REFLEXIÓN JURÍDICA SOBRE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA EN EL HORIZONTE DE LA UNIÓN EUROPEA

JUAN ANTONIO HURTADO MARTÍNEZ *

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. ORIGEN Y NATURALEZA DE LA U.E.—III. PRINCIPIOS COMPETENCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA: III. A. *De la competencia comunitaria.*—III.B. *¿Cesión irreversible del ejercicio de competencias soberanas?*—III.C. *La Subsidiariedad.*—III.D. *La Irrevocabilidad de la cesión.*—IV. FUNCIONES REGIAS.—V. RECEPCIÓN EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO.—VI. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA CORONA: VI.A. *Competencias del Monarca potenciadas con el ingreso de España en la Unión Europea: funciones ante la U.E.: Alta Representación. Manifestación del Consentimiento del Estado. Ius Legationis...*—VI.B. *Otras competencias.*—VII. RELACIÓN CON EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA: VII.A. *De la Constitución Europea.*—VII.B. *Los proyectos de Constitución europea: a) Naturaleza. b) Los sucesivos proyectos de Constitución. c) Contenido esencial del proyecto de Constitución Europea. d) Valoración.*—BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las funciones regias se encuentran estrechamente vinculadas al derecho constitucional. Si realizáramos una ecuación que expresara

* Juez en prácticas y Doctorando en UNED.

el nacimiento, desarrollo y resultado del constitucionalismo, habríamos de incorporar en ella una referencia, cardinal en el conjunto, a las funciones de la Corona. En el palenque de las ideas políticas, uno de los adalides fue sistemáticamente la Monarquía. La propia noción de *Texto Constitucional* nació *por* y *para* ser puesta en relación con las prerrogativas regias en la organización política de la nación. Principios básicos de la teoría jurídica y de la propia mentalidad actual han sido forjados bajo la incesante actividad de órganos integrados en una monarquía; ora limitada, ora parlamentaria. Por ello, en el presente fenómeno de integración europea, cuanto pueda afectar al papel y existencia de las monarquías europeas, de la Monarquía Española, afectará al nervio oculto de la normación social de forma especialmente sensible.

De los quince países que forman parte de la Unión Europea, siete son Monarquías Parlamentarias que afrontan el porvenir de la integración europea con la necesidad de redefinir su función en el ente multinacional resultante. La cuestión afecta a elementos formales y materiales de la mayor relevancia; no es un mero «quitar y poner» de ropajes políticos y jurídicos. No es, tampoco, que el proceso de unificación europea afecte exclusivamente a cierto número de asambleas aristocráticas e ilustradas, al estilo del siglo dieciocho, sino que todos y cada uno de los elementos poblacionales deben conocer de verdad los mecanismos y las finalidades que se encierran en el desenvolvimiento comunitario.

La doctrina se muestra bastante conforme en la idea que el Estado es una forma histórica concreta de la unidad política, distinta no solo de aquellas que le han precedido en el tiempo sino también de las que eventualmente puedan seguirle dada la historicidad que le es propia. Así el Estado debe ser entendido como un determinado tipo de organización en el proceso histórico que se perfila por su contraste con las organizaciones políticas previas y que se encuentra en un nuevo proceso de transformación derivado de la existencia de comunidades supranacionales.

Recordando el criterio de Wolzendorff¹, «*el Estado es poder originario de mandar*», lo que afecte al Estado afectará también a la titu-

¹ Comentado por Carl Schmitt en «Teología política», *Estudios políticos*, trad. esp. Doncel, Madrid, 1975.

laridad, en potestad propia, a la tenencia y ejercicio del poder político. En el sistema político español, la Corona está vinculada en la Jefatura de Estado, directamente y como órgano constitucional, con la Soberanía Nacional que «*reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*»; el poder originario, lo tiene el pueblo español. Soberanía popular, Corona y representación parlamentaria son conceptos inescindiblemente ligados en la C. E. de 1978.

Tras la modificación operada por los Tratados de Maastricht el 7 de febrero de 1992 y de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, la Unión Europea, que sin embargo no goza como tal de personalidad jurídica, adquiere esencia federal y política enumerando en el art. 2.º del T.U.E. una serie de objetivos que se amplían con disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común, cooperación judicial y asuntos de interior. Así pues, desde la normación primigenia, contenida en los tratados de París y Roma, las modificaciones han sido profundas.

La naturaleza jurídica de la Unión es discutible, el Tratado establece en el vigente artículo 1.º la voluntad de constituir una Unión «cada vez más estrecha entre los **pueblos** de Europa» con fundamento en las Comunidades Europeas y en las nuevas políticas de cooperación, PESC y CAJI. Para referirse al fruto de esta evolución, algunos autores hablan de Confederación de Estados y otros se refieren a una «supranacionalidad». Lo cierto es que la Unión incluye en su seno a las Comunidades, pero al mismo tiempo avala formas intergubernamentales de cooperación internacional entre los Estados miembros y entre éstos y terceros, lo cual entraña un sistema mixto y ciertamente contradictorio.

Vistas las hipótesis racionalistas, que contemplan el nacimiento del Estado y su evolución como un fenómeno aséptico inmediatamente ponderable por el estudio doctrinal, es posible imaginar una hipótesis de unión europea que fuera superando instituciones políticas y modificando las relaciones jurídico-políticas que las fundamentaron. De este modo, las instituciones nacionales nacerían, se desarrollarían y morirían. Como las formas de Estado se ajustan, más o menos, a las necesidades de las exigencias históricas y definen sus contornos y contenidos a las novedades que se van planteando, podrían llegar a desaparecer totalmente dejando su lugar a otro tipo de organización Europea.

La Monarquía, como institución histórica y como *forma política de Estado*², puede entrar en colisión con el diseño de unificación europea preconizado por cierto sector político puesto que siendo nociones políticas que buscan un elemento relacional y de integración, son claramente susceptibles de mostrarse incompatibles.

La realidad de los hechos demuestra que los órganos de representación integrados en la U.E. son poco susceptibles de control por parte de los ciudadanos; sólo a cuenta gotas y en vía de excepción llegan al ciudadano la noticia de resoluciones comunitarias, ya adoptadas y sobre las que poco puede hacer. Si a ello sumamos la existencia de grupos parlamentarios europeos, que prácticamente pulverizan el voto del electorado nacional, un complicado sistema de votos en el Consejo y demás instituciones comunitarias (con el consabido inconveniente del *logrolling*, etc.) y los contraintereses geopolíticos, veremos que frente a la Unión Europea ni es la oposición frontal por sistema ni es la entrega incondicionada por principio la actitud que debieran desempeñar las instancias nacionales.

Un mecanismo contemplado por el ordenamiento comunitario en esta materia, sin duda con voluntarioso criterio, es la colaboración entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo mediante el reconocimiento de la *Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos* (de los Parlamentos nacionales) —C.O.S.A.C.— en el Tratado de Maastricht³. También admitiendo la existencia de la Conferencia de Parlamentos o *Assises*⁴, como asamblea del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, nada menos, que se podrá reunir "*siempre que sea necesario*", sin afectar a las competencias propias de las cámaras y sin capacidad decisoria.

² Por emplear el término del art. 1.3.º de la Constitución Española de 1978.

³ Concretamente en el Apartado II del Protocolo 9 a citado Tratado de 7 de febrero de 1992. Este órgano fue creado en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989. A pesar de todo, esta asamblea, en el seno de la Unión Europea, se limita a «*estudiar cualquier propuesta o iniciativa legislativa*» sobre ciertas materias, pudiendo «*informar*» al Parlamento, Consejo y Comisión de cualquier «*contribución*» propia o remitir directamente citadas «*contribuciones*», si bien «*Las aportaciones de la COSAC no vincularán en absoluto a los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.*»

⁴ En expresión de la propia Declaración n.º 14 al T.U.E.

Además, se busca la colaboración mediante la intensificación del intercambio de información entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo⁵. Otra alusión a los parlamentos nacionales en relación con la Unión Europea se encuentra dentro del Protocolo n.º 9 al Tratado de Maastricht, en el reconocimiento al derecho de recibir, por los órganos comunitarios, los documentos de consulta y las propuestas legislativas de la Comisión europea⁶.

En todo caso, tratar estos asuntos implica la dificultad de efectuar elaboraciones conceptuales entre elementos que sólo parcialmente son homogéneos aunque sus efectos sí que puedan detectarse en un mismo plano de influencia.

II. ORIGEN Y NATURALEZA DE LA U.E.

Uno de los mejores medios para conocer el alcance y naturaleza de una institución jurídica es detenerse a reflexionar sobre la teoría de su origen. Si nos dedicamos a ello comparando la noción de la Monarquía en el Estado actual y de la Unión Europea, percibiremos una serie de diferencias de notable dimensión.

Como es sabido, la Unión Europea debe su existencia a un proceso que se inició con la subscripción por parte de seis Estados de los Tratados constitutivos de la C.E.C.A., EUROATOM y la C.E.E. Lo que denomina acervo comunitario, el conjunto normativo de las diferentes disposiciones que regulan el funcionamiento de la Unión Europea, se halla formado al más alto nivel por los tres instrumentos de Derecho Internacional Público firmados en París el 18 de abril de 1951 y los dos de Roma el 25 de marzo de 1957, que dieron nacimiento a las tres comunidades arriba mencionadas.

El debate doctrinal sobre la naturaleza de la Unión Europea, anteriormente Comunidades Europeas, ha sido prolijo, contradicto-

⁵ «La Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea...». Declaración n.º 13 al T.U.E.- **Relativa al cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea.**

⁶ Principio reiterado en la Declaración n.º 13 al T.U.E. ya mencionada.

rio y cambiante. Ello es comprensible si se piensa que el fundamento normativo ha quedado sometido a un proceso de continua evolución y transformación⁷ con mutaciones de los Tratados Fundacionales y demás Acuerdos constitutivos.

El procedimiento arquetípico de unificación europea es el de «integración sectorial» y fue anunciado ya el 24 de noviembre de 1950 por el ministro de asuntos exteriores francés Monnet, ante la Asamblea consultiva del Consejo de Europa: *«Por el momento nuestra tarea no es otra que buscar y encontrar soluciones a los problemas concretos que se plantean de modo inmediato... Este procedimiento no presupone la creación de un superestado, se limita a prever ciertas instituciones particulares en un ámbito limitado... **está libre de toda carga ideológica y es esencialmente práctico por su objeto, empírico por su método...**»* Analizando estos antecedentes y el posterior caudal de Reglamentos, Directivas y documentación varia publicada en el D.O.C.E. no cabe duda que los creadores de la Unión Europea se proponían erigir, no una unidad política, sino una tecnoestructura que favoreciera para el futuro una convergencia política.

