



**Título: La construcción del futuro sistema
constitucional regional europeo**

Autor: Joan Verger Garau

Fecha: 01/01/1972

Número: 0363

la constitución del futuro sistema
constitucional ~~quadruple~~ regional
europeo

Juan Verger Garcia.
Ciutat de Mallorca 1972

1.- LA CRISIS ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DEL ESTADO EN EUROPA.

A lo largo de las líneas trazadas por las conferencias o charlas precedentes, -que se han ido sucediendo aquí estos días, se han examinado, como sabeis, de manera generalmente muy sugestiva, los problemas o cuestiones regionales europeas desde la perspectiva histórica, filosófica, social, económica, política y jurídica. Vamos a volver ahora principalmente, pero no exclusivamente, sobre dicha perspectiva jurídica.

Hoy el punto de mira del Derecho parece, en general, más secundario y menos apasionante pero es desde luego útil y necesario sobre todo en esta fase en que actualmente nos encontramos, cuando parece que se hacen intentos importantes para pasar de la ideología o de las aspiraciones europeas a la etapa ^{hacia la} ~~de~~ realización e institucionalización no solo económica sino también política de Europa. El Derecho constituyente o constituido nos será indispensable para buscar o consolidar algunos puntos de apoyo e incluso para intentar sortear ciertos obstáculos que encontraremos en la ~~construcción~~ construcción de las citadas ~~concepciones~~ concepciones sociales, políticas y económicas hacia la unificación de Europa y la regionalización europea. Dicha perspectiva la expondré bajo el título anunciado: "La construcción del futuro sistema constitucional regional europeo". Pero como el Derecho es para la vida y no viceversa, como sabemos, estudiaremos lo jurídico dentro de su propio contexto, o sea dentro de la vida y su problemática actual.

Como se ha dicho también en este ciclo, muchos entienden que existen signos y pruebas claras que la concepción tradicional o clásica del Estado, como organización política del poder y como entidad suprema y autosuficiente, está en plena evolución o en crisis en Europa. Los Estados que se asomaron al solar europeo, como tales, desde el Renacimiento después de atravesar unas épocas de consolidación y posteriormente, en muchos casos, de inflación, arrogancia e incluso desafío por la exageración, entre otras causas, de los sentimientos nacionalistas, hoy se califican o conceptúan en general, especialmente a partir de la crisis

2

de 1929 y sobretudo a partir de la gran catástrofe de la segunda guerra mundial, de insuficientes e ineficaces, por si solos, para intentar solucionar los complejos problemas que surgen en nuestra época industrial, técnica y científica y que aspira a ser también democrática, social y liberal.

Estamos por tanto ante lo que se califica de transformación estructural y funcional de los antiguos Estados Europeos, cuyos efectos y soluciones podemos considerar que se producen especialmente, desde la óptica de nuestro tema, sobre dos vertientes o planos: Uno de estos planos se inclina hacia fuera por insuficiencia de cada uno de los Estados Europeos y se orienta para salir de dicha incapacidad o impotencia hacia la formación de comunidades o agrupaciones con los otros estados dando lugar a lo que llamamos europeismo y concretamente funcionalismo, confederalismo y federalismo europeo. Y otro plano que se inclina hacia el interior de muchos de dichos Estados por deficiencias funcionales al arrollar o desconocer, al menos en parte, sus colosales y pesadas máquinas burocráticas y políticas, las aspiraciones crecientes de participación efectiva y control más real de los ciudadanos o de los grupos de los mismos. Por esto se organiza, o se habla de organizar, en su interior, para superar estos problemas, de instrumentos o cauces de mejor equilibrio y participación y de establecer ^{o reconocer} más adecuados sistemas de convivencia más viables y vitales. ~~En~~ a escala humana. Dentro de cuyos cauces ocupa un lugar importante, y en algunos países fundamental, el que se conoce con el nombre de regionalización.

Por tanto -desde el primer aspecto o plano indicado del europeismo- tenemos que los complejos y grandes problemas, como son la organización y desarrollo de la producción industrial, el funcionamiento de los grandes mercados, el aseguramiento efectivo del pleno empleo, la planificación de la investigación científica y técnica, la aceptación o imposición de zonas de influencia y la organización de la defensa general entre los bloques mundiales, escapan todos ellos, en mayor o menor grado, del poder de cada uno de los Estados Europeos occidentales. Resulta que no son ya suficientes a cada uno de estos Estados los simples tratados clásicos internacionales, ni los sistemas de alianzas en función de un pretendido equilibrio, sino que es conveniente y necesario la constitu-

ción permanente y superadora de unas Entidades o Comunidades que los agrupe a todos o a la mayoría. Así surgen: La Comunidad del Carbón y del Acero en 1951, la Comunidad Europea de Energía Atómica y la Comunidad Económica Europea, que, como sabemos, se constituyeron ^{las dos últimas} por el Tratado de Roma en 1957, ~~los últimos~~.

Desde el segundo aspecto o plano indicado, piensan algunos que resulta anacrónico, ~~apesar~~ de todo lo dicho, hablar hoy de descentralización y regionalización. En la hora del Telex, de los aviones ~~de~~ reacción, de la informática, de la cibernética, de los computadores electrónicos y de los grandes medios de comunicación social, por los que se puede concentrar eficaz, fácil y perfectamente toda la información, la programación y el poder de decisión en un solo punto del territorio de un país o continente y dominar y dirigir eficientemente desde él todos los demás, es -dicen- perder el tiempo, cuanto menos, hablar de descentralización y de regionalización. No obstante, para los que seguimos creyendo que aquí, en ~~este~~ mundo, el hombre sigue siendo, a pasar de todo, la medida de todas las cosas, lo cual dentro del proceso evidente de maduración de gran parte de la humanidad se siente y se entiende hoy más intensa y extensamente por un número cada vez mas grande de ~~pa~~ personas, entre otras causas por la asimilación de la enseñanza por muchas de ellas, va resultando cada día mas claro que éstas o una gran parte o sus grupos y comunidades no quieren ser simples instrumentos de aquellos medios por muy perfeccionados que ~~están~~, o de los grupos que manejan tales medios, sino que reclaman, cada vez con más insistencia una más adecuada intervención, una real ~~participación~~, un control más efectivo en las decisiones y realizaciones colectivas. La afirmación de Cánovas del Castillo a finales del Siglo pasado: "La civilización es el centralismo" hoy, en la hora de la regionalización, es más inadmisibile y ^{convencional} ~~tradicional~~ a sus términos más exactos y proporcionados podría ser: "Una exigencia fundamental de la hora actual es la descentralización y la regionalización". El reconocimiento de dichos derechos se hace cada vez mas claro en la conciencia de muchos hombres de nuestro tiempo y ~~asimismo~~ ^{se} ~~reclaman~~ ^{reclaman} por el bolsillo de cada contribuyente y en principio lo son ~~todas~~ ^{las personas} ~~sin~~ excepción. Por estas causas fundamentales y por otras como el respeto a la diversidad de las distintas comunidades naturales o históricas, la necesidad de una real comunicación o dialogo entre

