

**MIGUEL MARTÍNEZ GONZÁLEZ**

Político. Máster en comunidades europeas y Unión Europea. Profesor de teoría de las relaciones internacionales, análisis de políticas internacionales y Unión Europea, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia.

Correo electrónico: marmiguel@hotmail.com

**RESUMEN**

Este ensayo hace un análisis sobre la historia de lo que hoy se conoce como la Unión Europea. El proyecto que comenzó en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, en ese entonces conformada por seis países de Europa Occidental, es en la actualidad el proyecto de integración más avanzado del planeta, con quince miembros, una moneda prácticamente unificada y con doce Estados más en la puerta de entrada. Se debe tener en cuenta que esta integración no es sólo económica, sino que hay un objetivo de unión política que se ha convertido en el gran reto de la Comunidad. Se hace un análisis de los proyectos que han surgido y que pretenden acercar a los ciudadanos europeos al proceso de construcción de la Unión a través de un texto constitucional.

**ABSTRACT**

This article analyses the history of what is known today as the European Union. This Union began in 1951 with the birth of the European Community for Coal and Steel, an association of six countries belonging to Western Europe. Today, the European Union constitutes the most advanced integration process in the world. It has fifteen members, an almost completely unified monetary system and twelve countries waiting to become members. The article also deals with the fact that this Union is not only an economical one but there is also a political objective that has become a challenge for the Union. Furthermore, it analyses the new projects that want to bring the citizens of the Union closer to the construction of the same through a constitutional text.



## I. Introducción

La historia de la que hoy se conoce como la Unión Europea es relativamente corta. El proyecto que comenzó en 1951 con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, en ese entonces conformada por seis países de Europa Occidental, es en la actualidad el proyecto de integración más avanzado del planeta, con quince miembros, una moneda prácticamente unificada y con doce Estados más en la puerta de entrada.

La celeridad de este proyecto de integración ha sido posible gracias a la férrea voluntad de los estados por conseguir objetivos determinados en plazos muy concretos y en imponerse retos de acuerdo con las necesidades particulares de la Unión y, en muchos casos, de acuerdo con las exigencias del entorno mundial. Ejemplo de ello pueden ser los logros importantes en el aspecto económico, tales como la integración por sectores<sup>1</sup>, la creación de la Comunidad Económica Europea<sup>2</sup>, la consecución de un mercado único<sup>3</sup> y la unificación de las monedas<sup>4</sup>. Retos que a simple vista no suponen fácilmente para el lector el esfuerzo descomunal que durante medio siglo han puesto los gobiernos europeos con el fin de conseguir una unión económica y monetaria tal y como lo establece la teoría de la integración.

Han sido precisamente los éxitos logrados en la integración económica y monetaria los que han resultado muy atractivos para los países de Europa Central y Oriental que desde 1989, una vez finalizados los regímenes comunistas, han puesto a consideración de los quince miembros su vinculación. Sin embargo, las instituciones

<sup>1</sup> La integración por sectores se dio, en primer lugar, gracias a la creación de la Comunidad Económica Europea del Carbón y el Acero en 1951.

<sup>2</sup> Creada a través del Tratado de Roma en 1957.

<sup>3</sup> El mercado único se constituyó en uno de los objetivos de la Comunidad Económica Europea. Sin embargo, éste no va a ser posible hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht (1993), tras la aprobación del Acta Única Europea en el Consejo de Maastricht de 1985.

<sup>4</sup> El EURO o moneda única fue presentada oficialmente durante el Consejo Europeo de Bruselas de 1998. Desde el primer de enero de 2002 11 países que conforman la zona euro abandonaron sus monedas nacionales para dar paso a una "cohabitación de monedas" durante los primeros 6 meses de ese año. Desde ese momento el Euro es la moneda que representa la unión económica y monetaria de Europa.

de la Unión Europea han dado largas a la ampliación, bajo la excusa de profundizar aún más el proceso de integración con el fin de evitar los inconvenientes de orden económico y político que supone la ampliación. El próximo mes de mayo (2004) será definitivo para ver si resulta traumático o no el asunto de la ampliación de la Unión hacia el este de Europa.

Ahora bien, la Unión Europea no sólo se constituye en un proceso de integración económica. Para los países miembros el objetivo de la unión política se ha convertido en el gran reto una vez asumida la ampliación.

A diferencia de la unión económica y monetaria, el proceso de integración política es mucho más lento y complejo. Nada que los Estados no estén dispuestos a ceder su soberanía en temas álgidos como la política exterior, la política fiscal, entre otras, a los entes comunitarios, sobre todo a los que no son controlados por ellos, es decir, la Comisión<sup>5</sup> y el Parlamento Europeo<sup>6</sup>. Pese a ello se han logrado avances importantes. Uno de los más relevantes corresponde a la elección de Parlamento Europeo por sufragio universal a partir de 1979. Es en este momento que esta institución empieza a tomar fuerza y a favorecer que la integración se logre a través de métodos cada vez más democráticos.