Siguiendo a Iglesias Cabero⁸, dentro de las diferentes posturas se podría distinguir las siguientes:

a) *Teoría federalista e internacionalista*, que son consideradas entre sí como antagónicas y defienden, respectivamente, que nos encontramos ante una organización política de corte federal en un grado de evolución más o menos avanzado, o que la U.E. es un sujeto de Derecho internacional, una Organización internacional sometible al Derecho Internacional común.

b) *Teorías supranacionalistas y funcionalistas*. Estas doctrinas parten de la base de que la Unión Europea es un ente *sui generis* que no es ni una organización internacional, a modo, ni estatal sino una

⁷ Transformación normativa que continuará incesantemente, como profetiza el artículo 1.º del T.U.E. cuando se refiere al «... proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa....», si bien pueblos de Europa no es lo mismo que Estados de Europa.

⁸ En su obra *Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo*, ed. Colex, Madrid, 1999. Ver especialmente, a este respecto páginas 37 y ss.

organización supranacional provista de derechos soberanos propios, independencia de sus instituciones propias y la posibilidad de emitir órdenes que vinculan incluso a Estados que votaron en contra. El término *comunidad*, como *ente*, alude a la existencia de un sujeto de derecho capaz de asumir titularidades, de contraer obligaciones y adquirir derechos; el término *supranacional*, que simplemente va más allá de lo nacional, de lo estatal. También se destaca la falta de competencias universales de la Unión.

c) Teoría de la *unidad de la Comunidad Europea* que viene a considerarla una «*Comunidad de Derecho*» en equivalencia a un Estado de derecho y que, entre otras cosas, equipara al Tribunal de Justicia con un Tribunal Constitucional.

d) La cuarta de las principales teorías a las que nos venimos refiriendo sería la del *Ordenamiento jurídico Comunitario*. Para los defensores de esta teoría, la Unión implica un ordenamiento nuevo de características peculiares que da como resultado una cierta inversión en la tendencia histórica de creación de Estados.

Un argumento decisivo respecto a la consideración de la Unión Europea como una Organización Internacional incardinable en el propio Derecho Internacional, se encuentra en el régimen de inmunidades jurisdiccionales de que disfrutaban personas e instituciones integradas en su organización.

No debe pasarse por alto tampoco, en la línea que seguimos, el hecho de que si el carácter de los tratados comunitarios excluye el uso de las *reservas* a la suscripción de los mismos por los Estados miembros, arquetípico del Derecho Internacional común, no ocurre lo mismo con las *declaraciones y protocolos* en citado contexto. En efecto, mediante estos anejos, de uso abundante en los Tratados Comunitarios, se precisa y complementa o adiciona el contenido principal del instrumento, como verdaderas disposiciones adicionales que son, pero también se utilizan para excepcionar el régimen común aplicable a todos los Estados a favor de alguno o algunos de ellos, que se niegan a entrar en el acervo común. Aunque la *reserva* internacional sea fruto exclusivo de quien la incorpora en su acto de voluntad de adhesión a una Norma de Derecho Internacional, condicionándola, y la *declaración*, dentro de los Tratados de la U.E. una suerte de dispensa colectiva y excepcional de los Estados miembros

que se reconoce y otorga a uno de ellos, los efectos vienen a ser los mismos: el mandato normativo pierde generalidad, imperatividad y coercibilidad por voluntad de un Estado miembro y a su instancia⁹.

Existen disposiciones tributarias sobre las instituciones de las Comunidades o sobre la propiedad de sus bienes que son análogas a las existentes en el derecho administrativo español respecto a los bienes demaniales o patrimoniales de los entes públicos: las Comunidades disfrutaban de exención fiscal, tanto directa como indirecta, etc. Pero más allá de esto, el régimen de inmunidades e inviolabilidades que se pueden localizar en el ordenamiento de las comunidades europeas excede con mucho, en lo sustantivo y en lo formal, del existente en cualquier Estado de Derecho europeo¹⁰, respecto a los miembros de sus administraciones públicas.

Sin ánimo exhaustivo, hay que recordar cómo las inviolabilidades e inmunidades de jurisdicción benefician a todos los funcionarios y agentes de las Comunidades¹¹ por los actos que realicen con carácter oficial, «... *incluidas sus manifestaciones orales y escritas, aún después de haber cesado en sus funciones...*». Ello implica una total irresponsabilidad jurisdiccional, también penal con todos los peligros consiguientes, que colisionando con el art. 103 de nuestra Constitución¹² sólo se pueden cohonestar con el artículo 21 de la

⁹ Así pues, dan resultados muy similares estas dos instituciones tan diferentes. Como botón de muestra puede consultarse el Protocolo n.º 25 anejo al Tratado Constitutivo de la C.E., «*Sobre determinadas disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*»; los Protocolos n.º 22 y 26 «*Sobre Dinamarca*» Véase también la Declaración n.º 2 aneja al Tratado de Amsterdam, «*Declaración de Dinamarca sobre el artículo 42 del Tratado de la Unión Europea*», etc. Recuérdese además supuestos de no suscripción por Estados miembros de instrumentos generales como sucedió en 1989 con la *Carta Europea de Derechos Fundamentales de los Trabajadores*, declaración política solemne no suscrita por el Reino Unido.

¹⁰ Éstos se hallan contenidos en el *Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas* hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965, actualizados por el art. 9, 4.º del Tratado de Amsterdam que modificó el Protocolo n.º 34 anejo a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

¹¹ Art. 12. a del Protocolo 34 anejo a los Tratados constitutivos.

¹² «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales ... con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

Ley Orgánica del Poder Judicial, y sus normas concordantes, que remitiendo al régimen internacional común, señala: «*Los Juzgados y Tribunales españoles conocerán de los juicios que se susciten en territorio español entre... españoles y extranjeros... con arreglo a lo establecido en la presente Ley y en los tratados y convenios internacionales en los que España sea parte. Se exceptúan los supuestos de inmunidad de jurisdicción y de ejecución establecidos por las normas del Derecho Internacional Público*».

Como vemos, hay importantes argumentos jurídicos para considerar a las Comunidades Europeas unas organizaciones internacionales de carácter *sui generis* que no son soberanas en cuanto no son entes originarios.

III. PRINCIPIOS COMPETENCIALES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA:

III.A. DE LA COMPETENCIA COMUNITARIA

Una corriente doctrinal, muy minoritaria, ha criticado la Constitución Española de 1978 por considerarla un cuerpo normativo excesivamente amplio en su abanico material. Esa misma corriente considera que es poco concreta y explícita en la regulación de materias demasiado importantes, como por ejemplo la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas sita en el Capítulo 3.º del Título VIII de la C.E. Pues bien, esta crítica que pudiera, o no, estar justificada en el caso de la Constitución de 1978, debiera elevarse en grado ante la regulación contenida en el Ordenamiento jurídico de la Unión Europea. Y ello porque la atribución de competencias entre los diferentes órganos comunitarios no viene prefijada en enunciados precisos que indiquen competencias exclusivas, ni siquiera se aproxima al modo constitucional de los arts. 148 y 149 de la C.E.

Se dirá, con razón, que los Tratados que fundamentan el acervo comunitario no son constituciones y no quedan sometidos a las mismas exigencias jurídicas que aquellas; se dirá, y también con razón, que el dinamismo de la integración europea exige un marco jurídico ágil y abierto; pero el caso es que el principio de legalidad, según el criterio manejado en el derecho interno que supone la determina-

ción exacta de los elementos esenciales de la competencia y su ejercicio, no se da en esta materia dentro de los Tratados europeos.

La atribución de competencias en este régimen de la U.E. se instrumenta con la no fijación definitiva y estática de las competencias comunitarias, lo que se denomina como *principio atributivo*. También destaca el principio de los *poderes implícitos*¹³ que liberan de una enumeración exhaustiva de competencias a favor de los entes comunitarios.

A pesar de lo anterior, la parcela normativa comunitaria de tipo fundamental, es decir los Tratados Constitutivos y demás derecho originario, forman una unidad que no puede ser modificada sin que concurren las mismas voluntades que coadyuvieron a su otorgamiento. La expresión que el Derecho Comunitario es un derecho *in fieri*, que se está continuamente haciendo, resulta muy cierta si tenemos en cuenta, para el caso español, que antes de la autorización concedida por las Cortes Generales para la firma del Tratado de Amsterdam en 1997, la cláusula del art. 93 de la C.E. habíase aplicado ya en varias ocasiones¹⁴.

III.B. ¿CESIÓN IRREVERSIBLE DEL EJERCICIO DE COMPETENCIAS SOBERANAS?

El Tratado de Adhesión constituye el fundamento inmediato de la vinculación jurídica de España al ordenamiento comunitario, y la

¹³ «Cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes...» (artículo 308 TCE tras el Tratado de Amsterdam)

¹⁴ Además de la Ley Orgánica 10/1985 de 2 de agosto que autorizó la adhesión española a las Comunidades Europeas, eran la Ley O. 4/1986 de 26 de noviembre que autorizó la firma del Acta Única Europea, la de la manifestación de consentimiento en el Tratado de la Unión Europea mediante Ley O. 10/1992 de 28 de diciembre, la ley que autorizó al gobierno español la firma de los Tratados de Adhesión de Finlandia, Suecia y Austria, con Ley O. 20/1994 de 29 de diciembre.

Constitución en el cauce de su artículo 93, el mediato en cuanto fundamenta la autorización según efectiva Ley Orgánica de la suscripción del Acta de adhesión¹⁵ e instrumentos complementarios el 12 de junio de 1985. Así lo señala inequívocamente la Sentencia n.º 28 del Tribunal Constitucional de 14 de febrero de 1991. Por ello, y siguiendo la doctrina expuesta en esa sentencia, «...a partir de la fecha de adhesión se halla vinculado al derecho de la Comunidades Europeas, originario y derivado...». En ese marco es donde deben entenderse comprendidos los mecanismos de integración del ordenamiento comunitario en el ordenamiento jurídico interno, mediante los efectos jurídicos de primacía y efecto directo de las normas comunitarias, también reconocidos por el Tribunal Constitucional en la sentencia mencionada.

La doctrina¹⁶ no duda en señalar aquéllos límites jurídicos del Instrumento de Adhesión y de la adhesión misma de España a las Comunidades Europeas. A pesar de la eficaz plenitud de la integración española en la Unión Europea, no cabe la menor duda de que existen límites, o limitaciones, respecto a ella y que el uso del mecanismo reconocido por el artículo 93 de la Constitución en la firma del Tratado de Adhesión no los diluye.

No obstante, al no existir límites de índole temporal, las limitaciones sustantivas o materiales de la incorporación a la Unión Europea serían:

1. La titularidad de las competencias. Cabe una cesión del ejercicio a las instituciones y órganos de las comunidades pero no, como señala Pérez Tremps, «... el vaciado de las (competencias) del Estado...». Y ello al margen de que la atribución y reparto de competencias de los órganos de la Unión no sean conceptos muy precisos, por la inexistencia de listas y la operatividad de la ampliación de poderes por conexión con misiones y objetivos de la Comunidad; (p. e. el artículo 235 del TCE, que se refiere a poderes implícitos y competencias paralelas).