ellas, la simplificación del aparato administrativo, una mayor eficacia y realidad legislativa, una aproximación de la administración a las personas y a las realidades vividas, una adecuación de la región a las exigencias de la producción industrial, la promoción de la cultura propia y constituir un antídoto al nacionalismo agresivo, etc, la regionalización resulta ser actualmente uno de los asuntos fundamentales en muchos países de Europa. Una prueba evidente es que junto a los antiguos países europeos federales: la Confederación Suiza, las Repúblicas federales de Austria y de Alemania, ^{depende la época nazi} otros cinco países europeos—Italia, Yugoslavia, Bélgica, Gran Bretaña y Francia—estos tres últimos años, han puesto en funcionamiento diversas formas de regionalización y, como se sabe, el III Plan de Desarrollo español se refiere también a la regionalización *más exactamente al desarrollo regional.*

a parte
 Resulta por tanto, de lo dicho hasta aquí, que nos movemos entre dos polos, los que solo aparentemente son puestos o contradictorios, pero que en realidad están unidos por un eje y se complementan, por un lado se busca una necesaria o conveniente unidad superior a los Estados y por otro lado se reclama que se respeta una legítima diversidad dentro de cada Estado, sin perjuicio de la necesaria y armónica unidad.

Este doble movimiento hacia la necesaria unidad y hacia la natural diversidad se observa también hoy en otros grupos e incluso iglesias, como en las iglesias cristianas las que buscan hoy con afán, como sabemos, una unidad, un ecumenismo, entre todas ellas, pero sin perjuicio de la legítima variedad de las diversas iglesias locales,

2.- LOS PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES DEL EUROPEISMO Y DE LA REGIONALIZACIÓN.

Antes de entrar en la exposición de las posibles estructuras institucionales de la futura Europa unida, conviene hacer una referencia a los presupuestos institucionales del europeismo y de la regionalización. Como dicen los juristas las cuestiones o presupuestos prejudiciales son tanto o más importantes que el mismo procedimiento ya que hacen viable o inviable el mismo.

Hace solo unos pocos años la cuestión previa, obligada, hubiese sido indudablemente y ante todo preguntarnos: ¿Es probable o no la unidad política de Europa Occidental?. A esta cuestión fundamental sólo

hace un lustro muchos constataban: Existe en Europa una cierta unidad del arte y del espíritu. Lo mismo podemos decir en relación a las tendencias sociales. En toda Europa existe una determinada base común formada por la filosofía griega, el derecho romano, el cristianismo, el espíritu científico y los movimientos o revoluciones sociales de los últimos siglos. Existe también una cierta vinculación económica. Pero la unidad política, o ciertas vinculaciones firmes en este sentido, no se han conseguido y es probable que no se consigan, ya que se trata de una pura ilusión del espíritu.

Hoy, por causa de la aceleración histórica en que vivimos, creemos que la mayor parte de los europeos no admiten, al menos sin matices, dicha aseveración. En efecto, nos parece que se puede afirmar que todos o la mayoría de los pueblos de Europa occidental quieren realizar voluntariamente, en un plazo más o menos largo, la unidad política europea. En lo que difieren es en los modos de concebir esta unidad, mientras unos piensan en un funcionalismo, otros consideran que la unión ha de ser de tipo confederal, otros entienden que la etapa final ha de ser una Europa de los pueblos de carácter federal. Naturalmente no se excluyen por nadie las dificultades considerables que se producirán hasta conseguir estas finalidades.

Se ha operado, creemos, un cambio mayoritario de mentalidad. Este cambio ha sido producido principalmente por el éxito, casi escandaloso, del Mercado Común, al superar diversas y difíciles etapas y por su ampliación hasta abarcar diez países. También dicha finalidad de unión política viene dada porque dentro del campo que comprende la comunidad es imposible prácticamente separar lo económico de lo político. Todas las cuestiones económicas a que se refiere el Tratado, ya sean relativas a aduanas, libre circulación de personas, capitales y mercancías, competencia, monetarias, fiscales, sociales y agrarias, tienen, como sabemos, un indudable fondo de carácter político. El mismo Tratado de la Comunidad dice en el art. 145 que el Consejo ha de: "asegurar la coordinación de las políticas ^{económicas} generales de los Estados miembros". Por tanto, resulta evidente el carácter político, como dice Walter Hallstein, de la llamada integración económica. Se puede graficamente decir que la obra comunitaria europea se asemeja a un cohete de tres fases: unión aduanera, unión económica y unión política.

Por consiguiente el método que ha de llevar al final ha de ser evolutivo, es decir, se ha de preparar el avance desde las metas alcanzadas por la misma Comunidad económica Europea, o sea que será a través de esta que se llegará, salvando muchos obstáculos, a conseguir la unión política. El M.C. es la estructura económica en que se apoyará la constitución política de la Europa unida.