Este artículo busca analizar los diferentes proyectos que han surgido orientados a acercar a los ciudadanos europeos al proceso de construcción de la Unión a través de un texto constitucional por su similitud con las cartas constitucionales nacionales. Pretende, también, confirmar que la Unión Europea (UE), contrario a lo que defienden los estados miembros, se podría constituir, tanto en la práctica como en la teoría, en un Estado Federado y un paso importante para tal propósito sería la llamada Constitución Europea.

<sup>5</sup> La Comisión es la institución encargada de velar por el cumplimiento de los tratados y llevar a cabo las políticas comunitarias. Está conformada por 20 comisionados elegidos por el Consejo de la Unión y aprobados por el Parlamento Europeo. Su actual presidente es el comisario italiano Romano Prodi.

<sup>6</sup> El Parlamento Europeo es la institución que se está formando con los miembros políticos europeos. Sus representantes están elegidos por sufragio universal. Su función principal es la de participar en el proceso de legislación con el Consejo.



## II. Los primeros intentos de constitución

Merecen ser recordados los antecedentes de la actual Convención Europea. Las elecciones de 1979 dotaron a la Comunidad Europea de un verdadero poder legislativo, al menos en apariencia, elegido por los ciudadanos de la Comunidad. Este hecho lleva a una primera reflexión sobre la estructura y organización de la Comunidad como sujeto de derecho internacional, pues la elección y funcionamiento del Parlamento son más parecidos a la organización interna de un Estado que al de una organización internacional. Por tanto, esta institución comenzó a ejercer de manera similar a un Parlamento Nacional y así, en 1984, realizó un primer proyecto de Constitución Europea, haciendo ver de esta manera la vocación federalista de esta institución.

A este proyecto de constitución se le llamó Proyecto Spinelli, el cual fue elaborado por una Comisión Institucional que creó el Parlamento para la modificación de los tratados<sup>7</sup> y la creación de la Unión Europea. Este proyecto no pudo ser aprobado, ya que era demasiado ambicioso y ninguno de los estados miembros estaba preparado para las cesiones de soberanía que implicaba, por cuanto éste deseaba dotar a la Comunidad de un equilibrio institucional que no estaba acorde con la realidad e intereses de los estados, que seguían apostando por el método intergubernamental en materias delicadas para ellos. Como solución de compromiso, se optó por la aprobación del Acta Única Europea, la cual, también significó un gran avance en las ambiciones del Parlamento aunque éste no fuera el objetivo principal de la misma.

Pero el Parlamento nunca ha dejado de insistir en el empeño por crear una Constitución, basándose en el argumento de su legitimidad democrática otorgada por los ciudadanos de la Unión. Así, en 1993, pasó otro proyecto de Constitución, el cual no obtuvo el mismo apoyo que el anterior y fue igualmente desechado por los gobiernos de los diferentes estados. Más que un proyecto de Constitución, lo

<sup>7</sup> Para mayor información sobre este proyecto, referirse a Eduardo García de Enterría, "El proyecto de Constitución Europea", Lección inaugural del curso 1994 - 1995, Instituto Ortega y Gasset, octubre 18 de 1994.

que se presentó fue un texto que describía el proceso de cómo llegar a un acuerdo entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y con participación de las otras instituciones europeas para la aprobación de un texto constitucional. La diferencia que se aprecia con el proyecto anterior es la no exclusividad de la participación parlamentaria, sino la resignación a que los demás órganos intergubernamentales de la Unión, así como los estados participen en dicho proyecto<sup>8</sup>.

## III. La Convención Europea: un procedimiento original

El principal defecto de los anteriores intentos por crear una Constitución Europea radicó en la imposibilidad de los ciudadanos de tener acceso a la hora de redactar o aprobar un texto, que se suponía los afectaría de manera directa. Así, en diciembre de 2001, tras el Consejo Europeo de Laeken, se creó la Convención Europea para el futuro de Europa, la cual estaría encargada de redactar un texto que daría lugar a lo que se llama, hoy en día y tras casi un año y medio de trabajo, la Constitución Europea.

Dicho Consejo Europeo nombró al ex - presidente francés Giscard d'Estaing, presidente de la Convención, así como también se nombraron dos vicepresidentes, Giuliano Amato y Jean - Luc Dehaene. Estos tres personajes formaron lo que se llamó el Presidium, el cual daría impulso a los trabajos de la Convención.

La Convención estuvo formada también por un representante de cada uno de los estados miembros de la UE y de los estados candidatos a la misma. Una de las novedades de la Convención consistió en incluir a representantes de los diferentes parlamentos nacionales, dos por cada uno de los países de la Unión y de los candidatos. Había también, en representación de las instituciones europeas, dos representantes de la Comisión Europea y dieciséis representantes del Parlamento Europeo. Por último, se creó un grupo de observadores que representaba al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social (órganos consultivos de la Unión),

<sup>8</sup> Ibíd.



a diferentes grupos sociales europeos y un mediador europeo. De manera auxiliar se dio la posibilidad a los ciudadanos europeos, a través de una página web, para opinar sobre el futuro de Europa.