¹⁵ Ver *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, Paz ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA y otros, pág. 395, ed. Eurolex, Madrid, 1996.

¹⁶ Ver pág. 387 de «La adhesión de España a las Comunidades Europeas» en *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, de Paz ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA y otros autores.

2. No resulta posible atribuir el poder de Reforma Constitucional a las entidades comunitarias, comprendiendo en ella todos los extremos contemplados en el artículo 168 de la C.E., es decir, «*la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo Segundo, Sección 1.ª del Título I, o al Título II,...*». Además de la sistemática jurídica, el propio Tribunal Constitucional en Declaración de 1 de julio de 1992¹⁷ ha tenido ocasión de desarrollar esta doctrina y así declara que: «... *En virtud del artículo 93, las Cortes Generales... pueden ceder o atribuir el ejercicio de "competencias derivadas de la Constitución", no disponer de la Constitución misma, contrariando, o permitiendo contrariar, sus determinaciones, pues, ni el poder de revisión constitucional es una "competencia" cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su Título X*».

3. Respecto a una tercera categoría de limitaciones que supondrían barreras absolutas de integración, la doctrina es menos expresiva y bien alude a ciertos principios y valores constitucionales. También se alude a los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, pero no debe olvidarse que, por un lado, puede coincidir su reconocimiento y admisión en las declaraciones genéricas de ambos ordenamientos sin que su concreto contenido normativo ni el de su tutela jurídica sean el mismo. Además, tampoco debe olvidarse que el artículo 94 exige meramente la autorización de las Cortes Generales, sin la exigencia de ley orgánica, para la prestación del consentimiento del Estado respecto a Tratados o convenios que afecten a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

El Acta de adhesión española en las Comunidades Europeas, es un instrumento complejo de *derecho originario* que materializa las condiciones del ingreso y que por lo tanto, jurídicamente, es un cimiento y auténtica *conditio iuris*, una condición de incorporación que no puede ser rebasada¹⁸. Es decir, sólo puede entenderse "*cedi-*

¹⁷ Esta Declaración se emitió por el T.C. en el ejercicio de un *Control Previo de Constitucionalidad* del Tratado de la Unión Europea anterior a la suscripción del mismo por el Estado Español.

¹⁸ Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Javier GONZÁLEZ VEGA y Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, en *Introducción al Derecho de la Unión Europea*.- «Principios Básicos y caracteres generales de la Unión Europea...», en pág. 104, concretan

do" el ejercicio de las competencias constitucionales que expresamente se hayan recogido en los concretos tratados comunitarios y por ello, la modificación sucesiva de ese concreto marco instrumental requiere, al menos, la manifestación de voluntad de los mismos sujetos que concurrieron al otorgamiento del anterior. Ello en el plano constitucional español equivale, como así ha ocurrido en la práctica, a la repetida utilización del mecanismo jurídico-político contemplado en el artículo 93 de nuestra Constitución¹⁹ de 1978.

III.C. LA SUBSIDIARIEDAD

Este principio informador de la actuación de las Comunidades Europeas, en aquellas materias que perteneciendo a su ámbito competencial genérico entra en concurrencia con la de los Estados miembros, se halla enunciado en su más simple expresión dentro del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea tras la modificación producida por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam.

El principio de **Subsidiariedad**, tal como se refleja en los textos comunitarios, no es un concepto simple. En ocasiones parece sobrestimado, como mecanismo de relación política, por la propia documentación comunitaria. Parcialmente está integrado por el principio de **competencia** señalado en el artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea «... *la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le han sido atribuidas y de los objetivos asignados por el Tratado...*» y **proporcionalidad** «... *Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado...*». Sería, no obstante, señalable como principio de *subsidiariedad* el que se enuncia también en el art. 5 del T.C.E. cuando dice que «... *en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Comunidad, ésta intervendrá sólo en la medida que los objetivos*

ese contenido normativo en «... *los principios que rigen la incorporación del nuevo miembro, la recepción del acervo comunitario, las reglas de aplicación temporal y espacial del derecho comunitario, la adaptación de los Tratados constitutivos y de los actos de las Instituciones, las medidas transitorias y las derogaciones o suspensiones temporales de vigencia que concretan el principio de progresividad en la adhesión.*»

¹⁹ Véanse a tal respecto la nota n.º 14 de este trabajo.

de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros...»

Se destaca también la existencia de un principio *democrático*, que se integraría en el de subsidiariedad, en cuanto permitiría aproximar la toma de decisiones a un nivel lo más cercano posible a los ciudadanos, así como postular la restricción de las intervenciones públicas para facilitar la acción de la denominada sociedad civil ...

Menos evanescente y más vinculado con un sentido jurídico-político de la *subsidiariedad*, como forma real y efectiva de atribuir competencias e instrumentos para ejecutarla, de distribuirlas entre los órganos de las Comunidades y los Estados miembros, es el principio de *base jurídica* o de actuación con apoyo en precepto comunitario habilitante: tanto uno como otro son directamente fiscalizables por el Tribunal de Justicia²⁰.

III.D. LA IRREVOCABILIDAD DE LA CESIÓN

Una línea doctrinal parte de la base que el derecho comunitario tiene como presupuesto la cesión institucional e irreversible, por parte de los Estados miembros, de determinadas parcelas de su soberanía a la comunidad supranacional que constituye la Comunidad Europea. La cuestión no resulta baladí; la cesión irreversible sí que afectaría, propiamente, a la Soberanía nacional.

El vigente Tratado de la Unión Europea²¹ no contiene disposición que regule, señale o indique la salida voluntaria o abandono de la UE, ni tampoco la expulsión o exclusión de los Estados miembros. De esta manera, se ha dicho, los Estados «soberanos» asumen obligaciones de carácter permanente, a las que quedan sujetos sin limitación temporal. Mas ello no implica, a falta de declaración y admisión expresa de las partes interesadas, que sea irrevocable y definitiva la adhesión de los Estados a la Unión Europea; por lo

²⁰ Ver Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 21 de febrero de 1995, «SPO contra Comisión».

²¹ Como pone de manifiesto *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, ob. cit. en pág. 104.

menos desde el punto de vista jurídico. Los límites jurídicos a la adhesión comunitaria de los Estados miembros que hemos visto anteriormente también operan en este aspecto.

Si desde el punto de vista práctico pueden constituirse vínculos y dependencias indisolubles, desde un criterio de estricta legalidad y de predominio del Estado de Derecho, no cabe duda que cualquier Estado, llegado el caso y ante la ausencia de mecanismo *ad hoc*, se hallaría legitimado para invocar el procedimiento general existente en el derecho internacional público para la extinción de los Acuerdos, que es la *denuncia de los Tratados*. Los Estados miembros eran soberanos al integrarse en las Comunidades y siguen siéndolo ahora²², como señala Iglesias Cabero.

La antigua doctrina del Tribunal de Justicia europeo (Sentencia de 15 de julio de 1964 p.ej.) señalaba que las Comunidades suponían «... un nuevo ordenamiento jurídico de Derecho internacional.» Actualmente, el propio Tribunal Constitucional español, mediante Declaración de 1 de julio de 1992, tuvo ocasión de pronunciarse sobre la hipótesis de una impugnación *a posteriori* ante él de un Tratado Comunitario, admitiendo el empleo del recurso y cuestión de inconstitucionalidad²³, conforme al régimen general aplicable a los Acuerdos Internacionales²⁴. Si el Tribunal Constitucional hubiera admitido la cesión de la soberanía, no meramente de su ejercicio competencial, debiera haberse declarado incompetente por falta de jurisdicción.

Dentro de esta base jurídica, que debe entenderse aplicable en ausencia de norma comunitaria especial que señale lo contrario y mientras no cambien las cosas, operará el Convenio de Viena sobre *Derecho de los Tratados* que admite la posibilidad de que sea revocado o anulado un Tratado Internacional cuando, en su otorgamiento,

²² Ver pág. 38 de *Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo*, ob. cit.

²³ En la parte que nos interesa, citada Declaración de Inconstitucionalidad señalaba «... es evidente la perturbación que, para la política exterior del Estado, implicaría la eventual declaración de inconstitucionalidad de una norma pactada...»

²⁴ Remitiendo a los artículos 95 C. E., 27 y 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

se hayan violado las normas internas estatales de forma manifiesta y afectando a una norma de importancia fundamental del Derecho interno²⁵. Esto concede, incluso en sede internacional, preponderancia jurídica a las normas constitucionales y nos reconduce jurídicamente al principio según el cual *el Estado asume voluntariamente sus obligaciones internacionales y si queda sometido al D.I. es por su propia voluntad... soberana*²⁶ y normas de su ordenamiento jurídico. Esto implica un nexo entre las más altas normas de derecho interno con el Derecho internacional de superior rango; en el primero se encuentra la representación que ejerce S.M. el Rey dentro de la Corona.

Como claro límite a la hipotética soberanía de las entidades comunitarias, aún cabría extenderse sobre la exigencia de unanimidad favorable por parte de todos los Estados miembros del Consejo para la adopción de las decisiones en las Comunidades europeas que alteren el marco constitutivo.

Para la modificación del régimen comunitario consistente en la incorporación de nuevos Estados miembros, se exige en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea, el voto favorable del Consejo, dictamen favorable del Parlamento Europeo y consulta a la Comisión Europea²⁷, además de la ratificación interna de todos los Estados miembros de la Unión.

²⁵ Ver Elisa PÉREZ VERA y A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, «Atribuciones internacionales del Rey» en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, VV.AA., ed. EDERSA, Madrid, 1997.

²⁶ Luís LÓPEZ GUERRA, *Introducción al Derecho Constitucional*, ed. Tirant lo blanch, Valencia, 1994. Ver especialmente págs. 213 y ss.

²⁷ «Cualquier Estado europeo podrá solicitar el ingreso como miembro en la Unión. Dirigirá su solicitud al Consejo, que se pronunciará por unanimidad después de haber consultado a la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, el cual se pronunciará por mayoría absoluta de los miembros que la componen.

Las condiciones de admisión y las adaptaciones que esta admisión supone en lo relativo a los Tratados sobre los que se funda la Unión serán objeto de un acuerdo entre los Estados miembros y el Estado solicitante. Dicho acuerdo se someterá a la ratificación de todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.»

IV. FUNCIONES REGIAS

Ante la U.E., como indica P. Lucas Verdú²⁸, no resulta suficiente el análisis escuetamente técnico-jurídico para comprender, plenamente, el derecho y la realidad constitucionales de la Monarquía parlamentaria española, ni la naturaleza y funciones de la Corona.

