

El Proyecto de nueva Constitución Europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, ALBERTÍ ROVIRA (dir.) y ROIG MOLÉS (coord.), Valencia, Tirant Lo Blanch, Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònomic i Locals e Instituto d'Estudis Autònomic, 2004

La obra que pasamos a recensionar, convocada y coordinada por los profesores Enoch Albertí Rovira y Eduard Roig Molés, respectivamente, tiene por objeto, como su propio título indica, realizar un balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa.

Los resultados de esta Convención, convocada por el Consejo europeo de Laeken en diciembre de 2001, fueron presentados ante éste en julio de 2003, conteniendo un Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, que conforma un texto de amplitud desmesurada como se deriva de sus 465 artículos. Sin duda alguna, nos encontramos con un eslabón significativo en la larga cadena de hitos que componen el proceso de integración europea. Esta nueva contribución se inserta en el proceso de reformas institucionales y ampliación de Estados miembros; todo ello, enfocado desde una dimensión histórica necesaria para la comprensión de los intentos de reformas precedentes e imprescindible para entender este proceso permanentemente sometido al riesgo del estancamiento. Evidentemente, reflexionar acerca del balance de lo que, hasta el presente, es un proyecto pendiente de ratificación por los Estados miembros, no es tarea fácil de abordar. Esta aproximación a los resultados de la Convención constituye un modo de adentrarse en el debate jurídico de los con-

tenidos del Proyecto y una valoración de la fase actual en que se encuentra el proceso de integración europea.

Respecto a su estructura, el texto del libro se articula en una recopilación de diez artículos especializados, cuyos destacados autores abordan los siguientes bloques temáticos: la reforma de los tratados, el sistema institucional, la delimitación de competencias en la Unión, el sistema de fuentes, el sistema de derechos fundamentales, la arquitectura judicial europea, el denominado espacio de libertad, justicia y seguridad, la política exterior de la Unión, la participación de las regiones y las consecuencias que la Constitución europea producirá sobre la Constitución española. El mejor aval de los contenidos de esta obra se encuentra, sin duda alguna, en la calidad científica de los autores y en la brillantez con la que enfrentan sus argumentos, lo que sitúa a sus trabajos en buen referente del debate jurídico y político actual sobre el futuro de Europa. Debido a la peculiaridad del libro, que consta de una decena de trabajos, se advierte al lector que para proceder a dar cuenta de los contenidos del mismo hemos optado por una exposición de los distintos artículos conforme al orden establecido en el texto.

El primero de los trabajos incorporados en el presente libro es un amplio estudio sobre el proceso de la Convención y la reforma de lo Tratados elaborado por

Eduard Roig Molés ("Continuidad y refundación; deliberación y decisión: el proceso de la convención y la reforma de los tratados", págs.17-130). Para ello, el autor comienza situando el origen del debate sobre la reforma de las competencias de la UE en el entorno de la Conferencia Intergubernamental que finalizó con el Tratado de Niza; texto, que no abordó la distribución competencial al limitarse a revisar algunas cuestiones que habían quedado pendientes tras el Tratado de Ámsterdam. Ello ocasionó que el propio Tratado de Niza incorporase en su declaración aneja nº 23 la apertura de un nuevo proceso de reforma, que finalizaría en la CIG de 2004, entre cuyos propósitos se encontraba la revisión de la distribución de competencias entre la UE y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, la simplificación de los Tratados y el reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Posteriormente, en la Declaración de Laeken se amplió este debate a una revisión global del proceso de integración que abarcaría las cuestiones competenciales e institucionales, así como el tema de la legitimidad del proceso de integración. Este planteamiento extenso de las metas sobre el futuro europeo se mantendría durante los debates de la Convención, si bien los progresos desarrollados no han supuesto un cambio radical, sino que más bien se enmarcan en la lógica del avance progresivo del proceso de integración. Asimismo, Eduard Roig examina las características del funcionamiento real de la Convención (elaboración de un texto único para presentar ante la CIG y redacción de un "Tratado constitucional", en lugar de un texto que reformase los Tratados constitutivos) y la composición de la misma, cuyos miembros procedían de las distintas instituciones comunitarias. Respecto a la labor de la Convención, el autor recuerda que su balance posee carácter provisional, en la medida en que el proceso de reforma se verá finalizado sólo tras la siguiente CIG y la posterior ratificación del Proyecto por parte de los Estados miembros, por lo que resulta apresurado realizar valoraciones acerca del resultado final. De este modo, nos encontramos con

