

POR UNA CONSTITUCION EUROPEA

Por FRANCESC DE CARRERAS SERRA

SUMARIO

I. EL CONTEXTO: EL ESTADO DE LA UNIÓN: 1. *El punto de partida: la triple ambición de la unidad europea.* 2. *El punto de llegada: el Tratado de la Unión Europea.* 3. *Constitución, ¿para qué?:* A) *Elaboración del proyecto.* B) *Coyuntura política y Constitución.*— II. TRATADO Y CONSTITUCIÓN: CARÁCTER NORMATIVO DEL PROYECTO: 1. *¿Existe hoy una Constitución europea?* 2. *¿Configura el proyecto una auténtica Constitución?:* A) *¿Es una Constitución en sentido formal y en sentido material?* B) *¿Quién es el sujeto constituyente?* C) *¿Es un ente con fines generales?*—III. LA CONSTITUCIÓN DE UNA COMUNIDAD DE DERECHO: 1. *Los supuestos generales.* 2. *La garantía de los derechos humanos:* A) *La ampliación de los derechos existentes: el derecho electoral y la libertad de circulación.* B) *Los nuevos derechos y garantías.* 3. *El ordenamiento jurídico:* A) *Normas con valor constitucional.* B) *Las normas con rango de ley.* C) *Normas con rango inferior a ley.* 4. *Las instituciones políticas:* A) *Naturaleza, composición y funcionamiento.* B) *Funciones.* 5. *Una forma política peculiar:* A) *Forma de Estado.* B) *Forma de gobierno.* C) *Forma de organización territorial.*

«Las raíces de la Comunidad son ya fuertes, penetran hondo en el suelo de Europa. Han sobrevivido a las malas estaciones y pueden soportar otras. Superficialmente, las apariencias cambian, y es normal que a lo largo de un cuarto de siglo se sucedan las generaciones con ambiciones diferentes, que se borren las imágenes del pasado, que se renueve el equilibrio del mundo. Cuando se observa la persistencia del sentimiento europeo en este marco en constante mutación y la estabilidad de las instituciones comunitarias nadie puede dudar que se trata de un poderoso movimiento de fondo a la altura de las grandes épocas de la historia.»

JEAN MONNET: *Memorias* (1976)

«Las decisiones políticas ya no pueden ser nacionales o sólo nacionales. Los ciudadanos pensarán que el Estado puede y debe ceder competencias si las organizaciones transnacionales que las reciben son transparentes y democráticas: un Parlamento Europeo con poderes como los de los nacionales; un Gobierno responsable; un presidente de la Unión. Las opiniones públicas están un poco recelosas porque no está claro

quién gestionará una competencia. No saben nunca quién toma una decisión concreta en Bruselas, si la Comisión, el Consejo..., mientras que en España saben que, bien o mal, es Felipe González y que si quieren pueden cambiarlo. A nivel europeo, no está claro. Y debe aclararse.»

EMMA BONINO, Comisaria europea de Pesca.
Declaraciones a *El País* (2 de abril de 1995)

I. EL CONTEXTO: EL ESTADO DE LA UNIÓN

Antes de entrar a examinar el proyecto de Constitución europea elaborado en el seno del Parlamento de la Unión Europea es imprescindible hacer unas breves referencias al proceso de construcción de la unidad de Europa en esta segunda mitad de siglo y, muy especialmente, a la situación específica que en la actualidad condiciona la redacción del proyecto constitucional. Todo ello con el único objeto de situar el contexto básico del cual debemos partir para analizar el proyecto de Constitución (1).

1. *El punto de partida: la triple ambición de la unidad europea*

Desde sus inicios, después de la II Guerra Mundial, la unidad europea ha tenido una triple ambición. En primer lugar, llegar a ser, con carácter previo a la unidad política, una *unidad económica* dentro de los parámetros de lo que se ha llamado economía social de mercado. Debe subrayarse que en la idea de los «padres fundadores» de la unidad europea —principalmente en el pensamiento de Jean Monnet—, la unidad económica es meramente un instrumento para llegar a la unidad política. En todo caso, la unidad económica —unión aduanera, política comercial común, mercado común— ha sido hasta ahora el aspecto más desarrollado de todo el proceso de unidad y el auténtico motor que impulsa la estrategia hacia la unidad política (2).

En segundo lugar, la construcción europea ha tenido también la ambición de

(1) Sobre este mismo tema de la Constitución europea, aunque centrado en un proyecto anterior —el llamado «proyecto Oreja», de 27 de abril de 1993—, presenté una ponencia, bajo el título de «Análisis del proyecto de Constitución Europea», en el XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional, celebrado en Madrid los días 25 y 26 de noviembre de 1993. Dicha ponencia fue publicada en la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 18 (monográfico), Madrid, 1994. El presente trabajo está centrado en el último documento aprobado por la Comisión Institucional del Parlamento Europeo, con fecha 10 de febrero de 1994, y es conocido como «proyecto Herman». Como es natural, muchas de las ideas propuestas del presente artículo coinciden con lo expresado en el anterior aunque se ha reducido su extensión, ha sido redactado enteramente de nuevo y, obviamente, puesto al día.