El funcionamiento de esta Convención se estableció a través de Grupos de Trabajo que podían profundizar en temas concretos<sup>9</sup>.

El principal objetivo de esta Convención era el de crear un texto constitucional que diera lugar a una mayor "clarificación y simplificación del sistema europeo y la creación de nuevos instrumentos"<sup>10</sup>. Esto se produce en el sentido de que un Tratado nunca será tan cercano a un ciudadano como lo puede ser el vínculo creado con la Constitución, la cual posee una virtualidad simbólica en la que los ciudadanos pueden reconocerse.

El proyecto fue finalmente presentado en el Consejo Europeo de Salónica el pasado 20 de junio de 2003. La Convención espera que no se produzcan demasiadas modificaciones puesto que piensa que es un texto lo suficientemente conciliador como para que se consiga aprobar el próximo mes de octubre bajo la presidencia italiana del Consejo. Evidentemente, en lo más general del texto no hay prácticamente ningún tipo de desacuerdo, pero sí que habrá de discutirse asuntos muy concretos que afectan los intereses de algunos estados, tales como el controvertido proceso de decisión que se aprobó en Niza y que queda abolido por esta nueva Constitución.

Sin embargo, la dificultad va a recaer a la hora de aprobar el texto fuera del Consejo Europeo, es decir, esta Constitución no supone, como las anteriores Conferencias Intergubernamentales<sup>11</sup> (CIG), una simple modificación del Tratado. Se está hablando de una Constitución cuya legitimidad requiere la necesaria

<sup>9</sup> Para mayor información sobre la Convención Europea, véanse en: <http://www.consejo-europeo.eu.int/constitution.asp?lang=es>.

<sup>10</sup> Giscard d'Estaing, Informe Oral presentado al Consejo Europeo de Salónica, 20 de junio de 2003.

<sup>11</sup> El mecanismo de Conferencias Intergubernamentales es la reunión del Consejo Europeo (Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno) para la modificación de los tratados.

aprobación de los ciudadanos de Europa. No obstante, el procedimiento por seguir para establecer dicha legitimidad es generador de incertidumbre. Países como España ya se han pronunciado sobre la conveniencia de un referéndum sobre la Constitución Europea, pero ¿se arriesgarán países como Francia o Alemania a realizar este referéndum aprobatorio de la Constitución Europea? La respuesta no parece evidente teniendo en cuenta los antecedentes de Maastricht, donde la población francesa se pronunció y por muy poca diferencia, pudo aprobar dicho Tratado. Lo mismo ocurrió con el Euro, el cual no fue sometido a referéndum por el temor a que la población se pronunciara en contra. Pero este caso es diferente ya que se trata de una Constitución y el único que puede otorgarle verdadera legitimidad a la misma es el pueblo. Incluso, para que este proceso se torne más democrático es necesario que Europa se construya desde abajo y no desde arriba como ha sucedido hasta ahora. Si es cierto que la simplificación y clarificación se hacen en beneficio del ciudadano, debería ser este el que decida si se siente o no identificado con dicho texto, dado que con los otros símbolos europeos, como pueden ser la bandera o el himno, no son de manera alguna una señal de identificación europea para los ciudadanos. La Constitución no sólo es un símbolo y un texto integrador de los ciudadanos al proceso de construcción europea, pues en sí mismo contiene cambios fundamentales, lo cual se evidencia al examinar el contenido y la estructura de la Constitución.

#### IV. Estructura de la Constitución

El debate comienza en el hecho de denominar al texto "Constitución", pues este término corresponde únicamente a lo que se conoce como la Carta Magna de un Estado. El hecho es que ya no se habla de Tratado Internacional, el cual por definición sólo obliga a los estados, únicos sujetos de Derecho Internacional. La UE, bajo esta Constitución, se convierte en un ente jurídico (la Constitución le otorga a la Unión una personalidad jurídica, algo que no poseía con los tratados de las comunidades), hacia fuera sujeto de Derecho Internacional, pero hacia adentro,



una organización internacional aún más sui generis por el hecho de poseer un instrumento, hasta ahora propio de los estados, una Constitución.

La nueva Constitución Europea se divide en cuatro partes, introducidas por un Preámbulo. La primera parte es la que el presidente de la Convención Europea llamó "la constitucional propiamente"; la segunda consta de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión; la tercera es sobre las políticas de la Unión y la última contiene las cláusulas finales.