una Convención que en la práctica ha servido de órgano preparatorio de la CIG encargada de abordar la reforma de los Tratados. Por otra parte, la ratificación del Tratado constitucional se ha convertido en una necesidad derivada de las dificultades de ratificación de los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza; además, esta exigencia de la ratificación se mantiene para proceder a la modificación del Tratado, si bien, no es aplicable a todas las modalidades de reforma previstas, como sucede en los denominados procedimientos de modificación simplificados. Por último, se destaca la posibilidad de intervención de nuevos sujetos en el procedimiento de reforma; en concreto, se reconoce la potestad de iniciativa al Parlamento Europeo, lo que viene a equiparar su posición con respecto a la Comisión.

La temática referente a las instituciones en la Constitución europea es abordada por *Paz Andrés Sáenz de Santa María* ("El sistema institucional en la configuración europea: más legitimidad, eficacia y visibilidad?", págs.131-202) quien analiza la evolución de los trabajos desarrollados por la Convención y la regulación contenida en el Proyecto de Tratado referente a esta materia. Las últimas reformas acaecidas han girado en torno al logro de una mayor eficacia y legitimidad; así por ejemplo, el objetivo principal del Tratado de Niza fue la adaptación de las instituciones de la UE a las futuras ampliaciones, para lo cual se procedió al establecimiento de un nuevo sistema de ponderación de votos para la toma de decisiones en el Consejo y la modificación de la composición de la Comisión. Estos propósitos fueron aparentemente cumplidos lo que motivó que no se incorporase a los asuntos tratados por la siguiente Conferencia Intergubernamental, a excepción de la necesidad de estudiar el papel de los Parlamentos nacionales en el seno de la UE. Posteriormente la Declaración de Laeken señalaría como uno de los objetivos el reforzamiento de la legitimidad democrática y la mejora de la eficacia, lo que volvió a incluir en el debate europeo la cuestión institucional. Respecto al procedimiento empleado por la Convención para llevar a cabo la reforma de las instituciones, hay que precisar que

no se constituyó ningún Grupo de trabajo sobre el tema. En cuanto al contenido del Proyecto, la autora señala que éste supone una modificación del marco institucional al considerar expresamente como instituciones de la UE al Consejo Europeo o al Banco Central Europeo. Quedan modificados la composición y las competencias, ahora ampliadas, de la primera de éstas, que ahora tendrá un lugar destacado en la conformación de otras instituciones; asimismo, se prevé una presidencia estable para el Consejo Europeo con funciones propias de un *chairman*. En relación al Consejo de Ministros, cuya denominación resulta para la autora inadecuada y ambigua, las disposiciones del Proyecto plantean alguna duda respecto a su composición. La regulación referente a la Comisión Europea se centra en el tamaño y composición de la misma, concretamente queda resuelto el problema sobre la elección de su Presidente, que queda atribuida al Parlamento Europeo, lo que supone un refuerzo indiscutible de la legitimidad democrática. Sin duda alguna, la institución más favorecida por las disposiciones del Proyecto de Constitución es el Parlamento Europeo, que enuncia sus funciones y establece el número de miembros. Por último, destaca como novedad la creación del Ministro de Asuntos Exteriores; figura, que aglutina las funciones del actual Alto Representante para la PESC y el Comisario de Relaciones Exteriores, y que gozó de un, amplio consenso en la Convención. La autora finaliza su trabajo recordando que el Proyecto de Constitución no supone una transformación radical del sistema institucional, sino más bien introduce una serie de retoques en el modelo consagrado en los Tratados constitutivos.