Otra cuestión previa o preconstitucional también importante es la relativa al carácter esencial o de fondo de la Constitución Europea ya que su naturaleza determinará la posibilidad o imposibilidad de acoplarse o articularse con otras constituciones o leyes fundamentales que sean de diversa o distinta naturaleza que aquella. El Tratado de Roma no hace declaraciones expresa de fundarse sobre principios democráticos, pero no es necesario, ya que no hay duda ninguna que por su origen, su estructura, su contenido, ~~por~~ sus órganos y ~~por~~ su finalidad, se trata esencialmente de una constitución europea democrática y naturalmente tal como entienden la democracia los mismos Estados miembros o pueblos que forman la Comunidad. Los arts. 137 y 138 se refieren a la Asamblea o Parlamento la que según el último artículo citado elaborará un proyecto para regular la elección de los representantes de los pueblos de los Estados miembros por sufragio universal directo. Los Arts. 236 y 237 del mismo Tratado establecen la unanimidad para la revisión o modificación del mismo y también para que un Estado puede ingresar en la Comunidad, como excepción al principio de mayorías calificadas para tomar acuerdos que establecen con relación a la Asamblea y el Consejo los arts 141 y 148. Y si la finalidad del Tratado es, según hemos intentado demostrar antes, llegar a la unión política de Europa, lo que afirma en el fondo el mismo art 2º del Tratado que dice que es misión de la Comunidad, entre otras, "el establecimiento de relaciones más estrechas entre los Estados asociados", esta unión se fundamentará en su día naturalmente sobre lo esencial de las constituciones y leyes políticas fundamentales de los mismos Estados miembros, las que actualmente proclaman entre otros principios o derechos, los siguientes: garantía y promoción de los derechos de libre reunión y asociación, sufragio universal directo, pluralismo político, gobiernos de opinión, oposición legalizada, ^{participación} libertad sindical, ^{participación} separación de poderes, etc. De aquí las dificultades considerables tanto por la Comunidad actual y futura como ^{por} algunos Estados

Europeos occidentales aún no miembros de la misma de articularse, sin perjuicio de ciertas características propias, al Club comunitario.

Por otra parte la citada y actual estructura económica del Mercado Común plantea también a muchos grupos europeos otra cuestión preliminar importante. Dicha entidad representa hoy un baluarte del neocapitalismo, por lo que al rechazar éste no, aceptan, algunos de aquellos, el M.C. ni la unión europea, cuyo proceso de construcción se va realizando a través del mismo M.C. Pensamos que rechazan el único proceso existente de unificación política de Europa occidental porque intervengan como uno de los elementos principales un sistema económica capitalista o demasiado capitalista puede ser fruto de un exclusivismo y de un defectuoso sentido de futuro. Los que así opinan parece que renuncian ya de antemano a actuar dentro de dicho proceso para que se efectue una evolución democrática hacia una sociedad más social o más socialista y precisamente dentro de una Comunidad ^{democrática} en la que, al menos de una manera ~~democrática y~~ formal, se califica de legal dicha actuación aunque resulte en la práctica, como todo, costoso y difícil. Además en el mundo de hoy sólo puede alcanzarse, conforme aseguran muchos economistas, una más real, profunda y estable socialización a nivel continental y no parceladamente dentro una simple y única dimensión estatal.

La construcción de Europa responde, ^{por otra parte}, a un proceso profundo de amplia transformación. No puede fabricarse o crearse simplemente por un ^{real} decreto. Como en todo proceso han de intervenir todas las partes y como se trata de un proceso público han de intervenir todas las personas o grupos implicados que tengan interés. Se trata de una construcción y como toda edificación ha de procederse de abajo hacia arriba y no viceversa, sin perjuicio de que se haya de ayudar también desde arriba. En este sentido nos parece muy interesante referirnos, no ya a las opiniones de uno o más autores, sino a las mismas Resoluciones de la Conferencia Europea de Poderes Locales celebrada, en Strassburgo en octubre de 1970, convocada por el Consejo de Europa, la que en relación precisamente a los problemas de la regionalización en Europa declaró: "Que la integración europea será una construcción artificial y efímera mientras que el pueblo, en sus comunidades, municipios y poderes locales, células políticas fundamentales donde la participación activa del ciudadano está directamente comprometida, no sea asociado activa y concretamente al funcionamiento

de las instituciones europeas". Por consiguiente la participación real del ciudadano, como la del profesional o trabajador, se ejerce ~~de manera real~~, sin excluir otras participaciones, a nivel de lo que él vive y conoce: el oficio en su empresa o profesión, sus derechos políticos dentro la localidad donde él habita y la región de la que observa sus tierras y sus hombres. El puede dentro de este cuadro concreto y directo de relaciones y de personas que él conoce bien, formular un juicio, tomar una decisión, obrar con ~~cierto~~ ~~propósito~~ y ejercer una responsabilidad.

Aunque parezca suficiente ya no basta a muchos hombres de hoy que se alcancen altos niveles en la producción de riquezas e incluso que se ^{intente} distribuir ~~las~~ con criterios de justicia o de equidad, sino que es necesario además que ^{en} el funcionamiento de todas las estructuras y relaciones no se comprometa sistemáticamente su sentido de responsabilidad, de dignidad humana y ~~de~~ intervención personal y colectiva en los quehaceres públicos que les afectan decisivamente.

~~Por tanto~~ Es necesario ^{por consiguiente,} distinguir, en la hora actual de la regionalización, un regionalismo burócrata o tecnócrata y un regionalismo popular y democrático. El primero, el burócrata o tecnócrata solo tiene en cuenta la eficiencia y considera solo la región como un instrumento de desconcentración y descentralización para aliviar o descongestionar la apretada y colosal máquina burocrática centralizada, la que continua acaparando todas las decisiones que siguen produciéndose dentro de su seno, tomando la región como unidad óptima de planificación técnica y de ordenación territorial para interesar principalmente a los notables del lugar situados lejos de su sede y crear así apoyos regionales a ~~las~~ ~~actuaciones~~ ~~—~~ decisorias de la maquinaria centralizada. El regionalismo democrático, al contrario, tiene en cuenta ante todo la intervención y participación de la población organizada en la adopción de decisiones que afectan a los intereses colectivos especialmente de la comunidad regional, sin perjuicio de la necesaria coordinación y armonización a nivel estatal y a nivel continental europeo.

Para resumir esta función de la regionalización con relación a la integración europea podemos remitirnos a la Resolución once de la indicada Conferencia Europea de Poderes Locales, que acordó ~~que~~ era necesario "considerar las regiones así como las comunidades o municipios como los copartícipes políticos de los Estados y de las instituciones europeas

y en consecuencia llamarlas a participar, mediante una representación adecuada, en las decisiones de los unos y de las otras".