En su estructura, como se ha podido apreciar, es un texto enteramente constitucional. Posee un Preámbulo el cual hace referencia a todas las herencias comunes de los pueblos de Europa: una primera parte en la que se definen, como en cualquier otra Constitución, lo que es la UE, sus valores y objetivos. La segunda parte está compuesta por la Carta de los Derechos Fundamentales que fue presentada en el Consejo Europeo de Niza de 2000, en el cual quedó pendiente incluirla en los tratados para que adquiriera un carácter vinculante. Toda Constitución también incluye la enumeración de los derechos de los ciudadanos. La tercera parte, la más discutida, sobre las políticas de la Unión, es la que enumera las competencias de ésta, tanto las que posee en exclusividad como las compartidas con los estados miembros. En la última parte aparecen las disposiciones finales y protocolos, quizás estos últimos sean instrumentos más de un Tratado que de una Constitución.

El texto constitucional es igualmente novedoso en la utilización de conceptos que hacen pensar que se trata de un texto elaborado para el ciudadano europeo. "La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los estados de Europa de construir un futuro común..."<sup>12</sup> Como se decía anteriormente, es de esperar que realmente sea el ciudadano el que dé su visto bueno a dicha Constitución<sup>13</sup>. Por último, cabe destacar el debate que se abre sobre la originalidad

<sup>12</sup> Proyecto de Constitución Europea, Artículo 1 - 1: Creación de la Unión.

<sup>13</sup> El concepto de ciudadanía europea apareció por primera vez dentro del Tratado de Maastricht y hubo objeciones por parte de Dinamarca sobre dicho término el cual era para ellos inaceptable porque significaba la pérdida de su identidad nacional.

de que varios estados, con la colaboración de instituciones supranacionales, elaboren un texto más próximo a normas de derecho interno que a las de un Tratado convencional.

## V. La Unión Jurídica

La construcción europea es igualmente considerada como una construcción esencialmente jurídica. Así, los tratados constitutivos como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE), han sentado las bases jurídicas del proceso de integración. De ahí que reconocidos autores hablen de una integración jurídica de la Unión. Ésta se ha caracterizado por un activismo judicial importante del TJCE en la interpretación del derecho comunitario. Así, el TJCE declaró en 1962 que el derecho comunitario prevalecía sobre el derecho nacional de los estados y que eran las jurisdicciones nacionales las encargadas de hacer valer dicho compromiso. Esto, si bien es cierto, había sido objeto de una declaración, no fue expresamente contemplado en los textos de los tratados. El TJCE también calificó en 1986 a los tratados constitutivos de "Carta Constitucional de la Comunidad"<sup>14</sup>, así, la evolución de la Unión Europea se ha ido realizando gracias a la interpretación finalística de los Tratados y del derecho derivado de la Unión, algo que los Estados han ido aceptando sin poner ninguna objeción, aunque no han faltado las críticas por el hecho de otorgar a los jueces demasiado poder. Por lo tanto, como afirma M. Michel Debré<sup>15</sup>, el factor de Federación (de unión) es el derecho, ya que existe en Europa un verdadero poder supranacional que es el de los jueces y el derecho se convierte en uno de los grandes motores de Europa.

Ahora las preguntas para formular serían: ¿es la Constitución el camino que conduce a la unidad política? ¿Qué unidad política? Ciertamente es que, "el reino de la ley es uno de los elementos fundamentales de la identidad europea"<sup>16</sup>; siendo esta

<sup>14</sup> Jean Paul Jacqué, "Le rôle du droit dans l'intégration européenne" En: *Revue Philosophique Politique*, Tomo I, L'Europe, Presses Universitaires de France, Primera Edición, Octubre de 1991.

<sup>15</sup> Michel Debré, "Le droit moteur de l'Europe", En: *Revue Administrative*, 1986, Pág. 427.

<sup>16</sup> Jean Paul Jacqué, Op.cit.



una de las conclusiones de la Declaración de Copenhague de 1973. Cabe recordar que algo parecido ocurrió en el proceso de integración estadounidense donde el respeto a la ley federal fue una de las condiciones para el éxito de la integración<sup>17</sup>.

Por lo tanto, esta nueva Constitución no va a alterar de manera significativa las funciones del TJCE, ya que, si así ocurriera, solamente sería para otorgarle aún más campo de acción, puesto que la Constitución ha integrado dentro de su estructura un capítulo sobre los derechos fundamentales, los cuales afectan directamente a los ciudadanos europeos, por lo que éstos tendrán acceso directo al TJCE, algo que no sucedía con los Tratados Constitutivos puesto que solamente los estados y las instituciones podían acudir a él. Únicamente de manera prejudicial, el ciudadano tenía acceso a la justicia europea, eso deberá cambiar si verdaderamente se pretende que el ciudadano europeo sea objeto de una protección jurídica efectiva por el TJCE. Surgen, sin embargo, diversos interrogantes sobre los eventuales conflictos de competencia con el Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, pues todos los países de la UE pertenecen y han firmado la Convención de Roma de 1950. El dilema es ¿quién tendrá la última palabra en eventuales situaciones generadoras de conflictos de competencias? Hasta el momento y sobre los temas que regulaba el Tratado, la última instancia era el TJCE, ¿pasará lo mismo ahora que los ciudadanos europeos pueden acudir a cualquiera de ellos? Esto es algo que sólo se podrá averiguar con el tiempo, pero lo importante es que por fin existe en la UE un texto vinculante sobre la protección de los derechos humanos que se sitúa por encima de las constituciones nacionales de los Estados. Aunque también tiene su perspectiva económica ya que es imposible crear un mercado común realmente sin la protección de dichos derechos, ya que todas las actividades económicas poseen una relación más o menos directa con los derechos humanos, por lo que es necesaria la protección jurídica dentro de este mercado interior<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Jean Paul Jacqué, Op. cit.