Se debe tener muy presentes los aspectos simbólicos, el contenido histórico que alberga y la función política capital que cumple en la integración del Estado y en la integración de la propia sociedad. La Corona de España, en su desenvolvimiento, ha adquirido, revivido y desarrollado prácticas y convenciones jurídico-políticas características de una Monarquía parlamentaria vital y expansiva²⁹.

Por otro lado, no es lo mismo referirse a los *poderes implícitos* de la institución Monárquica en el presente, tras veinte años de funcionamiento del régimen democrático, que en 1979 ó 1984. El Alto Patronato, por ejemplo, no es función exclusiva del Rey o del Príncipe de Asturias, en el momento actual. La *realidad de las cosas*, la "naturaleza" de las instituciones, la *realidad jurídica* o la *Constitución material* del sistema español, han dejado bastante reducido el imperativo aserto del art. 58 de la Constitución Española³⁰.

Toda función se halla destinada a actuar un interés ajeno (no propio, como sucediera bajo la concepción patrimonial del señorío territorial regio), y además público. El *officium*, concepto que por evolución ha venido a constituir la denominación del propio cargo, constituía en la antigua Roma el deber relacionado con el desempe-

²⁸ En *Curso de Derecho Político n.º IV, Constitución de 1978 y transformación político-social española*, ed. Tecnos, Madrid, 1984.

²⁹ Luís LÓPEZ GUERRA señalaba la «... *inexistencia en España de aquellas prácticas y convenciones propias de las restantes Monarquías parlamentarias, que, en la medida en que existieron en nuestro país, perdieron su vigencia con el fin de la Restauración y que, evidentemente, no pudieron desarrollarse en regímenes posteriores...*». Ver «Una Monarquía parlamentaria», en *El régimen constitucional español*, VV.AA., ed. Labor, Barcelona, 1982.

³⁰ «La Reina consorte o el consorte de la Reina no podrán asumir funciones constitucionales, salvo lo dispuesto para la Regina.»

ño de determinadas funciones de administración³¹ pública; también significaba el deber moral de hacer determinadas cosas.

Cuando se establece el predominio del *Principio democrático* y con él se incorpora, como principio político básico de la organización estatal, la exigencia de que las funciones supremas del Estado sean ejecutadas de manera que correspondan a la voluntad popular, éstas se ejercerán por personas responsables. Su permanencia en el cargo quedará sometida al control, más o menos periódico, de un escrutinio por parte del cuerpo social depositario de la Soberanía³².

V. RECEPCIÓN EN EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO

Siguiendo a Biscaretti di Ruffia³³ podemos observar cómo los elementos básicos que caracterizan la incorporación del Principio Democrático (gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo) en las Monarquías contemporáneas, procede de la evolución experimentada a lo largo de los siglos XVIII y XIX por la Monarquía británica.

Dicho autor le atribuye señaladamente:

* El Parlamento bicameral, representativo y revestido de poderes efectivos, no meramente formales o petitorios.

* La irresponsabilidad del Jefe del Estado, cubierta por la necesaria intervención de los miembros del gobierno que son responsables ante las Cámaras parlamentarias.

* La existencia de una serie de libertades civiles, también efectivas en cuanto son susceptibles de obtener tutela cierta del poder judicial.

³¹ Ver *Diccionario de jurisprudencia romana* de M. J. GARCÍA GARRIDO, DYKINSON, s.l., Madrid, 1990.

³² Ver *Derecho Constitucional*, de P. BISCARETTI DI RUFFIA, t. esp. de P. Lucas VERDÚ, ed. Tecnos, 1973. Págs. 223 y ss.

³³ Ver *Diritto Costituzionale*, ob.cit.

* La Monarquía Constitucional, como existencia de entidades y órganos políticos de derecho público que junto al Jefe del Estado, ejercen unitariamente la potestad de gobierno.

Biscaretti reconoce también en el desarrollo del Estado democrático, una influencia francesa, señaladamente de su Revolución de 1789, en:

* La doctrina de los Derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, que resultan inderogables por el Estado.

* El principio de la División de poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, que deben mutuamente equilibrarse para evitar el totalitario predominio de alguno sobre los demás.

* La noción de la Soberanía Nacional, antecedente del concepto Soberanía Estatal.

La incorporación del Principio Democrático en España se consolidó por medio de la promulgación de la Constitución española de 1978. Por virtud de ella España se constituyó en un Estado Social y Democrático de Derecho. Su artículo 1.º proclama que «... la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», reconoce que «la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria».

Desde el punto de vista material, el principio democrático se caracteriza por consolidar mecanismos de limitación del poder político, al tiempo que reconoce en favor de los ciudadanos unos derechos subjetivos que resultan ejercitables ante el Estado. Las esferas de actuación individual reconocidas por el Ordenamiento Constitucional, quedan exentas de la intervención estatal.

El principio democrático, en conjunción con el principio de Estado de Derecho y Estado Social, se traduce formalmente en la organización y descripción de las instituciones básicas del Estado conforme a los principios y valores superiores reconocidos en su Título Preliminar. Éstos poseen una potencia que precisa y determina el sentido de los mandatos normativos contenidos en la Constitución, Norma Fundamental del Ordenamiento. El Principio democrático implica que la organización política del Estado obedece al principio

de la separación de poderes, y sus instituciones se deben nutrir y funcionar bajo un carácter representativo.

Nuestra Constitución puede incluirse entre aquellas de posguerra que atribuyen a los partidos políticos un relevante papel en orden a «expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y actuar como instrumentos fundamentales para la participación política³⁴».

En nuestra Constitución la Monarquía representa un vínculo de continuidad y unidad del orden político y del pueblo.

Se ha dicho que las piezas maestras en que se basa la Monarquía parlamentaria son un Rey que no puede actuar por sí, sino a través de un ministro responsable, un Gobierno que se obtiene mediante procedimientos electorales democráticos, con sufragio activo y pasivo universal, bajo el principio de igualdad y un Parlamento que puede exigir responsabilidad al ejecutivo.

En nuestro país, y dentro de la Monarquía Parlamentaria, el Rey ocupa la alta magistratura de la Jefatura de Estado, pero no ostenta y a diferencia de las anteriores Constituciones de España, la Jefatura de Gobierno. Ésta se nutre por sujetos responsables política y penalmente con el respaldo del Parlamento, en el que se integran representantes populares.

El artículo 56.1 de la Constitución establece: «*El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes*». Es decir, moderar, arbitrar, representar internacionalmente al Estado y ejercer las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes, como señala Herrero y Rodríguez de Miñón³⁵.

³⁴ Ver artículo 6.º de la Constitución Española.

³⁵ En «Artículo 56: El Rey», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, VV.AA., dir O. ALZAGA, ed. EDERSA, Madrid, 1997.

La doctrina³⁶ es unánime en aceptar una clasificación de las funciones regias en el sistema constitucional español que vendría a distinguir entre:

A. Función Simbólica de la Monarquía:

- El Rey en su función de relación internacional.
- El Rey como Mando supremo de las Fuerzas Armadas.
- Función de concesión de empleos, honores y distinciones.
- El Rey como cabeza de la Justicia y titular del derecho de gracia.
- Patronazgo de las Academias e instituciones culturales.

B. Función Moderadora y Arbitral de la Monarquía.

- El arbitraje y moderación del funcionamiento regular de las instituciones del Estado.
- La sanción de la Leyes
- La expedición de los Decretos
- La Presidencia del Consejo de Ministros, a efectos de información, y la continua recepción de la información de los asuntos de Estado.
- Convocatoria de elecciones a Cortes, nombramiento y cese del Presidente del Gobierno y de los ministros y la convocatoria y disolución de las Cortes.

Los postulados de nuestra Constitución vigente, diseñan la figura de la Corona, como órgano estatal, al Rey y su Familia, sometidos al propio texto Fundamental y el resto del Ordenamiento jurídico, (art. 9.1) como el resto de «*los poderes públicos*». Si bien con la importante salvedad, a favor del Monarca, de su irresponsabilidad e

³⁶ Seguimos en esta enunciación a Antonio TORRES DEL MORAL, en su obra *Principios de Derecho Constitucional Español*, epígrafe «Monarquía y Corona: Las funciones del Rey», ed. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho U. Complutense, Madrid, 1992.

inviolabilidad, en cuanto ocupa su Alta Magistratura vitaliciamente y asume su *officium* en virtud de la propia norma objetiva.

También obedece el instituto de la irresponsabilidad regia a la necesidad de que las funciones monárquicas, como propias de la Jefatura del Estado, se materialicen y desempeñen en manera correspondiente a la «voluntad popular», por individuos cuya permanencia en el cargo se hace depender de los escrutinios periódicos. Por contrapartida, y como señalaba José M.^a Cordero Torres, la Monarquía exige amplias cooperaciones no en beneficio de un sector privilegiado ni de un grupo minoritario, sino de toda la masa ciudadana posible³⁷.

La doctrina mayoritaria coincide en que la fórmula empleada en el artículo 56 de nuestra Constitución implica que el Rey, como órgano estatal desempeña únicamente las funciones que expresamente le atribuye el Texto Fundamental y las Leyes.

A su vez, el artículo 62 enumera una serie de funciones «en particular» que ha planteado la duda doctrinal si puede aceptarse la existencia de otras que no viniendo expresadas en la Constitución, deben reconocerse por su posición preeminente, y aquellas genéricas señaladas en el Título II³⁸.

Se ha señalado que la respuesta negativa es la que parece más conforme con el Rey de una Monarquía parlamentaria europea. Su posición constitucional como árbitro y moderador del funcionamiento regular de las instituciones únicamente podría desarrollarse por medio de las competencias expresamente atribuidas. Además, el Rey se encontraría sometido al instituto del refrendo que expresa-

³⁷ En «La Monarquía en el mundo actual», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 54, Madrid, 1977.

³⁸ Art. 56. «1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado Español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.»

Art. 57. «1. La Corona de España es hereditaria en los sucesores de S.M. Don Juan Carlos I de Borbón, legítimo heredero de la dinastía histórica...».

mente se recoge en el punto 3.º del artículo 56 y en el artículo 64, con las excepciones contenidas en el art. 65, respecto al nombramiento y relevo de los miembros de Su Casa y la distribución entre los suyos de las cantidades consignadas en los Presupuestos Generales del Estado a su favor.

