irreal, podría conducir al caos, la no Europa a la que nos hemos referido, aunque también es cierto que, de algún modo habrá que tener en cuenta a las regiones como sujetos internos de los Estados en aquellos de estructura compleja.

En séptimo lugar: la estructura compleja de algunos Estados europeos –caso del español– obliga, en concordancia con sus Constituciones, a contar con las entidades territoriales tanto en la llamada fase ascendente cuanto en la descendente del Derecho comunitario, y a establecer los necesarios mecanismos de coparticipación interna en el proceso comunitario, y, a la vez, la potenciación de los instrumentos de control parlamentario sobre la política y el Derecho comunitario como cauce de intervención de las minorías junto a la mayoría en el proceso de la construcción europea pues, lo contrario, supondría hurtar a la representación su participación en tal proceso histórico-político y, al fin y a la postre, quebrar el propio principio democrático como elemento sustancial de la configuración interna de los Estados y externa de la Unión Europea.

Para terminar me permito formular una hipótesis sobre la necesidad de plantear, como debate teórico que empieza a ser político en el ámbito comunitario y en el de los propios países de la llamada Europa del Este la posibilidad de que esa Europa del futuro no sea la Europa de los 12 sino una unión política más amplia, sustentada sobre el principio democrático, y con una profunda sustentación axiológica pues, como ha dicho un intelectual europeo –VACLAV HAVEL– «de manera muy simplista se podría decir que el sistema posttotalitario ha naci-

do en el terreno del encuentro entre dictadura y civilización de consumo, ésta gran adaptación a la «vida en la mentira» y la difusión tan fácil del «autototalitarismo social», ¿acaso no se corresponden con la repugnancia general del hombre en la sociedad de consumo a sacrificar cualquier seguridad material en nombre de su integridad espiritual y moral? ¿Acaso no se corresponden con su renuncia de buena gana a un «significado superior» ante los atractivos superficiales de la civilización moderna? ¿A sucumbir al halago de gozar de la despreocupación de los gregarios? Finalmente, la grisura y escualidez de la vida en el sistema posttotalitario, ¿no son propiamente la caricatura de la vida moderna en general y en realidad no somos nosotros una especie de recordatorio para occidente que le desvela su sentido latente?».