<sup>18</sup> La regulación de las cuatro libertades (libertad de circulación de mercancías, capitales, servicios y personas) debe ir acompañada de una normativa que proteja los derechos fundamentales de aquéllos que ejercen dichas libertades.

Hace algunos años, de manera profética Jean – Paul Jacqué<sup>19</sup> había prevenido sobre la necesidad de la Comunidad de vencer en dos combates importantes, y que al parecer esta nueva Constitución parece poder afrontar. El primero de ellos trata sobre la primacía del derecho comunitario sobre el derecho interno. Es de suponer que, si se realiza un texto constitucional a nivel europeo, este debe prevalecer sobre las constituciones de los diferentes estados. Pero como se ha visto anteriormente, el TJCE ya resolvió este problema con su declaración de 1962. Pero la importancia de la primacía del derecho comunitario radica en la repartición de competencias entre los órganos por una parte y la Unión y los estados miembros por otra. Hay que tener en cuenta también que esta vez dicha supremacía tiene como fundamento y base, no la jurisprudencia del TJCE sino la Constitución misma. En los tratados dicha repartición no era muy clara; sin embargo, en la Constitución quedan totalmente especificadas las competencias de cada nivel administrativo. Lo que hay que ver con la evolución es si se respetará dicha repartición que se produce en la tercera parte de la nueva Constitución o si se seguirá el avance gracias a la interpretación finalística del TJCE.

El segundo combate que menciona Jacqué se refiere a la protección del individuo y sus derechos. Como se ha hecho referencia anteriormente, el TJCE no ha dudado nunca en recurrir al Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo, enriqueciendo así una gran falencia de los tratados, la cual queda resuelta en esta Constitución. La pregunta que surge es ¿cuál es la intención de incluir los derechos fundamentales dentro de un texto o un ámbito en donde ya estaban protegidos?

## VI. Tratado internacional vs. Constitución

Muchos autores consideran que no es necesaria la Constitución puesto que los tratados ya son en sí mismos una Carta Magna lo suficientemente aceptada y que cumple la función que una Constitución tendría<sup>20</sup>. Sin embargo, no se puede

<sup>19</sup> Jean Paul Jacqué, Op. cit.

<sup>20</sup> Para mayor información sobre esta afirmación, referirse a Martín de Ortega, "Viva la Constitución Europea", En: [www.futuroeuropa.es/documentos/MartinOrtega\\_001.pdf](http://www.futuroeuropa.es/documentos/MartinOrtega_001.pdf)



pensar, aunque la jurisprudencia del TJCE pueda crear esa confusión, que una Constitución es lo mismo que un Tratado. No se puede caer en el error de confundir dos conceptos totalmente diferentes. Cuando se habla de un Tratado Internacional se hace referencia a normas de Derecho Internacional que tienen el origen y naturaleza propios de las normas pactadas entre Estados soberanos<sup>21</sup>. Según Carl Schmitt el "Derecho Internacional es la suma de reglas reconocidas, consuetudinarias o convencionales, para relaciones de simple coexistencia"<sup>22</sup>. Por su parte, F. Rubio Llorente afirma que "por Constitución entendemos (...) y entiende hoy la mejor de la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática"<sup>23</sup>. Por lo tanto, se puede inferir que a los tratados les faltan los elementos verdaderamente importantes que toda Constitución debe poseer. En primer lugar, una declaración de derechos. En segundo lugar, superar (al menos en teoría) el déficit democrático tan famoso y discutido en el funcionamiento de la UE como organización internacional. En tercer lugar, subsanar "la falta de un pueblo europeo soberano"<sup>24</sup>. Así, se podrían ir enumerando todas las diferencias y falencias de un Tratado con respecto a una Constitución ya que los tratados no requieren de un proceso constituyente o no necesitan garantizar una separación de poderes, algo que una Constitución democrática sí debe realizar, así como el hecho de dar forma y contenido al Estado.