3.-LAS ESTRUCTURAS INSTITUCIONALES.

3.I.-LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES QUE SUPONE LA UNIÓN EUROPEA.

Vamos ya a referirnos a la posible constitución europea y a su estructuración fundamental.

Según nos dicen hoy muchos sociólogos estamos actualmente en una época de cambios profundos, acelerados, convulsivos, e irreversibles. Estas afirmaciones nos parecen que son especialmente adecuadas con relación a la obra ingente de la unificación de Europa, sobre todo si la contemplamos con una cierta perspectiva. Europa, según hemos visto intensamente en este cicho, esta en pleno periodo de transformación y evolución.

Estos cambios, que como todo lo humano no se producen nunca en condiciones de claridad y seguridad plenas sino solo ~~en~~ alguna garantía, son calificados de más o menos aceptables o más o menos inadmisibles por los individuos y por los distintos grupos o comunidades sociales. Unos los grupos más timoratos o interesados solo por el tiempo pasado quisieran parar totalmenee estos cambios, otros los más avanzados quisieran ir muchos más allá de ~~sus~~ propias o previsibles exigencias, obsesionados ^{por} ~~por~~ ^{veces} sueños ideales e imposibles. Unos y otros los más inmovilistas y los más ~~avanzados~~, son, en general, apartados a la larga de la evolución social ~~inmovilistas~~ por la dinámica resolutiva de los mismos cambios. Otros aceptan solo en principio ciertos cambios o sustituciones pero temerosos de sus consecuencias quisieran reducirlos y frenarlos. Y finalmente otros grupos viendo la necesidad de muchos de los cambios, la imposibilidad y la inadmisibilidad de pararlos y de frenarlos sin desnaturalizarlos, entrando en su juego o en la dinámica de los mismos pretenden promoverlos, protagonizarlos y racionalizarlos en todo lo posible. No nos referimos ahora a un numeroso grupo que en realidad se dejan llevar sin más por los cambios y constituyen una masa que ~~en~~ ~~muchas~~ muchas veces es un elemento totalmente pasivo o una victima del cambio.

En cierto sentido podemos considerar que están colocados

dentro del antepenultimo grupo indicado los que situados ante el proceso de unificación europea la aceptan en principio pero entienden que no se puede ir, por varias causas, que conceptúan decisivas, más allá de la simple correlación o confederación de sus Estados. Consideran que a pesar de todo las únicas realidades políticas superiores en Europa siguen siendo los Estados, los que por profundos sentimientos y convicciones nacionales no pueden limitar ni entregar tan sólo una parte de su soberanía a un ente supranacional o comunitario superior, sin perjuicio de que se creen, a tenor de las diversas necesidades que vayan surgiendo, organismos interestatales especializados en los problemas generales y se tomen decisiones comunes, pero siempre bajo la supervisión o control de cada Estado que conservará siempre el derecho irrenunciable de separarse de la Confederación. Esta posición ~~es~~ ^{actualmente} en el fondo era la que defendió el general De Gaulle y considera la única viable muchos dirigentes de Francia ~~actualmente~~ y parece que será reforzada dentro del C.E.E. ahora por Inglaterra debida a sus fuertes y probados sentimientos nacionalistas y su culto especial a la soberanía nacional. Por este camino es difícil que se consiga una Europa unida. Como se ha dicho, parodiando la frase de De Gaulle, la "Europa de las Patrias" equivale, en la práctica, a unas patrias sin Europa. No obstante no se puede excluir, por ^{ningún} principios lógicos, la Confederación ya que en la realidad puede ser una etapa para llegar a una federación.

En el último grupo que hemos citado o sea los que aceptan el juego o dinámica de ciertos cambios y pretenden promoverlos y protagonizarlos dentro de su misma evolución, podemos colocar los grupos que defienden la tendencia hacia una constitución federal europea, con características propias y adecuadas a sus peculiares exigencias.

Los fundamentos remotos de esta aspiración federalista europea son principalmente, a nuestro entender, los tres siguientes: a) El extranjero no ha de ser ~~ya~~ un ser tratado, como lo ha sido desde siglos, como un extraño sino como un vecino con el que es necesario comprender y compartir ciertas cosas para resolver los problemas comunes de manera solidaria. Ningún proceso político de unificación continental o mundial podrá sustraerse ya a esta línea. b) El Estado como organización política del poder de cada nación o de un territorio es una obra humana y como tal ha de estar al

servicio de las personas y grupos de estas y por tanto esta sujeto a la necesaria ^{y constante} evolución y desarrollo de estas. Hacer de él otro ídolo es un atentado a la ética y a la razón. c) Se funda además en una renovada confianza en la persona, en una alta valoración del diálogo y la tolerancia y en la intervención decisiva de la racionalización en la vida colectiva.

Como fundamentos próximos, el sistema federalista, en comparación al confederal, es más estable pues históricamente todas las confederaciones han tenido carácter temporal: se han disuelto o se han transformado en un Estado federal (la Confederación Helvética y la Confederación Americana). Resulta además la confederación insuficiente y muchas veces ineficaz ya que las decisiones importantes en las confederaciones se toman por unanimidad de votos de los Estados, para evitar que el Estado disconforme se retire de la confederación y la fracción, por lo que esta se bloquea a sí misma precisamente ante las cuestiones más importantes. Al contrario, las Federaciones tienen más agilidad y eficacia ya que las decisiones en las materias de su competencia solo requieren mayoría de voto ya sea simple o reforzado.

Podemos añadir además que muchos grandes y pequeños Estados del mundo, como sabemos, tienen y se rigen por constituciones federales: Estados Unidos de América, Canadá, Méjico, La India, Australia, Suiza, Austria, la Unión Soviética, Alemania federal, Yugoslavia, Checoslovaquia, a los que en Europa podemos aún añadir Italia que se califica más exactamente de Estado Regional y Bélgica de Estado Comunitario. Más del cuarenta por ciento de la población mundial vive hoy en países federales.