Ahora bien, un criterio formal de la Monarquía y de la Corona en el sistema constitucional español no basta para diseñar una aproximación de las efectivas funciones regias. La Corona aparece, en su tratamiento constitucional español, como institución-vértice del edificio institucional del Estado. Como señala P. Lucas Verdú³⁹, a quien seguimos, la Corona es un símbolo que representa la majestad real y sus facultades. Francisco Moreno de Herrera⁴⁰, mencionando a Bagheot que se refería a la Corona Británica, señalaba que el Rey no necesitaba más que tres poderes para que la sombra benéfica de su reinado protegiera al país: *el derecho de estímulo, el derecho de advertencia y el derecho de consejo*. También hemos de referirnos al criterio establecido por los profesores Tenorio Sánchez y Gonzalo González⁴¹, en orden a considerar la existencia de una verdadera función regia de *mensaje*, entendida como «... una actividad aneja al ejercicio de las funciones constitucionalmente atribuidas... sometido al régimen jurídico de responsabilidad y refrendo⁴²...». Esta función se manifiesta en la apertura de las Cortes Generales al nuevo curso político, en la emisión de los discursos o mensajes públicos del Monarca, e incluso de los miembros de la Familia Real... La doctrina extranjera, en su respectivo ámbito, también parece coincidir con el criterio señalado.

Ahora bien, la Corona y sus funciones no se encuentran referidas exclusivamente en el Título II de nuestra Constitución de 1978. Junto a los cometidos expresos constitucionales, se deben tener en cuen-

³⁹ En *Curso de Derecho político*, Tomo IV, *Constitución de 1978 y transformación político-social española*, ed. Tecnos, Madrid, 1984.

⁴⁰ En «La Monarquía actual en España», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 54, Madrid, 1977.

⁴¹ Para una cabal comprensión del Derecho de Mensaje Regio en la órbita de la Monarquía Parlamentaria es relevante la consulta del estudio «La Corona en los discursos parlamentarios del Rey», de los profesores TENORIO SÁNCHEZ, PEDRO J. y GONZALO GONZÁLEZ, M., en *Estudios sobre la Monarquía*, TORRES DEL MORAL, A. (dir.), Madrid, U.N.E.D., 1993.

⁴² TENORIO SÁNCHEZ, P. y GONZALO GONZÁLEZ, M., pags. 111 y 112 ob. cit.

ta otros contenidos que no son suficientemente explicados con la teoría de las funciones explícitas, a pesar de todo. Un ejemplo, retomando la función de mensaje o comunicación preeminente⁴³ del Jefe del Estado, lo encontraríamos en el discurso real dentro de la solemne Apertura del Año Judicial que se fundamentaría en los artículos 56.1.º y 117.1.º de la C.E. pero no «*expresamente*» y ello o porque está sumergida en potestades genéricas, que difícilmente pueden ser llamadas expresas, o porque es consecuencia coherente de la titularidad de citadas potestades. Así pues, las funciones «*expresas*» del Monarca lo serán tanto como expresas sean las normas atributivas constitucionales y como sean capaces las propias funciones de ser expresadas en un precepto constitucional sintético.

Desde un análisis técnico-jurídico, debe destacarse que la complejidad y el carácter normativo, no meramente naturalístico, de buena parte de las funciones constitucionales del Monarca, de la Corona como Institución, remite de forma amplísima a competencias que son *conditio iuris* de otras competencias jurídico-políticas más complejas, dando lugar a la existencia de grupos y conjuntos funcionales que difícilmente pueden entenderse como «expresos» o tasados, en un sentido propio⁴⁴. Como indica P. Lucas Verdú⁴⁵, el *status* de la Corona y la Monarquía, sus facultades, interrelaciones con otros órganos constitucionales y funcionamiento se expresan mediante los preceptos correspondientes, pero sin agotar su significado.

Aún así, la teoría de los poderes constitucionales *implícitos* del Monarca, de la Corona en la Constitución, no ha obtenido el respal-

⁴³ La falta de una exhaustiva articulación y práctica constitucionales de esta función, ofreció en España la dicotomía en las exposiciones públicas y/o solemnes de S.M. el Rey, de configurarlo o bien como portavoz de la política del Gobierno (al estilo de la Reina de Inglaterra en la apertura de las Cámaras Parlamentarias) o como instancia neutral (al estilo continental). Aunque no falta algún ejemplo de la primera opción, S.M. el Rey como Jefe de Estado ejerce esta segunda posición.

⁴⁴ Como sucede, por ejemplo, con el art. 56.2º de la C.E., «*Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.*», en relación con todo el régimen jurídico nobiliario español contemporáneo y su amplio fenómeno asociativo resultante.

⁴⁵ Ver «La Corona y la transformación político-social española» en *Curso de Derecho Político*, Vol. IV, ed. Tecnos, Madrid, 1984.

do mayoritario de la doctrina en nuestro país e incluso podría decirse que es contemplada con recelo por prestigiosos estudiosos de la materia. Quizá se deba a una huida consciente de todo lo que pueda significar una aproximación al papel histórico de las anteriores Monarquías Limitadas. Quizá se entienda que resulta incompatible con el principio constitucional de interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los Poderes Públicos. La realidad jurídica es tozuda y todavía se sigue buscando una etiqueta indiscutible con la que clasificar la decidida actuación de S.M. Don Juan Carlos en defensa de la Constitución y el régimen democrático, el 23 de febrero de 1981, diecinueve años después del hecho.

La doctrina científica distingue dentro de la Constitución Española, en línea con las Constituciones democráticas europeas de postguerra, dos partes fundamentales: una denominada *orgánica* que se ocupa de la definición de los órganos políticos, distribución de competencias y articulación entre los distintos poderes del Estado; otra, llamada *dogmática*, que recoge, el conjunto de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, los principios generales sobre la organización del Estado y los valores superiores a que aspira, que informan todo el articulado de la Constitución, a cuya obtención ha de encaminarse el ordenamiento jurídico.

Estas «*Normas Fundamentales*» del Estado, en expresión de García Pelayo, como todos los preceptos constitucionales, están dotados de validez jurídica, estructural y funcional al más alto nivel. La Constitución tiene valor normativo y su artículo 9.1, al indicar la sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos a ella, no excluye parte alguna. Además, la reforma del Título Preliminar, que contiene estos valores y principios superiores constitucionales, es objeto de protección especial al exigirse en el artículo 168, para su modificación o derogación, el procedimiento agravado de reforma constitucional exigible para el Título II, la reforma total de la Constitución o el Capítulo de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas. La preceptiva constitucional ha de interpretarse y explicarse sin perder de vista los elementos simbólicos integradores, organizadores y transformadores (de la propia Constitución), que no siempre se traducen en magnitudes normativas e institucionales aunque es claro que sirven para complementarlas⁴⁶.

⁴⁶ Ver P. Lucas Verdú, «La Corona...», en ob. cit. pág. 481.

Pues bien, dentro de los anteriores principios y valores constitucionales, junto al reconocimiento de España como Estado, social y democrático de Derecho, el reconocimiento de la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y la soberanía nacional que reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado, se define la forma política del Estado español como de Monarquía parlamentaria. Esta referencia a la Monarquía parlamentaria supone una comunicación directa entre este Título Preliminar y el Título II «*De la Corona*» que dota al contenido de este segundo apartado constitucional de un carácter fuertemente dogmático. Esta relación existe también entre el Título Preliminar y el Título III «*De las Cortes Generales*», como se acredita en el art. 66.1.º «*Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado*», si bien la vinculación es menor y el articulado es de carácter más organizativo, menos valorativo.

Visto lo anterior, cuando la Constitución atribuye a la Corona y al Monarca, en los artículos 56 a 65, cualidades que no son meramente organizativas y técnicas, no parece que incorpore la mera racionalización de un *irracionalismo tradicional*, con el mantenimiento de ciertos residuos históricos, sino que efectúa una personificación e incorporación en la alta magistratura de la Jefatura de Estado de los principios anteriormente enunciados en el Título Preliminar junto a una integración de la noción *Monarquía Parlamentaria*. Es decir, vincula los Principios y Valores constitucionales superiores con la Corona y Monarquía desde la ya mencionada dimensión del contenido histórico, la función política capital y los aspectos simbólicos.

De acuerdo a este criterio deben ser entendidas las funciones del Monarca y es por ello por lo que los principios y valores de la Monarquía Española están tan directamente vinculados, en lo formal y material, con los propios valores y principios Constitucionales expresados en su Título Preliminar. La magistratura real se mueve a la promoción del bien común⁴⁷, nunca de los intereses de facción⁴⁸, bien común expresado por sus titulares, el propio pueblo, en la elección de sus cargos políticos. Por ello, la acción conjunta del monarca con los cargos democráticamente elegidos resulta una garantía de renovado

⁴⁷ *Del común* decían las fuentes históricas.

⁴⁸ Y en cuanto sucede lo contrario la Monarquía se marchita y decae.

vigor y no lo contrario. Es titular el Jefe de Estado español de unas prerrogativas, en su calado político, de madurez evolutiva dentro del tiempo, es antítesis su función de aquello que en la vida pública fuere transitorio y veleidoso. La idea tecnocrática de la actividad pública sin ideología aparente choca con la noción de un Rey que sí tiene una ideología: el mencionado bien común en la formulación constitucional. De ahí que su imagen y función esté asociada a una cierta función de garante personificado, ante la opinión pública; a una idea de personalidad pública que *está al tanto de las cosas* y que encuentra una de sus más acabadas manifestaciones, por diversas fundamentaciones, en el ejercicio de la función de *promoción o estímulo*, por emplear términos del derecho administrativo, y que le reconoce la Constitución en el apartado f. del art. 62, concediendo honores y distinciones, y que tanto más feliz resulta cuanto más justa se muestre.

Compárese lo anterior, por un lado, y los artículos 97 y siguientes, referentes al Gobierno, con los artículos 103 y siguientes, referentes a la Administración y sus principios de actuación. Herrero y Rodríguez de Miñón⁴⁹ indica la existencia de «... *una posición formalmente preeminente y materialmente autónoma en cuanto al ejercicio de un ámbito de potestad ...*».

No es dado aquí aludir al papel de lo que la doctrina británica denomina «*espejo de familias*», que según ellos desempeña la reina Isabel y su familia real, en su aplicación española. Sí debemos mencionar, no obstante, que aceptando el símbolo de valor ético y político que suponen la Corona de España y sus miembros, la plasticidad en el ejercicio de la función política representativa y relacional de sus miembros, interior y exteriormente, opera un efecto de la mayor importancia.

VI. INCIDENCIA DE LA NORMATIVA COMUNITARIA SOBRE LAS COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DE LA CORONA

Puestos a indicar los principales efectos que han operado sobre las competencias regias constitucionales mediante el desenvolvi-

⁴⁹ Ver «Artículo 56: El Rey» en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. O. ALZAGA, VV.AA., ed. EDERSA, Madrid, 1997, en pág. 44.

miento del acervo comunitario, cabe establecer la existencia de tres grandes grupos:

* Uno en el cual se han vertebrado hacia la Unión Europea, potenciado materialmente incluso, las funciones políticas del Jefe de Estado.