Es conveniente hacer algunas precisiones al respecto. En la UE no existe una clara división de poder y esta nueva Constitución tampoco lo realiza con claridad. Lo que sí existe en la UE es una división de intereses y unas instituciones encargadas de controlar a las otras. Una división de intereses en el sentido que las instituciones

<sup>21</sup> Artemi Rallo Lombarte, "¿Hacia una Constitución Europea? Reflexiones sobre la protección de los derechos fundamentales en el debate constituyente europeo". En: [www.gva.es/c\\_economic/web/veh/pdf/n7/observa1-7.pdf](http://www.gva.es/c_economic/web/veh/pdf/n7/observa1-7.pdf)

<sup>22</sup> Carl Schmitt, "Teoría de la Constitución", Madrid, Editorial Alianza, 2002.

<sup>23</sup> F. Rubio Llorente, "La Constitución como fuente del Derecho", En: varios autores, *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Volumen I, Madrid, EF, 1977, Pág. 51.

<sup>24</sup> Artemi Rallo Lombarte, Op. cit.

no representan a los ciudadanos sino que representan los intereses de cada uno de los actores institucionales de la Unión. Así, el interés de los estados está representado en el Consejo de la Unión como en el Consejo Europeo; el de los pueblos, por su parte, que no el de los ciudadanos, estaría representado por el Parlamento Europeo mientras que el de la Comunidad está representado por la Comisión<sup>25</sup>. Del mismo modo, la Comisión está controlada por el Parlamento, el cual, a partir del Tratado de Ámsterdam (1997), dispone del poder de moción de censura contra ella. Si el TJCE controla la ejecución de las políticas por parte de la Comisión, la pregunta es ¿quién controla al Consejo? La nueva Constitución, al igual que los tratados, no responde este interrogante que, sin duda, los ciudadanos de la Unión se harán. ¿Hará falta una gran reforma de las instituciones para adaptarlas ya no a la ampliación sino a este nuevo marco jurídico en el que se encuentre la Unión? La verdad es que si esta Constitución se ha hecho por motivos de simplificación y clarificación para el ciudadano, esta extraña separación de poderes (intereses) no lo logra de ningún modo.

De acuerdo con Artemi Rallo, el gran triunfo de las constituciones es debido a la "magia del propio concepto y a "sus benéficos efectos en las diferentes sociedades al permitir el consenso sobre los valores comunes y sobre los principios legitimadores del poder". Esta Constitución sólo posee uno de los elementos de éxito al que hace referencia la autora, "el consenso sobre los valores comunes".

Por otro lado, es importante hacer referencia a algo que una Constitución debe contemplar: los mecanismos de reforma de la misma. Hasta ahora, los tratados eran modificados a través de las Conferencias Intergubernamentales (CI-G) de Jefes de Estado y de Gobierno. Uno de los objetivos de esta nueva Constitución es mejorar este mecanismo y que dicha Carta no sea un texto que haya que modificar cada cinco o seis años como viene ocurriendo con los tratados, los cuales han sufrido ya cuatro importantes modificaciones desde 1986 con la firma del Acta Única Europea<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> Este punto es bastante discutible ya que esta institución posee la exclusividad en la iniciativa legislativa y todos los estados luchan por tener un representante nacional dentro de la misma.

<sup>26</sup> Las modificaciones se produjeron Maastricht (1992), Ámsterdam (1997), Nice (2000) y ésta última que pretende ser la definitiva, ya que la Constitución elaborada incluye todos los textos de los tratados.



El primer problema con la Constitución Europea es que no posee en su texto ninguna referencia a los mecanismos de reforma por lo que se supone que seguirá operando el mismo instrumento de las CIG para la reforma de la Constitución. El segundo problema que surge con este mecanismo es que, los tratados internacionales, por su naturaleza jurídica, no necesitan de la aprobación de los ciudadanos ni de sus representantes en el Parlamento para su modificación. Sin embargo, es de la esencia misma de una Constitución, por ser normalmente una norma rígida, de un procedimiento específico de revisión que supone la necesidad de una mayoría calificada de los representantes de los ciudadanos (en este caso los europeos, los cuales están representados en el Parlamento Europeo), para que pueda ser modificada. La pregunta es ¿cederán los gobiernos de los diferentes estados dicha potestad a la institución democrática por excelencia dentro de la Unión? Por como se ha ido desarrollando el proceso de integración europeo, la respuesta es clara<sup>27</sup>.

El otro elemento imprescindible en una Constitución es el que ésta precise la forma del Estado. La Constitución Europea no describe dentro del texto dicha forma, pues no existe consenso en este punto por parte de los diferentes Estados de la Unión. De todos modos, en el siguiente punto se mostrarán los motivos reales de por qué esta Constitución no es clara sobre este elemento.