Del análisis de la distribución de competencias perfilada en el Proyecto se ocupará *Javier Díez-Hochleitner* ("El sistema competencial de la Unión Europea en el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea", págs. 203-264), que inicia su trabajo con unas breves consideraciones acerca de los documentos que han constituido la base del mismo. El examen se centra no solamente en las disposiciones del Proyecto, sino también en los documentos de trabajo de la Convención,

en particular, los informes finales de los Grupos de Trabajo "Subsidiariedad" y "Competencias complementarias". En opinión del autor, la complejidad del actual sistema competencial constituye uno de los factores que han facilitado el amplio consenso que preside el proceso de revisión de los Tratados constitutivos, como muestran los trabajos de la Convención Europea. La fusión de los tres pilares y el reconocimiento de personalidad jurídica a la UE no comportan por sí solas una modificación en el reparto competencial entre la CE y los Estados Miembros. Con carácter previo al inicio de los trabajos de la Convención, la reforma del sistema competencial de la Unión se asociaba al establecimiento de un catálogo de competencias, si bien el Proyecto optó por la incorporación de los principios que rigen el actual sistema competencial y de los ámbitos en los que se atribuyen competencias a la UE clasificadas por el alcance de la competencia atribuida (competencias exclusivas, compartidas,...). Para Díez-Hochleitner este diseño resulta acertado en la medida en que "aporta una especie de catálogo competencial y una explicación global del funcionamiento del sistema competencial". Entre los principios que rigen este esquema de competencias destacan el de subsidiariedad y proporcionalidad, y el de primacía y respeto del Derecho de la Unión. Por otra parte, el Proyecto introduce cambios en el procedimiento decisorio, reforzando el papel del Parlamento Europeo y reconoce un papel a los Parlamentos nacionales. Respecto a las competencias de la Unión, el documento procede a categorizarlas en función de su alcance (competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias "para apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros"); clasificación, que no resulta muy esclarecedora y que demuestra las reticencias para incluir en una de estas modalidades la competencia de la UE en materia de PESC. En relación con esto último, el Proyecto incorpora implícitamente una definición de competencia exterior de la Unión. Este reconocimiento de la competencia para celebrar acuerdos internacionales en el ámbito de la PESC resulta, según el parecer del autor, plenamente congruente con la fusión de

los tres pilares y con el reconocimiento de personalidad jurídica a la Unión. Respecto a otro orden de cuestiones, el Proyecto incorpora un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, constituyéndose en un instrumento eficaz para asegurar el respeto a los mismos que incorpora un mecanismo de control previo y de naturaleza política, en el que juegan un papel activo los Parlamentos nacionales (el mecanismo es conocido como "*early warning system*"). La inclusión de esta fórmula convence al autor, en la medida en que aseguraría una mayor sensibilidad de las instituciones hacia el principio de subsidiariedad y supondría una vía de participación de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio de la UE.

Rafael Jiménez Asensio se ocupa, por su parte, de examinar el tratamiento de las fuentes en el ámbito de la UE ("El Proyecto de Constitución Europea y el Sistema de fuentes del Derecho", págs. 265-326). Su trabajo comienza con unas consideraciones acerca de la naturaleza jurídica del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, para lo cual trae a colación el concepto de Constitución imperante a lo largo de los últimos siglos y pasa a confrontar el contenido del proyecto con lo que tradicionalmente se ha denominado Constitución. Partiendo de estas premisas, el autor plantea hasta qué punto el Proyecto analizado satisface o no los requisitos que catalogan a un texto como "constitucional". Para proceder a la resolución de esta cuestión expone brevemente los elementos constitucionales que, en su opinión, tiene el texto del proyecto y, de este modo, confirma alguno de ellos como: la denominación, ser un documento escrito, su afán de reforzamiento del principio de separación de poderes (tanto en su vertiente horizontal como vertical), la constitucionalización de la Carta de los derechos, la previsión de un procedimiento *ad hoc* para su reforma, la configuración como parámetro de validez del resto de normas europeas y como norma sobre la producción de las normas del Derecho de la Unión Europea, y la previsión de un Tribunal de Justicia con tareas propias de una jurisdicción constitucional en el espa-