(2) J. MONNET: *Memorias*, Siglo XXI, Madrid, 1985, especialmente el cap. 17.

construir un *modelo de sociedad* basado en las ideas de libertad y de igualdad, comúnmente llamado, entre otras denominaciones, Estado de bienestar o *Welfare State*. Este modelo de sociedad comporta dos elementos fundamentales. En primer lugar, como derivación del valor de libertad, la garantía de las libertades individuales. En segundo lugar, derivado del principio de igualdad, la idea de Estado social (3), es decir, una sociedad crecientemente igualitaria, con una cada vez más intensa protección social —especialmente en enseñanza, sanidad y seguridad social—, a consecuencia de la cada vez mayor intervención del Estado en la sociedad.

La tercera ambición, mucho menos conseguida que las anteriores, es la de acabar siendo una *unidad política* basada en la idea de Estado democrático de derecho, es decir, en la idea de crear una comunidad política caracterizada por la sujeción de los poderes y ciudadanos a las normas jurídicas que, a su vez, son expresión de la voluntad de los mismos ciudadanos y única garantía de su libertad. Para lograr esta unidad política debe establecerse un sistema de organización del poder que integre a los diferentes Estados actualmente existentes. Nuestra tradición política nos suministra dos modelos clásicos: el confederal y el federal.

El modelo *confederal* está basado en el mantenimiento de la soberanía de los Estados y su organización política se fundamenta en las relaciones entre ellos. La norma jurídica suprema de una confederación es el tratado —no la Constitución— y las instituciones, según esta filosofía confederal, actúan conforme al principio de cooperación intergubernamental.

El modelo *federal*, por el contrario, se basa en un auténtico poder constituyente que deberá aprobar una Constitución que contemple unas instituciones políticas europeas no ligadas a los Estados, sino que, en base al principio de integración política —no al de cooperación intergubernamental—, representen a los ciudadanos.

En la realidad actual de la Unión Europea, las dos filosofías coexisten, lo cual hace que su arquitectura constitucional sea tan compleja y atípica. A nivel institucional, por ejemplo, puede decirse que el Consejo responde a la filosofía confederal y el Parlamento y la Comisión al principio federal. Asimismo, en el ámbito de la Unión se ejercen competencias que responden al principio federal y actividades de cooperación intergubernamental que responden al principio confederal (4).

Por otro lado, hay que tener en cuenta también que la unidad política no se construye sólo desde las instituciones de la Comunidad Europea o de la Unión Europea —aunque, sin duda, sean éstas las más importantes—, sino desde ámbitos diversos.

(3) Por todos, el conocido libro de M. GARCÍA PELAYO: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, Madrid, 1977.

(4) Sobre los distintos posibles modelos políticos, véase «Segundo informe de la Comisión de Asuntos Institucionales sobre la Constitución de la Unión Europea». Ponente: señor Herman, A3-0064/94, 9 de febrero de 1994, apartado IV, «Naturaleza del proyecto». También, G. MATÍAS CLAVERO: «Crisis política, modelos y opciones en la Unión Europea», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 113, 1994; F. ATTINA: *Introducción al sistema político de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992, págs. 109-134.

Junto a otros de menor importancia, destacan el Consejo de Europa y la Unión Europea Occidental. El primero es especialmente significativo, desde el punto de vista político, debido a su labor de garantía de los derechos fundamentales realizada a través de la Comisión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Podemos, en consecuencia, hablar de dos *esferas distintas* que, aunque en ocasiones se solapan, no se identifican: el espacio político europeo, que engloba a todas las organizaciones supranacionales con voluntad de unidad europea, y de manera más estricta, el espacio propio de la Comunidad y de la Unión.

Por último, cabe añadir que el proceso de configuración europea se caracteriza por su *gradualismo*, es decir, por ir ascendiendo hacia la unidad a través de fases sucesivas. Este gradualismo combina la *profundización* de dicha unidad a ámbitos más amplios de integración, sustrayéndolos a la cooperación política de los Estados con la *ampliación* geográfica mediante la adición de nuevos Estados miembros. Normalmente, en los momentos de dudas o crisis de confianza en las posibilidades de avanzar hacia mayores cotas de integración, se procede a una ampliación territorial. Así ha sucedido en el último período, en el cual, después del «europesimismo» surgido con posterioridad a Maastricht, la Unión ha incorporado a Austria, Finlandia y Suecia. Por el contrario, en los momentos de profundizar en la integración, los Estados miembros suelen no desear ampliaciones (5).