Precisamente la misma C.E.E. constituye, en algunos aspectos, ya una cierta ^{cuando} ~~pero~~ incipiente forma prefederal, debido a que su estructura constitucional establece órganos comunes algunos con eficacia suprestatal. Por esto dicha Comunidad—que asuma ya algunas funciones propias hasta ahora de los Estados—es la vía que probablemente permitirá conseguir el orden político redentivo europeo. Existirá y comienza realmente ya a existir un Derecho comunitario que emana del Consejo europeo de la Comunidad junto al Derecho de sus propios Estados miembros. Ambos encajan entre sí, como sucede en la realidad cotidiana de los citados Estados federales, cuyas constituciones la del Estado federal y las de los Estados miembros determinan las materias que son de exclusiva competencia federal o de la exclusiva competencia de los Estados; y aquellas materias en que la competencia es concurrente o común a ambos. Respecto a esta última

se establece constitucionalmente la preferencia de la ley federal sobre la ley local o de los Estados miembros.

Esta forma compagina o permite combinar y asegurar una legítima y fecunda diversidad sin perjuicio de la necesaria unidad. No se puede aspirar en hacer de la futura Constitución Europea una retorta o un crisol dentro del que queden mezclados y desaparezcan los distintos pueblos y estados europeos actuales surgiendo de su fusión un solo Estado nuevo y distinto. Europa es una y varia, es homogénea y heterogénea. Europa en frase de Ortega es como un enjambre: "muchas abejas y un solo vuelo", o como dice Madariaga ~~como~~ "un racimo de uvas que tienen su conjunto como racimo, mientras cada uva conserva ~~conservando~~ su propio pernil".

Por tanto realizándose a nivel europeo una unidad armónica y coordinada en algunas materias concretas que requieren y tienen cierta armonía y permiten cierta regulación semejante y que se determinarán en la futura constitución federal europea y serán especialmente las que tienen relación con la producción, los mercados, la defensa, los sistemas monetarios, la garantía ^{general} de los derechos humanos fundamentales y universales, la política exterior, las comunicaciones internacionales, las normas del derecho mercantil y de obligaciones etc. Excluyendo, total o parcialmente, estas materias, según cada caso, cada uno de los pueblos europeos quiere conservar y conservará su propia cultura, derecho, costumbres, idioma, características etc que constituyen su propio patrimonio y su identidad o modo de ser y desarrollarse conforme sea ^{cada uno}. Lo que hay que arrinconar solo es el empleo de la fuerza, los avasallamientos, el deseo de oprimir y prevalecer a costa de los demás y en su lugar inspirarnos en el respeto a la libertad y al Derecho.

La comunidad Económica Europea no es todavía una federación ni un Estado pero el ordenamiento jurídico de la misma se basa en los principios fundamentales de una Constitución liberal, social, democrática y también tienen cierto sentido federal ^{confederal}.

Vamos a referirnos a los órganos actuales de la Comunidad y a su posible evolución hasta llegar a la Constitución de la Europa unida y federal.

Los órganos constitucionales de la Comunidad según el Tratado de Roma son—como sabemos—el Tribunal europeo, el Parlamento, el Consejo y

la Comisión.

La Comisión es el ~~órgano es el órgano~~ más original de la organización comunitaria por no tener paralelismo directo con ningún modelo u órgano de constitución tradicional, su función es asegurar el funcionamiento y el desenvolvimiento de la Comunidad bajo un doble aspecto. La Comisión debe presentar propuestas y proyectos en todos los casos que el Consejo ha de resolver, por esto posee la iniciativa de toda la actuación comunitaria. Además ha de vigilar la aplicación del Tratado y si el caso lo exige ha de dar cuenta al Tribunal, lo que ha hecho con bastante frecuencia. Esta formada por nueve miembros nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros los que han de actuar con independencia y a favor del interés general de la Comunidad y no pueden solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno. No constituye exactamente la Comisión el poder ejecutivo, no por delegación del Consejo, ya que son los mismos Estados miembros los que ejecutan las disposiciones comunitarias. Se sigue con ella una regla constitucional alemana, acreditada durante más de un siglo, con arreglo a la cual son los "Landers" o los Estados miembros los que aplican generalmente las leyes federales. *La Comisión órgano actualmente muy importante, por ser una especie de motor de impulso, una consecuencia de la unión política, seguramente se constituirá en un gobierno unipersonal.*

El Consejo podemos decir que es el órgano federal de la Comunidad, ya que está formado por los representantes de los Estados miembros, eligiendo cada gobierno uno de sus miembros. La asistencia a sus reuniones varía según el tema de que se trate: ministros de Asuntos exteriores, Hacienda, Trabajo, Comercio, Educación, etc. Es un órgano de la Comunidad y no una conferencia internacional de ministros. El Consejo tiene poder de decisión y adopta por mayoría calificada las resoluciones políticas más importantes y promulga las leyes o decretos de la comunidad que son obligatorios en su totalidad y son directamente aplicables en todo Estado miembro. El rendimiento del Consejo o su trabajo es ciertamente considerable, el número de decretos, leyes más exactamente, promulgados en el Boletín Oficial de la Comunidad, algunos años ha sobrepasado la cifra de dos mil. Por su composición, un miembro de cada Estado y su actuación conforme al principio de mayoría, si bien actualmente está afectado por el voto ponderado o plural o sea está determinado por la mayor o menor población de cada Estado, parece que el

Consejo se proyectará y transformará en la futura Constitución federal europea en una *Cámara de Estados miembros* *la que compartirá sus funciones legislativas con la Cámara de representantes, el Parlamento.*