cio europeo. Sin embargo, frente a estos rasgos que permiten colegir la naturaleza constitucional del texto en cuestión, Jiménez Asensio apunta algunos detalles que vienen a rebatir esta tesis: formalmente es un Tratado internacional, el carácter dudoso del proceso constituyente, carece de una estructura estatal tradicional, dominio de la voluntad de los Estados, ... Ante estas circunstancias resulta complejo cualificar este texto como de "Constitución" o de "Tratado internacional", sobre todo si se tiene presente la "discutible naturaleza estatal de la futura Unión europea" y el hecho de que el proyecto sitúe la "competencia de la competencia" en las Constituciones de los Estados miembros, de ahí que el autor confirme la existencia de, lo que viene a denominar, una "Constitución bicéfala". A continuación se abordará el análisis de la futura Constitución europea como fuente de las fuentes del Derecho de la Unión europea, situando la pieza maestra del sistema jurídico de la futura Constitución europea en el principio jurisprudencial de la primacía del Derecho comunitario. Se aborda un diagnóstico de la problemática de las fuentes del Derecho deteniéndose en los déficit que este modelo presenta; concretamente, se apuntan como elementos identificativos de esta crisis del sistema de fuentes: su enorme complejidad, la proliferación desordenada de instrumentos jurídicos, la quiebra de la relación entre institución y fuente, y la ausencia de jerarquía entre las normas de segundo nivel (Derecho derivado). Entre las propuestas barajadas en los trabajos de la Convención, con el objetivo de paliar este déficit se han formulado dos tipos de medidas: unas, conducentes a una simplificación de los Tratados y, otras, encaminadas a la redefinición del propio sistema de fuentes del derecho. Respecto a las primeras, el Grupo de Trabajo IX centra su labor en la simplificación de los actos normativos (los Reglamentos pasarán a denominarse "Leyes de la Unión Europea" y las Directivas se enunciarán como "Leyes marco de la Unión Europea"), su jerarquización (actos legislativos, actos delegados y actos de ejecución) y la reducción de los procedimientos de elaboración, que pasa de una treintena a cinco (codecisión, coo-

peración, dictamen simple, dictamen conforme del Parlamento y toma de decisión sólo por el Consejo). En cuanto al diseño del sistema de fuentes, el Proyecto de Constitución prevé algunas novedades referentes a las siguientes cuestiones: principios de relación entre el ordenamiento de la UE y los ordenamientos de los Estados miembros (constitucionalización definitiva de la cláusula de primacía, si bien, ésta no será absoluta, sino relativa), actos jurídicos y actos "normativos", tipología y jerarquización de los actos normativos de la UE en tres niveles a través de cambios formales tendentes a una homologación de las fuentes del derecho de la UE con las existentes en los Estados miembros (sustitución de denominación de la Directiva y el Reglamento por ley marco y ley) y, por último, la problemática de los reglamentos delegados y su encuadre conceptual, como categoría novedosa entre las leyes marco y las leyes de la UE, de una parte, y los reglamentos de ejecución, de otra.

Alejandro Saiz Arnáiz aborda la temática de los Derechos Fundamentales en el Proyecto ("Constitución y derechos: la Carta 'retocada', el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Parte II del Proyecto de Tratado", págs. 327-358). Comienza el trabajo con una síntesis de los precedentes de este texto, entre los que destaca la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, proclamada en Niza en diciembre de 2000 o la Declaración de Laeken en diciembre de 2001 que, además de convocar la Convención sobre el futuro de Europa, suscitó dos cuestiones trascendentales: si la mencionada Carta debía integrarse en el Tratado y, por otro lado, planteó el tema de la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos. Estos dos asuntos fueron abordados posteriormente por el conocido como "Grupo II" o "Grupo de la Carta", presidido por A.Vitorino y encargado de evaluar las posibles técnicas de integración de la Carta en el Tratado; sobre esto último, el Presidente de este grupo de trabajo recondujo la cuestión hacia tres aspectos: la "compatibilidad de la adhesión con el principio de autonomía del Derecho Comunitario, la forma de la base jurídica