* Un segundo grupo en el que el ejercicio de la potestad monárquica, tanto la que comprende el desarrollo de lo que la doctrina denomina *actos debidos*, como la práctica de la *auctoritas regia*, ha quedado afectada en su vertiente práctica, clásica en el parlamentarismo tradicional.

* Hay un tercer grupo de funciones que han quedado inalteradas, tras la adhesión de España a la Unión Europea; bien por no estar afectadas de la naturaleza y finalidades de la instituciones comunitarias, bien por haberse integrado en cauces preestablecidos.

A) COMPETENCIAS DEL MONARCA POTENCIADAS CON EL INGRESO DE ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA
FUNCIONES ANTE LA E.U.: Alta Representación.
Manifestación del Consentimiento del Estado. Ius Legationis

La representación operativa y política del Estado Español ante las Comunidades Europeas viene constituida por el Jefe de Gobierno en el Consejo Europeo y los ministros en el Consejo de Ministros⁵⁰ de la U.E., sin perjuicio de los abundantes comités e instituciones sectoriales comunitarias y al margen de la administración diplomática. Los parlamentarios del Parlamento Europeo elegidos en España se consideran, sin embargo, como representantes del *pueblo español* y no representan al Estado.

S.M. el Rey manifiesta en el plano internacional el consentimiento del Estado en materia de Tratados, cuando la forma utilizada puede calificarse de *solemne*, a diferencia de las formas simplificadas del Derecho internacional⁵¹. Ello ocurre, en todo caso, cuando

⁵⁰ Ver a este respecto, entre otros, los artículos 3, 5 y 9 del Tratado de la U.E., 202 y siguientes de la C.E., modificados por el Tratado de Amsterdam.

⁵¹ Elisa PÉREZ VERA y A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, «Art. 63 C.E.: Atribuciones

se debe solicitar autorización de las Cortes Generales en los supuestos de los artículos 63.2.º, 93 y 94 de la Constitución⁵².

En el ejercicio de su Alta Representación de España⁵³, ante la Unión Europea, S.M. el Rey desempeña una función sometida a rigurosas normas de relación oficial y ceremonial con los titulares de las instituciones comunitarias y mandatarios de los demás Estados miembros. No cabe la menor duda que aglutinar en comunicación política y personal a miembros de la vida pública de tan abigarrado conjunto humano y territorios, con múltiples lenguas, costumbres y culturas en concurso, requiere unos cauces preestablecidos que faciliten la comunicación. Las disposiciones dictadas a fin de permitir la ordenación de esta materia se conocen como *Protocolo europeo*:

La ubicación de las respectivas banderas de los Estados miembros, así como la de los representantes de cada uno de ellos queda sometida al principio de ordenación alfabética según la denominación en la propia lengua⁵⁴. Esta regla general se altera de forma importante, y doblemente como veremos, con la rotación semestral que se produce en el ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y Consejo de Ministros comunitario. En este caso, la precedencia señalada se desliza tomando como primero al Estado que ejerce la presidencia y a su letra inicial. En el otorgamiento de los Títulos públicos, en la manifestación del consentimiento para quedar vinculados por los Tratados Comunitarios al más alto nivel también se sigue esta normativa. Así el encabezamiento del Tratado de la Unión Europea comienza con la siguiente fórmula⁵⁵:

internacionales del Rey», en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dir. O. ALZAGA, VV.AA., ed. EDERSA, Madrid, 1997. Ver págs. 268 y ss.

⁵² Para un mejor acercamiento a la problemática constitucional del régimen vigente, véase E. PÉREZ VERA y J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, ob. cit. págs. 271 y ss.

⁵³ Ver arts. 56.1 y 63.2 de la Constitución Española de 1978.

⁵⁴ Siguiendo a F. LÓPEZ-NIETO Y MALLO en su obra *Honores y Protocolo*, ed. El Consultor de los ayuntamientos, Madrid, 2000, el orden sería el siguiente: 1.º Bélgica (*Belgique*), 2.º Dinamarca (*Danemark*), 3.º Alemania (*Deustschland*), 4.º Grecia (*Ellas*), 5.º España, 6.º Francia (*France*), 7.º Irlanda (*Ireland*), 8.º Italia, 9.º Luxemburgo (*Luxemburg*), 10.º Holanda (*Netherland*), 11.º Austria (*Osterrreich*), 12.º Portugal, 13.º Finlandia (*Suomi*), 14.º Suecia (*Sverige*), 15.º Reino Unido (*United Kingdom*).

⁵⁵ Ver *El tratado de la Unión Europea, textos, anexos, protocolos y declara-*

SU MAJESTAD EL REY DE LOS BELGAS, SU MAJESTAD LA REINA DE DINAMARCA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA HELÉNICA, SU MAJESTAD EL REY DE ESPAÑA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA FRANCESA, EL PRESIDENTE DE IRLANDA, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ITALIANA, SU ALTEZA REAL EL GRAN DUQUE DE LUXEMBURGO, SU MAJESTAD LA REINA DE LOS PAISES BAJOS, EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PORTUGUESA, SU MAJESTAD LA REINA DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE,

RESUELTOS a salvar una nueva etapa en el proceso de integración europea, etc... RECORDANDO la importancia histórica de que la división del continente europeo haya tocado a su fin, etc...

Ahora bien, con la entrada en la Unión Europea de Suecia, Finlandia y Austria, a fin de evitar que tres países pequeños se sucedieran sin interrupción en la Presidencia del Consejo, se llegó al Acuerdo del Consejo de 19 de diciembre de 1994 que altera ese principio rotatorio clásico⁵⁶.

La superior precedencia, en el protocolo comunitario, se concede al Presidente del Parlamento Europeo⁵⁷ dentro de los actos de la Unión, ésta sólo cede en aquellos actos no realizados por los Estados miembros, ni por la propia Unión Europea, ante un Jefe de Estado, Rey o Reina consorte, herederos o miembros de casa real del país en cuestión, Presidentes de las Cámaras de ese Estado miembro y Presidente del Gobierno.

B) OTRAS COMPETENCIAS

La incorporación de España a las Comunidades Europeas trajo consigo el reconocimiento de la facultad normativa al Consejo y la Comisión, posteriormente también al Parlamento junto al Consejo y

ciones, de Carlos F. MOLINA DEL POZO y Luís ORTÚZAR ANDECHAGA, ed. Comares, Granada, 1999.

⁵⁶ El actual es: Italia, Irlanda, Países Bajos, Luxemburgo, Reino Unido, Austria, Alemania, Finlandia, Portugal, Francia, Suecia, Bélgica, España, Dinamarca, Grecia.

⁵⁷ Según Nota dirigida por el Jefe del Gabinete del Presidente del Parlamento de 27 de febrero de 1998.

al Banco Europeo. Ello ha afectado al sistema de fuentes español, incorporando los principios de efecto directo y prevalencia a favor de la normativa comunitaria. Ejemplos de esta incidencia sobre la potestad del Jefe del Estado, se hallarían en casos puntuales.

La sanción y promulgación real de las leyes y expedición de decretos, contempladas en el art. 62, epígrafes a y f, se ven materialmente interferidos o afectados por el régimen comunitario, como quiera que las normas de la unión son aplicables en el ámbito interior sin necesidad de acto de recepción expresa y tras la publicación en el DOCE de los Reglamentos, Decisiones y Directivas comunitarios. Asimismo, se ve en cierta medida afectada la potestad regia de conferir los empleos civiles y militares, art. 62 f. C.E., en lo concerniente a la función de conferir empleos civiles a ciudadanos españoles...

No estará de más insistir en que S.M. el Rey, como Jefe de Estado es un órgano constitucional que por hallarse en el vértice de la organización estatal no tiene superior⁵⁸, puesto que no está sometido a relación alguna de jerarquía. Como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, revela un orden existencial dado. La Corona, y con ella su titular, son expresión de la unidad de una pluralidad de territorios dotados de personalidad jurídico-política. Por ello todo lo que se opone a la pervivencia del Estado español y a su unidad, en sentido profundo, se opone también a la Monarquía española.

Respecto al tercer punto, de no afección, cabe señalar que comprenderá aquellas funciones que, estando integradas en el cometido constitucional, no han quedado todavía bajo la influencia de la normativa comunitaria gracias al principio de especialidad que caracteriza al Ordenamiento de la U.E.

VII. RELACIÓN CON EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

1. DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Existe en el momento actual un poderoso movimiento político dirigido a dotar al conjunto comunitario de un texto constitucional,

⁵⁸ Véase HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, ob. cit. pág. 43.

de una auténtica Constitución Europea. Ello ha dado frutos jurídicos y, aunque en los últimos cinco años puede apreciarse un cierto parón en la materia, las últimas reuniones entre el Presidente de la República Francesa y el Primer Ministro alemán, junto a otros criterios de política comunitaria, han servido para relanzar la idea. «*El problema de la conveniencia de una Constitución para la Unión Europea suscita intrincados problemas de naturaleza política y jurídica*⁵⁹», problemas que se hallan lejos de estar resueltos. Se tropieza con las mismas dificultades que impidieron, tras el inicial fracaso de los intentos federalistas en los primeros años de vida de las Comunidades, la creación de una Constitución única para los países miembros y de una Administración única común.

2. LOS PROYECTOS DE CONSTITUCIÓN EUROPEA

a) Naturaleza

Siguiendo a Carlos F. Molina del Pozo⁶⁰, el primer proyecto de Constitución europea nació en el Parlamento Europeo el 2 de agosto de 1989, con la presentación en este órgano comunitario de una propuesta de Resolución por el eurodiputado Sr. Luster, en nombre propio y de otros miembros de la Cámara⁶¹. El posterior desenvolvimiento parlamentario giraría en torno a la adopción de una Resolución y no otro instrumento jurídico diferente por causas que conviene poner de manifiesto.

Tras el Tratado de Maastricht de 1992, los poderes del Parlamento se vieron ampliados, con la adquisición, entre otras cosas, de la capacidad de dictar reglamentos junto al Consejo de Ministros y, tras el Tratado de Amsterdam de 1997, otorga la capacidad de dar el visto bueno al nombramiento de los miembros de la Comisión y su Presidente. No obstante, ni antes ni después de esas modificaciones, el

⁵⁹ *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, pág. 68, de Paz A. SÁENZ DE SANTA MARÍA, Javier A. GONZÁLEZ VEGA y Bernardo FERNÁNDEZ PÉREZ, ed. Eurolex, Madrid, 1996.

⁶⁰ En la obra *Comentarios al proyecto de Constitución europea*, escrita por varios autores y dirigida por él, en *Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica*, editorial Comares, Granada, 1996.

⁶¹ Véase pág. 2 de la ob. cit.