## VII. ¿Una Constitución para un Estado federado?

No existir categorías conceptuales para describir la particularidad del proceso de construcción europea, se encuentran indeterminaciones tanto en el estatus jurídico como en la forma de la UE. ¿Es una Organización Internacional clásica, una Confederación de estados, un Estado Federal, una construcción jurídica? Esto no constituye una simple preocupación académica, ya que los estados, en sus tesis sobre el futuro de la Unión, especulan sobre lo que ésta debe ser. Unos, como Alemania, hablan sobre Europa convertida en un Estado Federal, tomando como

<sup>27</sup> La respuesta es clara en la medida en que los estados no están dispuestos a que el Parlamento se convierta en la institución que lleve a cabo el proceso de integración europeo.

modelo su propia organización interna; otros, como Francia, hablan de una Confederación de Estados – nación y otros como Gran Bretaña no quieren oír ni hablar de nada que se parezca a un Estado Federado.

El proyecto de Constitución elaborado por la Convención, no prevé una forma de Estado para la UE aunque sí, como se mencionó con anterioridad, le otorgue personalidad jurídica. La palabra "Federación" no aparece en el texto constitucional y se podría especular sobre las razones de este hecho: los estados creen que se pierde identidad cuando se habla de Federación o simplemente creen que la Comunidad, al establecerse como Federación, puede hacerse con las competencias de los estados miembros. Como se dijo, pueden existir múltiples razones, lo que sí es claro es que la UE, y más ahora con un instrumento como la Constitución, tendería a asimilarse a un Estado federal.

Una federación descansa en un supuesto esencial que es la homogeneidad sociopolítica de todos los miembros de aquélla. La homogeneidad de los estados europeos está basada en valores comunes, pero sobre todo, en la homogeneidad del principio político, la democracia. Aquí se observa que incluso los principios de Montesquieu se cumplen en la UE, ya que el pensador francés defendía que cualquier Constitución Federal debe estar compuesta por estados de igual naturaleza y para la UE el requisito principal para la pertenencia es, sin duda, que los miembros sean estados democráticos<sup>28</sup>. Sin embargo, la garantía expresa de homogeneidad no constituye una forma de gobierno como si ocurre en la Constitución Americana de 1787, la cual posee la garantía de la forma de gobierno republicana.

En términos sociopolíticos, autores como Carl Schmitt en su "Teoría de la Constitución", anota que el principal objetivo de una federación es el hecho de poder vivir permanentemente en paz (Landfrieden). Europa desde que se creó la CECA hasta hoy, no ha vuelto a vivir un episodio de guerra, algo que para el continente más violento de la historia es un verdadero logro. Nunca habían transcurrido 50 años de paz entre las potencias europeas.

<sup>28</sup> Artículo I - 2. Proyecto de Constitución Europea presentado por Giscard d'Estaing en el Consejo Europeo de Salónica.



Según Schmitt, las relaciones particulares que son reguladas por tratados internacionales son para impulsar unos fines específicos de los estados. Éstas dan lugar a obligaciones positivas pero no afectan la existencia política del Estado. La UE, sin embargo, aún con el único mecanismo de los tratados, ha alcanzado un nivel de relaciones entre los estados mucho mayor, pues la pertenencia a la Unión supone cesiones tanto de soberanía como de competencias que sí afectan la existencia política de los estados miembros.

La creación de una federación supone que los estados miembros tengan que modificar sus constituciones nacionales. Esto también se ha producido en la UE a través del mecanismo de los tratados, puesto que cada Constitución tuvo que incorporar un artículo que reconociera la primacía del derecho comunitario sobre el interno.

Una federación "comprende a todo Estado miembro en su existencia total como unidad política, y le acopla como un todo en una asociación política existente". Una Constitución federal garantizará, aunque no lo diga expresamente, "la unidad política de todos sus miembros en el marco de la Federación"<sup>20</sup>. Éste no es el caso de la nueva Constitución Europea, la cual en su artículo 1 - 5 afirma: "La Unión respetará la identidad nacional de sus estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional (...)". Otro de los elementos de una federación a los que Schmitt hace referencia es, la protección, por parte de la federación, de sus miembros en caso de peligro de guerra y de un ataque. Los tratados no preveían esta situación y la Política de Seguridad Común en este sentido no se había pronunciado. Sin embargo, el nuevo proyecto de Constitución, en su artículo 1 - 42 crea una Cláusula de Solidaridad por la cual "la Unión y los estados miembros actuarán conjuntamente en un espíritu de solidaridad en caso de que un Estado miembro sea objeto de un atentado terrorista (...). La Unión movilizará todos los instrumentos de los cuales disponga, incluidos los medios militares puestos a disposición por los estados miembros".

<sup>20</sup> Carl Schmitt, Op. cit.

No obstante, esto no significa que un Estado miembro de la Federación no pueda hacer la guerra contra un tercer Estado. Recientemente se ha observado como ingleses y españoles han participado activamente en un ataque propuesto por Estados Unidos a Iraq, sin que otros miembros de la Unión o la UE en conjunto lo aprobaran o participaran. Para los que decían que este hecho podría afectar de manera importante el objetivo de la integración política de la Unión, se puede observar que la unidad de un Estado Federado no depende de la aceptación por parte de cada uno de los miembros de la participación en asuntos fuera de la federación, ya que esto sí les haría perder la unidad política y la pequeña parte de soberanía que poseen los estados miembros.