que permita la adhesión, en su caso, también a otros Tratados internacionales en materia de derechos humanos, y las eventuales alternativas a la adhesión al CEDH". A continuación, Alejandro Saiz analiza el resultado de los trabajos de la Convención, comenzando con la cuestión atinente al carácter vinculante de la Carta. En su opinión, la fórmula adoptada por la Convención, incorporando plenamente la Carta de Derechos en la Parte II del Tratado, resulta la más conveniente de todas las barajadas. Era "evidente que la Carta había de incorporarse, y no por simple referencia, al Tratado". Por una parte, esta opción eleva la temática de los derechos al máximo nivel de notoriedad política, y por otra, confirma el carácter constitucional de los derechos fundamentales. Junto a estos datos, el autor enuncia algunas cuestiones técnicas del texto del proyecto. Resalta, por ejemplo, la paradoja que se da al encontrarnos con un texto con dos preámbulos: el que abre la Constitución y el que da inicio a la declaración de derechos incorporada en la misma. Por otro lado, destaca la repetición de derechos en diferentes partes del texto; reiteraciones, que "se asumieron con el argumento de que cuando aparecen en la Parte III esta se comportaría como una suerte de *lex specialis*, a cuyos efectos jugaría el retocado art.52.2 de la Carta". Respecto a la reproducción en el art.7.3 del contenido del art.6.2 del TUE, el autor lo justifica con "la consideración del catálogo constitucional de derechos como un catálogo abierto". La incorporación de la Carta al Proyecto fue posible gracias al empleo de una doble técnica: la reescritura parcial de las cláusulas horizontales y la atribución a las Explicaciones del Preámbulo de un cierto valor interpretativo. En cuanto a la primera de estas cuestiones, se permite introducir determinados *ajustes técnicos de redacción* en las disposiciones generales de la Carta y respecto a la segunda, fue una de las condiciones que algunos impusieron para hacer posible la incorporación de la Carta por consenso y que da lugar a una delimitación de los márgenes de la interpretación de la Carta que vinculará a todo aplicador judicial de la misma. El otro gran tema abordado por la Convención fue el de

las consecuencias que produciría la adhesión al Convenio de Roma, concretamente, en la Convención se afrontaron dos temas referentes a esta cuestión: la garantía de la autonomía del Derecho de la Unión y de la posición del Tribunal de Justicia como supremo intérprete, y la no modificación del reparto de competencias entre los Estados y la Unión como consecuencia de la adhesión al CEDH.

La organización judicial de la UE es analizada por *Ricardo Alonso García* ("La ¿nueva? Arquitectura judicial europea", págs. 359-284), comenzando, en primer término, por el examen de la regulación contenida en el Tratado de Niza, y reflexionando, en segundo lugar, sobre las principales novedades de la reforma. Entre las cuestiones incorporadas en la parte I del proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, el autor resalta el cambio terminológico que afecta a los órganos integrantes de instituciones como el "Tribunal de Justicia" que pasa a denominarse "Tribunal de Justicia Europeo", el "Tribunal de Primera Instancia", ahora "Tribunal de Gran Instancia" y las "Salas jurisdiccionales" pasan a convertirse en "Tribunales especializados"; con ello, se contribuye a evitar la confusión derivada del uso del mismo apelativo para referirse a instancias distintas. A este respecto, llama la atención del autor la ausencia de mención expresa a la figura del juez nacional como sujeto integrante de esta arquitectura judicial europea. Por otra parte, se destaca el esfuerzo clarificador realizado para reducir la organización jurisdiccional instaurada por el Tratado de Ámsterdam. Otra de las novedades resaltadas en este trabajo lo constituye el papel de los Parlamentos nacionales y del Comité de las Regiones a los efectos de impugnación de normativa de la Unión (actos legislativos) por vulneración del principio de subsidiariedad; disposiciones, que han sido redactadas de un modo algo confuso, al menos en la versión española del texto, como se pone de manifiesto en el artículo. Con relación a la parte III del Proyecto, destaca la previsión de que la designación de los Jueces (del TJE y del TGI) y Abogados Generales, "de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miem-