Parlamento ha disfrutado de competencias legislativas propias de una cámara nacional. Concretamente «... *el Parlamento Europeo carece de competencias legislativas para adoptar tratados y mucho menos textos constitucionales, de manera aislada y de motu proprio* ⁶²...». Por ello en la actividad del Parlamento Europeo cabe advertir importantes actuaciones que rebasando lo jurídico, en cuanto se realizan más allá de lo que le está permitido por el ordenamiento, entran de lleno en lo político.

Además de la materia que nos ocupa, la concerniente al proceso constitucional, encontramos otro antecedente en la votación de 14 de febrero de 1984 que se dio en llamar del Tratado de la Unión Europea ⁶³ en la que también se percibe una clara tendencia a la actuación política del Parlamento que excede de sus límites meramente jurídicos. Por todo ello adquiere especial interés el hecho que se escogiera, por el Parlamento, como instrumento de integración la denominación de *Constitución* y no la de *Tratado*.

Según la exposición de motivos que acompaña al definitivo Informe de la Comisión Institucional dictaminando sobre la futura Constitución Europea, debe ser éste el texto fundamental que ordene la Unión Europea. Y ello, sin perjuicio de haberse producido una creación normativa de los órganos comunitarios, jurisprudencial del Tribunal de Justicia e inicial de los mismos Tratados Constitutivos, con aplicación y eficacia directa en los Estados, que suponen una serie de derechos fundamentales a favor de los ciudadanos «... *como si de una auténtica constitución se tratara* ⁶⁴...». De ahí que en la definitiva Resolución del Parlamento Europeo de 1994, se viniera a reivindicar la adopción de una Constitución que debiera sustituir los Tratados Fundacionales como normas de superior nivel jurídico.

⁶² Ver pág. 9 de C.F. MOLINA DEL POZO ob. cit.

⁶³ Esta votación era ilegal en cuanto se refería a materia que no era de su competencia, se trataba de un acto que revestía forma jurídica (el de un Tratado) para el que manifiestamente era inhábil, carecía de cualquier eficacia normativa para alterar disposición vigente e implicaba, meramente, un acto político dirigido al Consejo de Ministros, a fin de relanzar el proceso de unificación europea. El hecho de que se aprobase en la Cámara por mayoría de votos resulta irrelevante. Ver págs. 10 y 11 de C.F. Molina del Pozo, ob. cit.

⁶⁴ Ver *Comentarios al Proyecto de Constitución europea*, ob. cit.

b) Los sucesivos proyectos de Constitución

Según mencionábamos más arriba, la iniciativa del proceso que culminaría con la aprobación por parte del Parlamento de una Resolución expresa optando por una Constitución europea, se tomó en el seno de la propia Cámara con la presentación de una propuesta de Resolución por parte del eurodiputado Sr. Luster en nombre propio y de otros parlamentarios, de fecha 2 de agosto de 1989.

La Comisión Institucional parlamentaria, a propia iniciativa, solicitó y obtuvo de la Cámara autorización para elaborar un *Informe sobre la Constitución Europea*, y además se emplazó a las Comisiones parlamentarias de Seguridad y defensa y a las de Asuntos Exteriores y Seguridad y de Presupuestos. El día 11 de julio de 1990 el Parlamento emitió una Resolución aprobando el primer Informe preliminar, siendo ponente el eurodiputado Emilio Colombo; el 12 de diciembre de 1990 emitió otra Resolución aprobando el segundo Informe preliminar, también del Sr. Colombo.

La Comisión Institucional, siguiendo la línea, presentó al Parlamento un Proyecto de Documento de Trabajo el 3 de febrero de 1993, cuyo ponente era el eurodiputado Sr. Oreja Aguirre; el 27 de abril de 1993, también siendo ponente el Sr. Oreja, la Comisión Institucional presentaría el Proyecto de Informe de la Comisión de Asuntos Institucionales.

No obstante lo anterior, el 9 de septiembre de 1993, habiendo sustituido por dimisión el eurodiputado Sr. Herman al Sr. Oreja, se presentó un nuevo Informe sobre la Constitución de la Unión Europea, que coincidiendo con el anterior añadía, apenas, un párrafo en el que se aludía al bienestar y mejoría de las condiciones de vida de los habitantes de la Unión. El día 10 de diciembre de 1993 se presentaría el Informe definitivo de la Comisión Institucional sobre la Constitución de la Unión Europea. Este último Informe sería aprobado, íntegramente, en sesión plenaria de 10 de febrero de 1994 mediante Resolución del Parlamento Europeo⁶⁵.

⁶⁵ Esta Resolución establecía, entre otros, los siguientes principios:

«...* *La necesidad de dotar a la Unión Europea de una Constitución democrática, con el fin de permitir que se desarrolle la construcción europea de conformidad con las exigencias de sus ciudadanos.*

c) Contenido esencial del proyecto de Constitución Europea

La Resolución del Parlamento Europeo, en la que al mismo tiempo manifiesta su opción e incorpora un hipotético texto constitucional europeo, consta de un Preámbulo y ocho Títulos con un total de 24 artículos.

Con independencia del concreto articulado del proyecto, resulta especialmente útil a nuestro fin referirnos a la exposición de motivos y Preámbulo de esta Resolución para la obtención de sus líneas maestras. Así cabe ordenar, siguiendo a Molina del Pozo⁶⁶ los siguientes puntos fundamentales:

1. Una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos, así como la aparición y configuración de una identidad política europea, continuadora de la tendencia iniciada en los Tratados constitutivos, inscribible en un desarrollo de tipo federal.

2. El reconocimiento de valores comunes a los pueblos pertenecientes a la Unión, tales como la libertad, igualdad, solidaridad, dignidad humana y primacía del Derecho.

3. Reforzamiento de la solidaridad entre los pueblos de la Unión sobre la base del respeto de su diversidad, su historia, su cultura, su lengua y sus *estructuras institucionales y políticas*⁶⁷.

4. Reconocimiento del principio de subsidiariedad, en cuanto el texto se refiere a la necesidad de no centralizar en niveles superiores la toma de decisiones que afecten a los ciudadanos, y se remita de la forma más cercana posible esas mismas decisiones.

5. Pronunciamiento, junto a la existencia de la Europa de «dos velocidades», a favor del modelo de organización federal europeo de

* *El Tratado de la Unión Europea no responde plenamente a las exigencias de democracia y eficacia de la Unión Europea.*

* *La Constitución debe ser fácilmente accesible y comprensible para los ciudadanos de la Unión y debe constituir la alternativa democrática de revisión del Tratado con respecto al método de negociación intergubernamental ...»*

⁶⁶ En ob. cit. pags. 6 y 7.

⁶⁷ Los subrayados de este punto son míos.

tipo Federal cooperativo y descentralizado⁶⁸, caracterizado por fundamentarse en dos legitimidades democráticas: la de los pueblos y la de los Estados miembros. Así los Estados y la Unión están vinculados en todos los niveles de decisión (cooperación) y la ejecución se deja a los propios Estados (descentralización). La mencionada *cooperación* con participación conjunta, siguiendo a este proyecto, se extendería «... a todos los actos normativos: leyes, presupuestos, nombramientos, tratados con terceros países, incluso Constitución ...». Y además proponiendo el grande aumento de la funciones del Parlamento, con igualdad de *status* entre él y el Consejo de Ministros en lo concerniente a elaboración de normas de alcance general.

La participación conjunta en “todos los actos normativos” de la Unión y los Estados, implica lo que últimamente se viene denominando en los medios de comunicación *«cosoberanía»*⁶⁹, si bien este principio se aclara luego en el articulado de la resolución, como en el art. 1.6.º *«El Derecho de la Unión prevalecerá sobre el Derecho de los Estados miembros»*, el 32, *«Iniciativa legislativa. El Parlamento Europeo y el Consejo aprobarán las leyes de la Unión...»*, o el 34, *«Ejecución de las Leyes. Los Estados miembros ejecutarán las leyes de la Unión...»*. La toma de decisión, es decir, el poder, lo ostentan siempre los órganos centrales de la Unión y a todos los niveles, bien exclusivamente, bien compartiéndolo en la fase normativa con los Estados.

Quedémonos, ya sin ambigüedades, con el tipo de estructura política que propugna el Parlamento Europeo para la Unión Comu-

⁶⁸ En la exposición de motivos del Proyecto de Constitución incorporado a la Resolución de 10 de febrero de 1994, el Parlamento distingue conceptualmente entre cuatro tipos posibles de organización territorial aplicables a Europa: A) Modelo Intergubernamental o Confederal, B) El Federal clásico, C) El Federalista regional, D) El Federal Cooperativo y descentralizado.

Esta clasificación pone especial énfasis en que dentro de la primera categoría se mantiene la soberanía de los Estados miembros, los cuales actúan en común dentro de materias y sectores concretos; por lo tanto en las otras tres modalidades debe entenderse que desaparecería la soberanía de los Estados miembros.

⁶⁹ Este vocablo es tautológico y hace poco tiempo hubiera sido inimaginable su utilización. La Soberanía se define por ser única e indivisible, así como originaria.

nitaria en su Proyecto de Constitución Europea⁷⁰: un sistema de Unión Regionalista con la capital en el centro del continente. Y esto se deduce, en primer lugar, porque utilizar ciertos criterios y técnicas de ejercicio competencial, muy conocidas en el Derecho Administrativo español y continental como “descentralización” o “desconcentración”, no implica la existencia de un sistema federal sino más bien lo contrario: no sólo la inexistencia de Estados Soberanos, sino la inexistencia de Entes Estatales Originarios que usan su potestad propia. Esta «*organización federal europea de tipo Federal cooperativo y descentralizado*», por utilizar la esotérica terminología del Parlamento Europeo, implica una clara centralización a favor de los órganos comunitarios de los poderes estatales e implicaría una atribución política a los Estados miembros muy inferior a la que, en el momento actual, disfrutaban las Comunidades Autónomas en el sistema constitucional español en el que, como sabemos, tienen competencias normativas propias y exclusivas que no pueden ser quebrantadas so pena de inconstitucionalidad, es decir, nulidad.

Sin embargo, otro tipo de expresiones resultan contradictorias y difíciles de encajar en el contexto. Así el propio artículo 1.1 dice que: «La Unión Europea está constituida por los Estados miembros y sus ciudadanos. Los poderes de la Unión emanan de estos últimos». Según el pensamiento manifestado en este precepto, parece que el pueblo o *ciudadanos* no forman parte de los Estados como elemento integrante de los mismos y que el Estado sería meramente la organización política de la sociedad.; ello parece olvidar que los poderes de ese contexto proceden, precisamente, de la Soberanía popular, articulados mediante un sistema de representatividad electoral y de partidos políticos; olvida además principios básicos que han venido configurando la división de los elementos y poderes que integran el Estado. Hay expresiones que no se sabe muy bien en que sentido se

⁷⁰ Argumentos que se presentan para justificar esta comprometida apuesta son entre otros los de que «...es el que más conviene y se adapta a la situación actual de desarrollo de la integración europea. El referido modelo responde mejor a las exigencias contradictorias del respeto de las identidades nacionales, de eficacia en la acción colectiva, de transparencia, de democracia y de proximidad del ciudadano...». Si se nos permite el comentario, a un observador imparcial le parecería que esos mismos argumentos, con su generalidad, pudieran servir para sostener opciones diferentes e incluso posturas antagónicas a las defendidas por el Parlamento Europeo.

emplean, como cuando se habla de «*agilizar la toma de decisiones*»: tomar la decisión es mandar, ¿*agilizar* se referirá, acaso, a la disminución de controles, políticos y económicos, en el ejercicio del mando?. Por otro lado, si los Estados integran la Unión es que los Estados siguen existiendo...