El Parlamento está compuesto por los representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad—según dice el art 137 del Tratado—el que ejerce con arreglo al mismo poderes de deliberación y de control. No obstante realmente la función actual de este Parlamento no tiene en la Comunidad el lugar que paralelamente le corresponde en las constituciones de los Estados que constituyen la Comunidad, ya que ^{elabora y} sanciona las leyes y además el Consejo órgano resolutorio en materia legislativa solo le consulta y no está sujeto tampoco a la supervisión parlamentaria. Hay aquí por tanto una incoherencia estructural evidente, que se va alargando, pero únicamente es tolerable si resulta provisional o transitoria. Podemos por consiguiente considerar que en la fase actual el Parlamento europeo de la Comunidad está "subdesarrollado". Todos los miembros del Parlamento europeo son miembros de los parlamentos nacionales de sus respectivos países y depende su número, en relación a cada Estado, de su población, así Alemania, Francia e Italia tienen 36 parlamentarios, cada una, los mismos con los que contará seguramente Inglaterra, Bélgica y países Bajos, ^{tienen} catorce cada una y Luxemburgo 6. Estos ciento cuarenta y dos miembros se sientan en el Parlamento, no en función de su nacionalidad, sino según su ideología reflejando el pluralismo europeo, elemento básico como sabemos de las democracias tradicionales europeas. Así había últimamente 53 democristianos, 36 socialistas, 25 liberales, 18 representantes de la unión democrática europea gaullista y 10 miembros comunistas, italianos. Es probable si la Comunidad se desarrolla conforme a sus principios que este órgano parlamentario sea elegido un día por sufragio universal directo por todos los europeos de los Estados miembros, lo cual prevé el mismo Tratado de Roma, en el art 138-3, el que dispone: "la asamblea elaborará proyectos con la finalidad de permitir la elección por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros". Cuando se llegué a esta elección directa seguramente le serán reconocidas las funciones que le son propias a este órgano en cada uno de los Estados miembros y de esta forma podrá llegar a constituir la Cámara de Representantes en la futura constitución europea, la que junto a la citada a la Cámara de los Estados, formarán las dos Cámaras que integran el Parlamento en todos los países de

organización federal. Como puso, en esta sala, de relieve en una conferencia sobre el "Papel del Parlamento Europeo en la estructura de la Comunidad" el Profesor Capotorti, el Parlamento es hoy el órgano comunitario que acapara en estos momentos los proyectos mas interesantes y las aspiraciones mas decisivas sobre el futuro de la misma Comunidad. Es realmente su situación y su evolución la que nos dará la prueba mas clara sobre la vitalidad o desenvolvimiento de la Comunidad. Si el Parlamento llega a ser elegido por sufragio universal directo de los europeos de los distintos pueblos de los Estados miembros adquirirá los poderes deliberativos, legislativos y la competencia que le es propia, segun hemos indicado, y saldrá así de su actual menor edad. Si adquiere dichos poderes es que la Federación de los pueblos europeos lleva buena marcha y si la Federación lleva buena marcha es que está proxima o se ha conseguido la unión politica de Europa.

Creemos que esta es una ley todavía en preparación que llega a ella de la ley de la Unión Europea para dar a la Unión Europea la importancia jurídica que merece.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad asegura al respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del tratado. El Tribunal ha de controlar la legalidad de los actos del Consejo y de la Comisión. Toda persona fisica o juridica puede formular un recurso contra las decisiones de las que sean destinatarios. Además puede dictaminar sobre infracciones de los Estados miembros contra el Derecho comunitario. Las Sentencias del Tribunal de la Comunidad tienen fuerza ejecutiva directa en los Estados miembros conforme a las normas de su propio procedimiento civil sin otro control que el de la verificación de la autenticidad del titulo por la autoridad nacional o sea sin necesidad de cumplir los requisitos normales o 'exequatur'. Es previsible suponer que en la futura Constitución el Tribunal Europeo de Justicia adquirirá aun mas importancia sobre todo, como sucede en todos los países federales, en relación al control, constitucionalidad y declaración, en su caso, de inconstitucionalidad de las Leyes ya sean federales o de los Estados miembros, ya que una de sus obligaciones principales en dichos países es velar y custodiar ~~por~~ la Constitución.

3.2.- LA LLAMADA CESIÓN DE LA SOBERANÍA.

De lo expuesto hasta aquí pueden surgir facilmente un considerable número de cuestiones, problemas e interrogantes. Pero solo vamos

brevemente a referirnos a uno de ellos: el de las relaciones que se producen entre las Leyes de la C.E.E. y las Leyes y Constituciones de los Estados miembros. Como dijimos en el campo de la competencia del Tratado de Roma se aplican ya, conforme a los arts. 189 a 192 del mismo, directamente a sus Estados miembros, Decretos, Leyes y Sentencias que emanan de los organos comunitarios. Esto representa que, en determinados campos y en la regulación de las relaciones que se pueden producir en los mismos, la fuente legislativa material de la Ley en cada territorio ademas del correspondiente Estado y ~~las~~ organos competentes lo es tambien ahora ~~xxx~~ la Comunidad Economica Europea, mediante sus organos comunes supraestatales, teniendo estas normas juridicas comunitarias por ser tales preferencia, como en los Estados Federales, sobre las demás normas juridicas internas. Hasta hoy todas o casi todas las Constituciones y Estatutos fundamentales establecen en cada Estado que la Ley unica y exclusivamente emana del mismo, o sea de sus ~~propios~~ organos competentes legislativos. Estamos por tanto ante uno de los cambios a que nos hemos referido al principio. Parece que no existe, por consiguiente, ninguna exageración cuando hablamos de cambios profundos, radicales, acelerados e irreversibles. No estamos ante un tratado internacional clásico ~~que contienen acuerdos lo mas concretos o determinados posibles, sino ante la~~ ~~creación de unos organos y una fuente legislativa supranacional o supraestatal permanente y soberana cuya continente o materia está deslindado o acotado, pero cuyo futuro contenido no se puede prever o determinar anticipadamente de una manera exacta ni a veces siquiera aproximada. Algunos han calificado este proceso, que ha originado este cambio, de rendición estatal o de cesión de la soberanía nacional. Entendemos que esto no es exacto, mas bien se trata, en virtud precisamente de un acto de soberanía, de poner en común varios Estados parte de su propia soberanía e incorporarlos a determinados organos comunitarios supraestatales donde cada Estado tiene su voz y voto. En definitiva, se trata indudablemente, de una solución tambien de naturaleza claramente de caracter federal.~~

Algunas Constituciones ^{de algunos países} europeas, de los últimos años, empiezan de una manera un tanto indeterminada a aceptar de manera expresa estas fuentes legislativas supraestatales. Así la Ley fundamental de

la Republica Federal Alemana establece: "La Federaci3n puede, por medio de la legislaci3n, transferir poderes soberanos a Instituciones internacionales" (art. 24). "Las reglas generales del Derecho Internacional P3blico son parte integrante de la Ley Federal; preceder3n a las Leyes y crear3n directamente derechos y deberes para los habitantes del territorio federal". (art. 25). En la Constituci3n de la Republica Italiana, se ~~dispone~~ dispone: "Italia consiente, en condiciones de paridad con los otros Estados, las limitaciones de soberan3a necesarias a un ordenamiento que asegure la paz y la justicia entre las Naciones y promueve y favorece la organizaci3n internacional dirigida a tal fin".