bros", vaya precedida de la previa consulta al novedoso *Comité de evaluación*, compuesto por "siete personalidades elegidas entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia Europeo y del Tribunal General de Instancia, miembros de los órganos jurisdiccionales nacionales superiores y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales será propuesto por el Parlamento Europeo" (art. 262). Entre las novedades referentes al sistema de acciones judiciales se incorporan como novedades: respecto al recurso de anulación, se reconoce la legitimación activa de los particulares (persona física o jurídica) para impugnar "actos reglamentarios que les afecten directamente sin medidas de ejecución" y en cuanto al recurso de incumplimiento se simplifica el procedimiento de condena *ex art.228*, en la medida en que se permite a la Comisión dirigirse al TJE solicitando la multa coercitiva contra el Estado miembro infractor, *sin necesidad de emitir previamente un dictamen motivado* ofreciendo una última oportunidad al Estado de ejecutar correctamente la sentencia declarativa de su incumplimiento, como ocurre en la actualidad. También se incorpora, sobre esta última modalidad de recurso, la distinción entre los "casos de no comunicación" (cuando el Estado no ha adoptado ninguna medida de transposición) de los casos de transposición incorrecta (cuando las medidas adoptadas por el Estado no se ajustan a la directiva -o ley marco-). Por último, el proyecto constitucional flexibiliza el marco de las cuestiones prejudiciales al descartar la fijación de un plazo concreto para el pronunciamiento del Tribunal de Justicia. El artículo finaliza con unas reflexiones finales en las que el Ricardo Alonso sostiene que el balance de estas novedades dependerá del prisma desde el cual se observe este nuevo paso en la integración europea y que, en términos generales, califica de moderado.

El "espacio de Libertad, Seguridad y Justicia" es examinado por *Marc Carrillo* (págs. 385-418), que comienza su trabajo con una breve referencia acerca de los principales hitos que constituyen los antecedentes en estas materias desde su primera institucionalización con la aprobación del Acta Única Europea. Las disposiciones del Tratado de Niza se marcaron como

objetivo lograr una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes en los Estados Miembros, a través de la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust). En cuestiones sobre cooperación judicial en materia penal se incorporan las siguientes novedades: aceleración de la cooperación entre los ministerios y autoridades judiciales de los Estados miembros, facilitación de la extradición entre los Estados, prevención de conflictos de jurisdicción entre los mismos,...; como puede comprobarse, se trata de medidas conducentes a una legislación unitaria. El autor analiza el informe elaborado por el Grupo X de la Convención, encargado de estos ámbitos (delincuencia transfronteriza, política de asilo y control de las fronteras exteriores de la UE) y cuyo trabajo se ha centrado fundamentalmente en dos propuestas: el establecimiento de un marco jurídico general y la distinción entre la legislación y una mayor coordinación de la colaboración operativa en la UE. El Proyecto, que asume las recomendaciones del Grupo de trabajo X, prevé que las materias referidas al espacio de libertad, seguridad y justicia quedan enmarcadas en el ámbito de las competencias compartidas entre la UE y los Estados miembros, aunque, como afirma Marc Carrillo, "más bien habría que referirse a competencias concurrentes, en la medida en que sobre los mismos ámbitos materiales, la UE y los Estados miembros ejercen idénticas competencias funcionales". En el artículo se sostiene que el contenido del Tratado "proporciona un superior grado de normatividad a la regulación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia", y ello porque, de una parte, posibilita una aproximación de las legislaciones nacionales y, de otra, permite a los parlamentos nacionales participar en los mecanismos de evaluación de la Política de Europol y de las actividades de Eurojust.