Los ponentes debieron estar al tanto de las contradicciones inherentes al proyecto de constitución europea, que presentaban al Parlamento Europeo, y por ello incluyeron en el final del texto del Preámbulo del Proyecto una alusión a la existencia de *dos velocidades* en la incorporación e integración de los Estados miembros al régimen constitucional europeo.

Como vemos, los principios de certidumbre y seguridad jurídica esenciales a los textos constitucionales tampoco parecen suficientemente incorporados a esta *resolución*.

d) Valoración

No existe unidad de criterio entre la doctrina científica y ciertas fuerzas del Parlamento Europeo en la valoración de esta materia.

Mientras algunos autores propugnan un sistema final en el que se produzca la equiparación de votos en la toma de decisiones conjuntas dentro de la Unión Europea, el denominado principio de «un Estado un voto⁷¹», otros se muestran reacios a la adopción de innovaciones cuyo sentido práctico no se entiende. En ocasiones, ciertas defensas de las posturas integradoras europeas pecan de cierta ambigüedad, por no decir de un preocupante matiz críptico, mezcla de jerga política «*especializada*» y de sinécdoque tecnicista que lo da todo por sobrentendido⁷², desde luego muy lejos de la comprensión de un ciudadano medio europeo y que da la impresión de que la

⁷¹ Véase argumentos en pro de esta postura en *Las Concentraciones de Empresas en la Comunidad Europea* de M.^a Jesús AROZAMENA, ed. Civitas, Madrid, 1993. No obstante, esto equipararía a Estados muy dispares, unos con bastantes millones de ciudadanos, otros con apenas unos miles.

⁷² Para ejemplo puede leerse a Daniel Cohn-Bendit, eurodiputado, en su artículo del 9 de julio de 2000 publicado en EL MUNDO

integración europea es cuestión de políticos, no de los ciudadanos. Actualmente, el sistema de votación ponderada se mantiene en el seno del Consejo y órganos dependientes, exigiéndose como hemos visto la unanimidad para la modificación de los títulos constitutivos de la comunidad.

Paz A. Sáenz de Santamaría, Javier A. González Vega y Bernardo Fernández Pérez señalan que «... *es inequívoco que los proyectos existentes (de Constitución europea) carecen aún hoy de la autoridad necesaria para situarse en el punto de mira de los Estados*⁷³...». Otros autores, como C. F. Molina del Pozo y L. Ortúzar Andehaga⁷⁴ obtienen una conclusión análoga que aplican al proceso de integración europea señalando que «... *el objetivo de la Comunidad Europea no puede ser, por el momento, el de constituir un superestado europeo. La opción adoptada tiene como aspiración el logro de una unión de Estados soberanos integrados según fórmulas nuevas y con matices propios y exclusivos...*».

Según Luís López Guerra, cabe distinguir un ámbito formal y otro material en las relaciones entre España y la Unión Europea. En el ámbito jurídico formal, bajo el prisma que contempla la soberanía en su dimensión externa como atributo del Estado, en cuanto organización⁷⁵, el principio de soberanía estatal se sigue manteniendo dentro la U.E. Desde el punto de vista práctico y refiriéndose a «... *los poderes ya cedidos a la Comunidad ...*» indica que «... *es muy improbable que vuelvan a los Estados miembros ...*». Ahora bien, no debe olvidarse que en Derecho, la protección de ciertos bienes jurídicos requiere una intensa actividad adjetiva y sustantiva que no se excluyen entre sí; a estos efectos resultan pertinentes los artículos 27 y 28 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, sobre inconstitucionalidad de normas jurídicas que se refiere al fondo, a la forma y al procedimiento de elaboración de ellas como causas de nulidad.

⁷³ En *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, ob. cit., pág. 69.

⁷⁴ Ver pág. XI de *El Tratado de la Unión Europea*, ed. Comares, Granada, 1999.

⁷⁵ LUÍS LÓPEZ GUERRA, *Introducción al Derecho Constitucional*, ob. cit., pág. 222.

En todo caso, el texto emitido por el Parlamento Europeo, tras laborioso período gestativo, es demasiado para ser una *Resolución* parlamentaria y demasiado poco para ser una *Constitución*. En él se contiene una noción del Estado como aparato institucional de poder y no de comunidad política independiente. Por eso resulta llamativa la doble constatación de unas deficiencias: la insuficiente separación de poderes comunitarios y la inexistente articulación de unos recursos jurídicos que vengan a sustituir a los anteriores mecanismos.

Si toda estructura política histórica, por el hecho de serlo, está destinada a transformarse o desaparecer y pasar por períodos de crisis, las Monarquías Parlamentarias europeas (señaladamente la española) parecen gozar de mejor salud que cierto criterio racionalista de unificación continental.

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, Paz, GONZÁLEZ VEGA, Javier, FERNÁNDEZ PÉREZ, Bernardo, *Introducción al Derecho de la Unión Europea*, ed. Eurolex, Madrid, 1996.
- ARozAMENA, M.^a Jesús, *Las Concentraciones de Empresas en la Comunidad Europea*, ed. Civitas, Madrid, 1993.
- B.O.E. Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre: «del Tribunal Constitucional». Ley Orgánica 10/1985 de 2 de agosto. Ley O. 4/1986 de 26 de noviembre. Ley O. 10/1992 de 28 de diciembre. Ley O. 20/1994 de 29 de diciembre.
- BISCARETTI DI RUFIA, P., *Diritto Costituzionale*, ed. Tecnos, 2.^a Ed., Madrid, 1973.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978.
- CORDERO TORRES, José M.^a, «La Monarquía en el mundo actual», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 54, Madrid, 1977.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Tratado Constitutivo de la C.E.-Tratado de Maastricht.-Tratado de Amsterdam.-Carta Europea de Derechos Fundamentales de los Trabajadores.-Protocolo sobre los privilegios y las inmunidades de las Comunidades Europeas hecho en Bruselas el 8 de abril de 1965.*
- DUVERGER, M., *Institutions Politiques et Droit Constitutions* Ed. esp. Ariel, Barcelona, 1970.
- GARCÍA GARRIDO, M.J., *Diccionario de jurisprudencia romana*, ed. Dykinson, Madrid, 1990.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel., *Derecho Constitucional Comparado*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1984.
- HAURIOU, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, ed esp. Ariel, Barcelona, 1971.

- HERRERO Y R. DE MIÑÓN, Miguel, «La posición Constitucional de la Corona», *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje al profesor Eduardo G. de Enterría*. Tomo III, Edit. Civitas, Madrid (1991).
- «Artículo 56: El Rey», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, VV.AA., ed. EDERSA, Madrid, 1997.
- IGLESIAS CABERO, *Fundamentos de Derecho Comunitario Europeo*, ed. Colex, Madrid, 1999.
- JIMÉNEZ QUESADA, Luís, *La Europa social y democrática de derecho*, ed. Dykinson, Madrid, 1997.
- LÓPEZ GUERRA, Luís, *Introducción al Derecho Constitucional*, ed. Tirant lo blanch, Valencia, 1994.
- «Una Monarquía parlamentaria», VV.AA., en *El régimen constitucional español*, ed. Labor, Barcelona, 1982.
- LÓPEZ-NIETO Y MALLO, F., *Honores y Protocolo*, ed. El Consultor de los ayuntamientos, Madrid, 2000.
- LUCAS VERDÚ, P. *Curso de Derecho Político vol. IV, Constitución de 1978 y transformación político-social española*, ed. Tecnos, Madrid, 1984.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F.M., *Acción exterior de la Unión europea y Comunidad internacional*, ed. Universidad Carlos III, Madrid, 1998.
- MOLINA DEL POZO, Carlos F. y ORTÚZAR ANDECHAGA, Luís, *El tratado de la Unión Europea, textos, anexos, protocolos y declaraciones*, ed. Comares, Granada, 1999.
- MORENO DE HERRERA, Francisco, «La Monarquía actual en España», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, n.º 54, Madrid, 1977.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio, y CONDE, Elena, *La Unión Política Europea 1969-1999, instituciones politiques*, ed. Dykinson, Madrid, 1999.
- PÉREZ VERA, Elisa y RODRÍGUEZ CARRIÓN, A. J., «Art. 63. Atribuciones internacionales del Rey» en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, VV.AA., ed. EDERSA, Madrid, 1997.
- SÁNCHEZ AGESTA, L., *Sistema político de la constitución española de 1978*, Ed. Padilla Serra, Universidad de Granada, (1993).
- SÁNCHEZ GONZÁLEZ, Santiago; LINDE PANIAGUA, Enrique; MELLADO PRADO, Pilar; MIRALLES SANGRO, Pedro Pablo; BACIGALUPO, Mariano; *Derecho de la Unión Europea I (Antecedentes, Instituciones, Fuentes y Jurisdicción)*, ed. Ediciones Jurídicas Marcial Pons, Madrid, 1995.
- SCHMITT, Carl, «Teología política», en *Estudios políticos*, ed. esp. Doncel, Madrid, 1975.
- Teoría de la Constitución*, ed. reim. de 1936, con pres. de Francisco Ayala y Epílogo de García-Pelayo, Madrid, 1982
- TENORIO SÁNCHEZ, Pedro J. y GONZALO GONZÁLEZ, M., en *Estudios sobre la Monarquía*, Torres del Moral, A. (dir.), Madrid, U.N.E.D., 1993
- TORRES DEL MORAL, Antonio, «Monarquía y Corona: Las funciones del Rey», en *Principios de Derecho Constitucional Español*, ed. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho U. Complutense, Madrid, 1992.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio, *La integración Europea: Análisis histórico-institucional con textos y documentos. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, ed. Tecnos, Madrid, 1999.

VV.AA, Molina del Pozo, C.F. (dir), *Comentarios al proyecto de Constitución europea*, en Biblioteca Comares de Ciencia Jurídica, editorial Comares, Granada, 1996.

VERGOTTINI, GIUSEPPE De, *Derecho Constitucional*, Ed. esp. Espasa-Calpe, Madrid, 1983.