La Constituci3n de los Países Bajos, enmendada en 1950, hace aun mas facil y claro el cumplimiento de los tratados de la Comunidad, por lo que la transferencia a Organizaciones internacionales del ejercicio de ciertas funciones de soberan3a es perfectamente constitucional y directa. En efecto, dicha enmienda determina que: "..... ciertos poderes relativos a la legislaci3n, administraci3n y actividad judicial pueden, por medio o en virtud de un acuerdo, ser conferidos a una Organizaci3n basada en el Derecho Internacional".

En cambio, la Constituci3n de la Quinta Rep3blica Francesa, respondiendo a fuertes sentimientos nacionalistas, se muestra muy reticente frente a estos cambios; el articulo 11 dice "que el Presidente de la Rep3blica, a propuesta del Gobierno o de las dos Asambleas, puede someter a Referendum cualquier proyecto de Ley relativo a la aprobaci3n de un acuerdo de comunidad, as3 como los que tiendan a autorizar la ratificaci3n de un Tratado que, sin ser contrario a la Constituci3n, incidiera sobre el funcionamiento de las Instituciones". Y el articulo 54 establece: "Si el Consejo constitucional, a instancias del Presidente de la Republica declara que un Acuerdo Internacional contiene una cl3usula contraria a la Constituci3n, la autorizaci3n para ratificarlo o aprobarlo no podr3 darse sin3 despues de que la Constituci3n haya sido revisada".

En B3lgica, y Luxemburgo y tambien en los dem3s países del Mercado Com3n, la aplicaci3n de los Decretos o Leyes de la Comunidad y especialmente las Sentencias del Tribunal Europeo Comunitario, han dado origen a muchas cuestiones, algunas de ellas jur3dicamente muy intere-

(1) Este interesante proceso de creación de un derecho comunitario, es realmente muy frágil, puede romperse, esta aun en una fase confederal o preconfederal. Pensemos que Francia, por ejemplo, en cada cuestión que se considera perjudicada amenaza con salirse de la Comunidad, aunque después no sale. Los otros ceden o cede ella.

Por este proceso es en cierta forma realmente irreversible, es cada día más difícil volverse atrás. Cuando esta marcha atrás sea imposible, estaremos de derecho o de hecho, muy próximos a una Europa federal.

santes, como lo ponen de manifiesto muchas Sentencias de los Tribunales de los Estados Miembros, en cuyos procedimientos se ha discutido la competencia o injerencia, dentro de cada Estado y en relación a particulares o sociedades, de la intervención supraestatal de la Comunidad y el sometimiento a la misma. (1)

3.3.- LA ESTRUCTURA DE LOS ORGANOS REGIONALES

Como dijimos al principio de esta exposición ella se mueve entre dos polos, uno que nos sitúa más allá de los Estados hacia la Constitución de Comunidades super o sobre estatales y el otro polo que se sitúa dentro de los Estados que quieren o intentan conseguir más completos y eficaces sistemas de funcionamiento y convivencia y canalizar las aspiraciones crecientes de participación de su población a través de las Regiones u otros Organismos adecuados. Por consiguiente, ~~una~~ vez examinados, muy rápidamente, los Organos de la Comunidad y los posibles Organismos Constitucionales de la futura Europa Unida, tendríamos que examinar muy por encima -si hubiese tiempo- los actuales y posibles Organismos Regionales (como los "Landers" de Austria y Alemania, los Cantones Suizos, las Regiones Italianas y la reciente reforma regional francesa en vías de desenvolvimiento y otras parecidas). Solo diremos que ^{excepto a la reforma francesa} estos Organos Regionales tienen en general un acusado paralelismo con los Organos Estatales de carácter legislativo, administrativo y judicial. Y si los primeros los supraestatales y los estatales se sitúan arriba, estos ~~xxx~~ últimos presionan desde la base, todo lo cual es necesario si se ha de lograr la Europa Unida Federal. La Unión Europea no se producirá espontáneamente, ya que la cooperación económica no lleva consigo necesariamente la armonía o la unión política, y si Europa ha de unirse políticamente son necesarias las dos acciones y la que parte de la base es también decisiva para que Europa no se construya o fabrique solo sobre el papel de las grandes Cancillerías o desde los computadores automáticos de las grandes sociedades financieras europeas o intercontinentales.

Refiriéndose a estas estructuras de base, la citada Conferencia Europea, manifestó: "La existencia de fuertes estructuras ~~na~~-regionales y locales es una condición preliminar a todo esfuerzo de convergadura. Las estructuras regionales descentralizadas son capaces por

si solas de reanimar el espíritu de iniciativa local y el sentido de interés de la Comunidad Regional, a las que cada uno pertenece.

Unas fuertes y eficaces estructuras descentralizadas implican, conforme a la citada Conferencia Europea, sobre el plano político y administrativo la existencia:

-de Asambleas Regionales elegidas, dotadas de poderes, especialmente para crear recursos y cobrar impuestos.

-de Ejecutivos regionales responsables ante dichas Asambleas, que sean especialmente competentes para la elaboración de planes regionales de expansión y de ordenación del territorio.

-de Consejos Regionales representativos de los diferentes Organismos profesionales, sociales y culturales, consultados por las Asambleas y los ejecutivos, especialmente para la elaboración de dichos planes.

-de Asambleas Federales que aseguren a las Regiones una representación e intervención calificada y directa en las decisiones del Estado y de las Comunidades Europeas.

Construir Europa, es sin duda crear Instituciones políticas en la cima, negociar una unión económica, coordinar, armonizar y equilibrar los intereses sociales y generales, pero no es imponer desde arriba "un orden nuevo". Es sobre todo desarrollar a partir de la base popular, de las Instituciones Regionales, locales y pequeñas colectividades, una voluntad comunitaria federal de participación y colaboración. El federalismo es respeto a la vida y a la diversidad espontánea asegurando una unidad armónica. Es también el repudio constante e instintivo de recurrir, como dice Denis de Rougemont, a soluciones sistemáticas, a planes simples de línea, claros y satisfactorios por su lógica, mas por lo mismo infieles a la realidad, vejatorios para las minorías, destructores de las diversidades que son la condición de toda vida pujante.