Por otro lado, la federación tiene sus contradicciones. Como se ha dicho, ésta tiende a la conservación de la independencia política de cada Estado; sin embargo, cada uno de ellos renuncia a la posibilidad de valerse por sí mismos. Esta contradicción se soluciona en la UE en el sentido de que los estados miembros renuncian a una serie de derechos (moneda) a favor de otros que les ofrece la Unión (estabilidad y acceso a mercados).

Otra contradicción que se puede encontrar en la teoría es que los estados, por una lado, tienden a conservar su autodeterminación, sin embargo, la federación por el otro, no puede perder de vista los asuntos internos de cada uno de los estados. En la UE se dio el caso de Austria, como se recordará, en las elecciones generales, salió favorecido el partido de ultra derecha de Haider. Ante tal situación, la Comisión Europea, a través de un grupo de sabios procedió a realizar una investigación acerca del peligro que suponía para la violación de los derechos humanos el que un partido de tendencia ultraderechista subiera al poder. Austria no se pudo negar a esta investigación e incluso se contempló la posibilidad de que dicho Estado abandonara la UE.

Otro punto importante es aquel que guarda relación con otras normas de derecho comunitario. Dentro del derecho derivado de los tratados, se encuentran los reglamentos y directivas comunitarias; los primeros son directamente aplicables



en los ordenamientos jurídicos internos (sin requerir de normas de aplicación) mientras que las directivas necesitan de su transposición a través de normas adoptadas internamente. En un Estado federal dichas transposiciones, en principio, no son necesarias y esto es lo que la nueva Constitución Europea crea por medio de lo que se denominarán las "leyes europeas" (antiguos reglamentos) y las "leyes marco europeas" (antiguas directivas con la diferencia de que no necesitarán de su adopción por procedimientos internos).

Con esto no se pretende demostrar si la UE es o no un Estado Federado. Queda claro que no es una Confederación de estados<sup>80</sup> ni una federación, pues no reúne todos sus elementos. También está claro que la UE no es una Organización Internacional clásica, por cuanto ha logrado un nivel de integración irimaginable hace tan sólo veinte años. Por tanto, hay que salirse de la pura teoría y moverse en términos medios que podrían definir mejor el estatus en el que se encuentra el proceso de integración europeo. Pero términos medios ¿entre qué? ¿Entre un Estado Federado y una forma política cuyos contornos actuales no son lo suficientemente claros?

### VIII. Conclusiones

Nadie duda del éxito del proceso de Integración europeo, evidentemente hay quienes opinan que se podría haber realizado de otra manera, o bien que dicho proceso debería haber privilegiado otros aspectos. Sin embargo, Europa, hoy está viviendo una experiencia única en la historia. Quince estados, que a lo largo de siglos enteros se habían confrontado militarmente, han conseguido avanzar hacia un fin común e incluso armonizar, en muchos casos, parte de sus legislaciones con el único objetivo de alcanzar una estabilidad tanto económica como política que jamás habían tenido.

<sup>80</sup> Puesto que una Confederación de estados está basada en una relación puramente de Derecho Internacional y descansa sobre tratados.

Es claro que aún queda mucho camino por recorrer y muchos objetivos por conseguir, pero no se puede negar ni minimizar todo lo alcanzado. Entre los quince Estados de la UE existe un mercado común, unas instituciones que, mal que bien, permiten que el proceso de integración no se detenga y siga avanzando, una moneda única que temprano que tarde servirá de símbolo de identificación de la población europea y ahora una Constitución que pretende que todos estos logros se perciban de una manera más clara por parte de los ciudadanos europeos que se supone la van a adoptar.

Sin embargo, existen todavía varios interrogantes que vale la pena formularse ya que esta Constitución, a pesar del avance que representa, no logra por el momento darles una respuesta definitiva. ¿Es la Constitución europea el último símbolo que hace falta para poder pensar en un Estado federado europeo? ¿Podrán asumir los estados miembros el compromiso de profundizar en la integración política al mismo tiempo que se preparan para la mayor ampliación de la UE? ¿Qué papel va a jugar el ciudadano europeo en este proceso constituyente? ¿Asegura la Constitución la unidad política de Europa? ¿Cómo va a existir una unidad política de Europa cuando los mismos estados sufren de problemas internos de autodeterminación de sus regiones?

Estas y otras preguntas sólo podrán responderse con el tiempo. Por ahora, es preciso concentrarse en este nuevo proyecto de Constitución, el cual traerá muchas ventajas al proceso de Integración europeo. La más importante es que determina claramente el rumbo para seguir por la UE, algo que era totalmente incierto con el mecanismo de avance que proponían los tratados y las modificaciones continuas de los mismos.