

073.053

Nota sobre federalismo y Unión Europea

## I

El federalismo fue una forma política inventada por la Constitución norteamericana de 1787; hasta entonces habían existido uniones personales, confederaciones y otras formas complejas de Estados "compuestos". Tocqueville notó agudamente esa originalidad: los constituyentes americanos habrían puesto en marcha "une théorie entièrement nouvelle et qui doit marquer comme une grande découverte dans la science politique de nos jours" (De la démocratie en Amérique, I, 8).

Desde entonces la fórmula se ha repetido muchas veces y ha adoptado múltiples variantes, de modo que no existe ya un modelo canónico y único.

Sus rasgos generales son bastante abstractos y podrían esquematizarse así:

- existencia de dos poderes, central (Unión) y local (Estados), que actúan en el mismo territorio y sobre los mismos ciudadanos, simultáneamente;

- participación de las entidades locales o Estados en la estructura de gobierno de la entidad superior o Unión, típicamente en el Senado o segunda Cámara, que tiene una posición

constitucional predominante, aunque la primera Cámara sea ordinariamente de representación popular;

- carácter normalmente tasado por la Constitución de los poderes de la Unión, en tanto que los Estados ejercen toda la competencia general ("cláusula residual");

- la actuación de la Unión (e incluso la reforma de la propia Constitución federal) no requiere la conformidad de todos y cada uno de los Estados miembros (en el caso de la legislación, representados en el Senado), sino un sistema de mayorías, más o menos cualificadas, lo que implica que un Estado o una minoría de Estados carece de "liberum veto" y está sometido a la mayoría de los otros Estados.

## II

Es la última nota la que en el caso de la Comunidad Europea se pone en primer término cuando se hace el reproche de federalista a su evolución. Pero esa nota de la decisión por mayoría y no por unanimidad procede ya del Tratado de Roma, 1957. El órgano capital del sistema ha sido siempre el Consejo y en él se manifiesta el carácter intergubernamental del gobierno de la Comunidad. En el primer momento en que entraron a jugar las excepciones del Tratado al régimen de unanimidad, tras el primer período transitorio, se produjo ya la primera crisis del sistema, que se saldó con el llamado "compromiso de Luxemburgo", nun-

ca escrito, que permitía invocar a los Estados interés nacional cualificado para que los otros tuviesen que renunciar a la regla de la mayoría. Pero el Acta Unica concluyó con esa situación y extendió resueltamente el campo de las decisiones mayoritarias. Maastricht ha continuado en esa línea.

Aunque la regla del nuevo art. 148.1 CEE es que "salvo disposición en contrario" del Tratado la mayoría se entiende de los miembros que componen el Consejo, de hecho las más de las veces el Tratado exige "mayoría cualificada" según el sistema "ponderado" del art. 148.2. La ponderación está calculada de modo que es posible adoptar acuerdos contra el voto de dos de los grandes Estados (cada uno computa por 10 votos, el total son 76 votos y la mayoría cualificada 54). Por otra parte, el mismo nombre de "Unión" Europea está tomada del arsenal conceptual federal.

Es, pues, evidente que los Estados nacionales han perdido soberanía para aprobar las normas que han de regir en su propio territorio (puesto que esa aprobación puede ser hecha contra la voluntad expresa del propio Estado). Ha habido, pues, una transferencia sustancial de soberanía (que es lo que permiten las cláusulas constitucionales análogas al art. 93 de nuestra Constitución, aunque en el caso inglés no hay Constitución que lo prevea y deba hacerse con ocasión de cada Tratado).

# Lo federal en el anteproyecto

## III

El Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea acentúa las similitudes con el modelo federal más o menos convencional. El Consejo pasa a ser segunda Cámara Legislativa, con posición predominante. El Parlamento es, a su vez, primera Cámara. Ello supone que las cuatro formas de decisión que Maastricht preve (1) cooperación: art. 189 C: la unanimidad del Consejo prevalece sobre el criterio contrario del Parlamento; (2) codecisión: art. 189 B: el desacuerdo entre Consejo y Parlamento se intenta paliar con un Comité de Conciliación, sin que prevalezca la opinión del Consejo; (3) dictamen consultivo, no vinculante del Parlamento: por ejemplo, arts. 8B, 94, 100 etc.; (4) dictamen conforme del Parlamento: por ejemplo, art. 130 D) van a reconducirse virtualmente a la única fórmula de la codecisión, lo que implica pérdida de poder para el Consejo. La ganancia es cubrir el famoso "déficit democrático", pero los Gobiernos de los Estados pierden poder de decisión -y de previa negociación.

Pero es, sobre todo, en dos puntos concretos donde la extensión del sistema federal en el Anteproyecto de Constitución puede resultar más visible, en los arts. 10 y 51, apartado 3.

Según el art. 10, lo que según el actual art. 235 CEE actual requiere unanimidad en el Consejo (extensión de la actuación de la Comunidad cuando esté dentro de los fines del Tratado) pero sin que éste haya previsto "los poderes de acción neces-

rios al respecto"), podrá decidirse por Ley Orgánica, que no requiere ya unanimidad (art. 36). Más alcance tiene aun la regla del art. 51.3, la posibilidad de modificar los Tratados, en cuanto no se refiera ni a sus fines ni al campo de aplicación, por simple Ley Orgánica. Aquí se admite, pues, que lo que hoy es una obligación de Derecho Internacional pueda modificarse en su contenido contra la voluntad de las partes mismas del Tratado (hoy no es posible, art. 236 CEE y art. N de Maastricht).

Es imaginable, pues, que sobre estos artículos vaya a centrarse la crítica "anti-federal". Convendrá ir pensando si no sería posible sacrificar, si fuese necesario, la regla del Anteproyecto en estos dos últimos supuestos de los arts. 10 y 51.3, retornando, en su caso, a la regla de la unanimidad en el Consejo (piénsese que en el caso del art. 51.3 la unanimidad aun podría dispensar del requisito de la ratificación nacional, art. 51.2), antes que jugarse en estos dos extremos toda la suerte del Anteproyecto de Constitución.

En todo caso, convendría recordar que la fórmula política inaugurada por las Comunidades Europeas es, ella misma, completamente original, tanto como lo fue a finales del XVIII la invención del federalismo. Esa originalidad radical se mantiene en el Anteproyecto de Constitución en la medida en que lo que ésta pretende sobre todo es racionalizar y simplificar lo existente.