Ramón Torrent Macau se ocupa de la "acción exterior de la Unión" (págs. 419-448), apuntando desde el inicio de su trabajo que el debate sobre el fortalecimiento del rol internacional de la UE no constituye un fenómeno reciente, sino que se remonta a la década de los 80. El artículo analiza los resultados del texto de la

Convención estructurándolo en tres partes: el proyecto político de la UE en materia de relaciones internacionales, la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, y el ejercicio de las competencias de la Unión. En cuanto al Proyecto político, el documento recoge explícitamente los principios que regirán la vida de la Unión y reconoce la primacía del enfoque multilateral del sistema de relaciones internacionales en el que queda enmarcada la UE. El autor aborda con suficiente detenimiento la segunda de las cuestiones apuntadas: la distribución de competencias entre la UE y los Estados y la existencia o no de mecanismos de coordinación. Precisamente, la gran novedad respecto a este asunto procede de la ampliación de competencias exclusivas anteriormente atribuidas a la Comunidad por el art.133 TCE (sobre política comercial), que atribuía a aquella competencia para negociar y celebrar acuerdos internacionales, sino también para producir la normativa interna necesaria para cumplir con las obligaciones internacionalmente contraídas, lo cual afectaría al sistema de distribución de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros. Este precepto fue modificado por el documento de la Convención ampliando el ámbito de aplicación del artículo más allá de los sectores tradicionalmente cubiertos por la política comercial y extendiéndose a la inversión extranjera directa. Si esta ampliación cubre también la competencias interna y no sólo la competencias externa para negociar y celebrar acuerdos internacionales, nos situaríamos ante una transferencia de competencia de los Estados a favor de la Unión respecto a los ámbitos que abarca el artículo, ante lo cual Ramón Torrent se cuestiona cómo una medida de esta trascendencia ha pasado prácticamente desapercibida. Otra de las novedades significativas del texto es la definición explícita de una competencia específica en materia de Política común de seguridad y de defensa común (PCSD) en el art.1-40. Respecto a las novedades del documento en materia de ejercicio de las competencias de la Unión en el ámbito de las relaciones internacionales, se produce, en opinión del autor, una complicación del sistema institucional de la UE, al recono-

cerse la representación externa de la Unión a cuatro instituciones diferentes, y supone una contradicción con la esencia del método comunitario por el que se apuesta.

La contribución de *Enoch Albertí Rovira* a esta obra colectiva analiza el papel de las "Regiones en el Proyecto de nueva Constitución para Europa" (págs. 449-485). Tradicionalmente, su intervención en los asuntos comunitarios que pudieran afectarlas ha sido tratada como cuestión interna de los Estados, correspondiendo a éstos la articulación de los mecanismos para facilitar esta participación, si bien hay que reconocer que recientemente se han producido ligeras variaciones que han permitido un incremento de protagonismo de las Regiones a nivel comunitario. Concretamente, con el Tratado de Maastricht, su presencia se ha articulado en tres direcciones mediante la intervención en las delegaciones estatales de las instituciones comunitarias, en el Comité de las Regiones y en los procesos de decisión y actuación comunitaria que pueda ofrecer la Comisión a Regiones afectadas; medidas, sin embargo, calificadas por Enoch Albertí como limitadas e insuficientes para permitir una presencia efectiva de las Regiones con poderes legislativos en los asuntos de la UE que les afecte. No son escasas las ocasiones en que las Regiones han aprovechado distintos foros para reivindicar su presencia en el proceso de adopción de decisiones comunitario y sobre todo, en los debates sobre el futuro europeo, destacando especialmente las propuestas elaboradas por la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos y la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE). Entre las demandas formuladas destacan: el reconocimiento explícito del respeto a la diversidad cultural y a la identidad nacional, previsión expresa de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y de mecanismos de control de su aplicación, clarificación de los sistemas de distribución de competencias,... A continuación se incorpora una interesante exposición del proceso de surgimiento de la cuestión regional en el debate europeo desde Niza en adelante. Centrándonos en la respuesta