4.- EL ESTADO FEDERAL EUROPEO: LA EUROPA DE LOS PUEBLOS.

(La construcción de Europa es una aspiración y resulta una necesidad para ~~xxxxxxxxxxxx~~ los pueblos europeos. Es un instrumento imprescindible no ya para prohibir la guerra fratricida sino para evi-

tar que, mediante una real convivencia entre todos los pueblos, nazcan y se desarrollen gérmenes patógenos productores de conflictos armados entre sus países y se vuelvan a ensangrentar sus campos y asolar sus poblaciones. Es por tanto una condición de supervivencia y de paz entre los pueblos europeos y la manera más eficiente de co-participar en la seguridad mundial. Es también y puede ser, con más eficacia aun, un instrumento para practicar decisivamente la tolerancia, la comprensión y el diálogo entre todos los pueblos europeos, buscando siempre una mejor libertad y justicia entre todos. Puede ser, y ha empezado ya a ser, un medio general para garantizar y promocionar plenamente a escala europea los derechos humanos fundamentales sin los que no puede aspirarse ni realizarse una vida digna entre todos los hombres.

Ha de ser un instrumento adecuado, ~~apropiado de carácter~~ ~~único y exclusivo~~, para garantizar la necesaria e intangible unidad sin perjuicio de las naturales y legítimas diversidades entre sus pueblos. Europa unida no significa Europa una, ~~de un solo tipo~~, su unión federal respetará la fecunda variedad y personalidad colectiva de sus distintos pueblos o grupos nacionales, haciendo posible que cada uno contribuya mediante su aportación peculiar a la obra común.

~~Relegando~~ discutir si la unión europea occidental, dentro del marco del Mercado Común, es para nosotros, los españoles, el camino único y si es la solución más justa. Sabemos bien que en el mundo de hoy es imposible vivir aislados. Teóricamente no obstante la Unión Europea no es el camino único ya que se puede pensar en otras integraciones ya sea con los Paísesn Hispano-Americanos o con Norteamérica o quizás con otros bloques, pero prácticamente por razones ineludibles de carácter geopolítico, económico, social y cultural es realmente hoy el único o principal camino de integración. Teóricamente tampoco resulta la solución más justa de integración ya que es muy difícil teóricamente determinar exactamente lo ^{más} justo ya que se trata de un concepto dinámico pero prácticamente creemos que puede resultar en perspectiva la solución más equitativa.

En nuestro tiempo la Unión Regional Europea es la gran ^{necesaria, concreta y posible y además profundamente social y humana} tarea de nuestra generación y también de las generaciones más jóvenes y si somos fieles a ella será una tarea que nos puede dar razones para vivir y también razones para esperar ^{y exigir}.

BIBLIOGRAFIA:

- 1.- Gumersindo Trujillo: El Federalismo español. E. Edicusa. Madrid. 1967.
- 2.- Walter Hallstein: La Europa Inacabada. Plaza Janes. Barcelona 1971.
- 3.- Julio Busquets: Introducción a la sociología de las nacionalidades. Edicusa. Madrid 1971.
- 4.- Manuel Cruells: Regionalisme en el mon modern. Llibre de butxaca. Barcelona 1969.
- 5.- Robert Lafont: Per una teoria de la nació. Edicions 62. Barcelona 1969.
- 6.- Robert Lafont: La revolución regionalista. Ariel. Barcelona 1971.
- 7.- Duran i Ventosa: La unitat d'Europa, la unitat del mon. Destino. Barcelona 1963.
- 8.- Pi i Margall: Las nacionalidades. Edicusa. Madrid. 1967.
- 9.- Ortega: Meditación sobre Europa. Revista Occidente. Madrid. 1966.
- 10.- Conseil de l'Europe: Conférence Européenne des pouvoirs locaux. Strasbourg. 1970.
- 11.- Berger y otros: El Federalismo. Tecnos. Madrid 1965.
- 12.- E. Wall: La Unificación de Europa. Dopesa. Barcelona 1970.
- 13.- J.J. Seryan: El poder regional. Dopesa. Barcelona 1971.
- 14.- Juan Ferrando Badia: Formas de estado desde la perspectiva del estado regional. Instituto Estudios políticos. Madrid 1965.
- 15.- P. Reuter et A. Gros: Traité des documents diplomatiques. Presses Universitaires de France. 1970.
- 16.- A. Carretero: España y Europa. Valencia 1971.
- 17.- Cuadernos para el Dialogo: España y Europa. número extraordinario. Madrid 19
- 18.- Jorge Esteban: El surgimiento de Europa de los Diez. Cuadernos nº. 102. 1972.
- 19.- A. Sanchez Gijon: Ensayo sobre política exterior española. Edicusa. Madrid 1971.
- 20.- M. Jimenez de Parga. Los regimenes políticos contemporaneos. Tecnos, Madrid 1965.
- 21.- F. Braudel: Las civilizaciones actuales. Madrid. Tecnos 1970.
- 22.- F. Benvenuti y otros: Le regioni. Torino. 1971.
- 23.- A. Hauriou: Derecho constitucional e instituciones políticas. Ariel. Barcelona 1971.
- 24.- R. Camames: Cuatro problemas de la economía española. Peninsula. Madrid. 1965.
- 25.- Karl Loewenstein: Teoría de la constitución. Ariel. Barcelona 1957.
- 26.- I Semana Economica Internacional: La region y el desarrollo. Dopesa. Barcelona 1972.
- 27.- R. Trias Farga: Cataluña i el modern concepte de región económica. Barcelona. 1966.
- 28.- R. R. Dickinson: Ciudad, Region y Regionalismo. Omega. Barcelona. 1961.

29.- J. Bestard: Situación de cambio: Hombre nuevo, sociedad nueva.
Palma de Mallorca. 1972.

30.- A. Sampson: Los nuevos europeos. Destino. Barcelona. 1971.