concreta al papel de las Regiones en el Proyecto de Tratado constitucional, éste girará en torno a tres asuntos básicos: el reconocimiento indirecto y de baja intensidad del hecho regional, la participación individual de las Regiones en la vida comunitaria limitada a cuatro ámbitos (participación en el Consejo de Ministros, en la emisión de dictamen por parte del Parlamento nacional, eventual interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia, a través del Estado, y la participación en consultas sobre las iniciativas que emprenda la Comisión) y el Comité de las Regiones como instancia de participación regional colectiva en la UE. Este modo de resolver la denominada cuestión regional, basado en la fijación de un marco limitado de posibilidades para las regiones y en la remisión de las concretas formas de participación a lo que se disponga en el interior de los Estados. La presencia de dos puntos débiles, como son el escaso papel otorgado a las regiones y la ausencia de un fundamento en el ordenamiento de la Unión, hacen que Enoch Albertí sostenga que el resultado alcanzado hasta el presente deba ser interpretado como un debate provisional.

El alcance de la futura Carta Magna de la UE sobre nuestro texto constitucional es cuestión abordada por *Pablo Pérez Tremps* ("La Constitución española ante la Constitución Europea", págs. 485-526). En su artículo el autor se plantea la compatibilidad entre estos dos textos y la afectación que la aprobación del primero supondría sobre el segundo; apunta los efectos previsibles que la Constitución europea causará sobre las estructuras constitucionales internas y que obligará a "leer de otra forma muchos de los enunciados de la Constitución española". De este modo, advierte que, aunque la Constitución europea formalmente nace como un tratado constitutivo, desde el punto de vista material nos encontramos ante algo más, puesto que aquél no se limita a una mera revisión de los tratados institutivos. El autor percibe en los trabajos de la Convención una voluntad constituyente, "corroborada por el método de adopción" y por el contenido del proyecto que se encarga de

“constitucionalizar” la Carta de Derechos de Niza y la separación de poderes. Ahora bien, y respecto al tema de la estructura democrática de la Unión europea, sostiene firmemente que “la legitimidad procede no tanto del pacto de ciudadanos (de un *demos*) como del pacto de estructuras políticas ya existentes: los Estados”, resultando la Unión Europea básicamente una Unión de Estados, de tal modo que el pacto constituyente no será un pacto de ciudadanos, sino “pacto de los 25 Estados y, solo indirectamente el de los millones de europeos que en ellos viven”. Por otra parte, dado que la Constitución Europea será aprobada por un tratado de integración, su marco constitucional interno viene delimitado por el artículo 93 CE. Pérez Tremps sintetiza el alcance de este precepto recordando, por ejemplo, que los tratados de integración no pueden modificar la Constitución, dado que el poder constituyente no es susceptible de cesión (STC 252/1988), y que el contenido del art.93 no habilita a un despojamiento total de competencias. A continuación se plantea hasta qué punto este precepto constitucional ofrece cobertura interna suficiente para proceder a la aprobación del proyecto, o expresado de otro modo, si la “cláusula de integración” del art.93 basta para cobijar un conjunto de técnicas más complejas que la tradicional “cesión del ejercicio de competencias”.

Ante la contradicción insalvable existente entre el principio de primacía de la Constitución española (art.9.1 CE) y el principio de primacía del Derecho Comunitario (Art.I-10), el autor no duda en afirmar que “a la luz de la actual interpretación del art.93 de la Constitución realizada por el Tribunal Constitucional, difícilmente es posible ratificar un Tratado que afirma de manera inequívoca e incondicionada (respecto a las materias cedidas) la primacía del Derecho Comunitario”. En consecuencia, concluye que el principal efecto de la Constitución europea sobre la Constitución española se prevé sobre las estructuras constitucionales, aludiendo en concreto a la modulación que el Derecho Comunitario va a producir sobre ellas. Finaliza el trabajo con una apuesta clara y firme por la reforma constitucional previa a la ratificación del tratado, que ofrezca cobertura suficiente a la Unión Europea y resuelva los problemas de incompatibilidad entre ambos textos constitucionales.

YOLANDA GÓMEZ LUGO,
*Profesora Asociada
de Derecho Constitucional de la
Universidad Carlos III*