2. El punto de llegada: el Tratado de la Unión Europea

¿Hasta dónde se ha llegado en esta triple ambición económica, social y política? Para contestar a esta pregunta debemos situarnos en la última reforma importante de la Comunidad, la que se produjo mediante el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht (6). A nuestros efectos, debemos destacar las características siguientes:

A) Desde el punto de vista de la *economía*, la entrada en vigor del TUE coincide con la culminación del mercado común interior, que, en cumplimiento de lo previsto en el Acta Unica, se ha alcanzado, en lo fundamental, desde principios de 1994. De esta forma, el TUE, partiendo de este mercado común interior (articulado en base a las cuatro libertades económicas fundamentales: libre circulación de personas, de mercancías, de capitales y de protección de servicios), puede permitirse establecer un nuevo objetivo: la Unión Europea y Monetaria (programada, en principio, para 1997 o 1999, hoy ya sólo alcanzable en la segunda fecha), a la cual se llegará a través de unas políticas económicas comunes —las llamadas «políticas de

(5) F. ALDECOA LUZURRAGA: «Eficiencia, eficacia y democracia», *Sistema*, núm. 114-115, 1993.

(6) Sobre el TUE en general: E. FERNÁNDEZ CASTAÑO: «En torno al Tratado de la Unión Europea», *Política Exterior*, núm. 29, 1992; D. LÓPEZ GARRIDO: «Estudio introductorio» a *El Tratado de Maastricht*, Eurojuris, Madrid, 1992; A. MANGAS MARTÍN: «El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura general», *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 114, 1992.

convergencia»— con el objetivo de lograr una moneda única y un sistema europeo de bancos centrales (SEBC), nucleado alrededor de un banco central europeo. Ello implica que Europa pasará a convertirse no sólo en un mercado único, sino en un espacio con una política económica común. Llegados a este punto, la unidad económica y monetaria podrá darse por consolidada y la estrategia Monnet hacia la unidad política habrá cubierto su primera y, posiblemente, más importante etapa.

B) El segundo aspecto a señalar del TUE es el notable *aumento de competencias* comunitarias, especialmente alguna de ellas referidas a materias no económicas. Es sabido que las competencias de la comunidad tuvieron una notable expansión, sobre todo debido a la interpretación jurisprudencial del artículo 235 del Tratado de Roma. Además, el Acta Única Europea ya supuso un importante paso adelante incorporando a los tratados esta jurisprudencia y algunas competencias nuevas. Es, sin embargo, el TUE quien realiza la ampliación más importante de estas competencias superando, además, un enfoque meramente económico. Este aumento de competencias se despliega en un doble sentido: reforzando, por un lado, competencias que la Comunidad ya poseía (política social, transporte, formación profesional, investigación y desarrollo tecnológico, medio ambiente), y ampliando, por otro, competencias que alcanzan a nuevos campos: ciudadanía europea, política de visados, educación y juventud, redes transeuropeas de transportes, telecomunicaciones y energía, industria, sanidad pública, cultura, cooperación al desarrollo y protección de los consumidores.

Además, el TUE extiende la cooperación intergubernamental, dentro del seno de la Unión, a la política exterior y de seguridad común (PESC) y a las materias de interior y de justicia. No obstante este carácter intergubernamental —y, por tanto, derivado de la filosofía confederal—, la importancia de las materias —que constituyen el núcleo duro de las actividades estatales— hace que sea relevante su incorporación al Tratado como primer paso para consolidar más adelante, en estos ámbitos, competencias de la Unión propiamente dichas.

C) En el campo de las *instituciones políticas comunitarias*, los pasos dados en el TUE puede que sean todavía tímidos desde una perspectiva de auténtica unidad, pero, en todo caso, son los más importantes desde los tratados constitutivos (7).

En la estructura institucional comunitaria, los órganos políticos fundamentales son el Consejo, la Comisión y el Parlamento. Los rasgos generales que caracterizan estos órganos son: a) Desde el punto de vista de las funciones, el Consejo es el órgano decisivo con funciones legislativas y ejecutivas; la Comisión y el Parlamento sólo tienen funciones de propuesta y consulta, respectivamente. b) Desde el punto de vista de la representatividad, el Consejo es, claramente, el órgano representativo de

(7) Sobre el TUE desde el punto de vista institucional: J. DIEZ-HOCHLEITNER: «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 115, 1992; J. C. PRIS: «¿Son las instituciones comunitarias más eficaces, más democráticas y más transparentes después de Maastricht?», *Gaceta Jurídica de la CE*, núm. 119, 1994; J. NERGELIUS: «El Tratado de Maastricht. Un intento de análisis constitucional», *Revista General de Derecho*, núms. 601-602, 1994.

los Estados; la Comisión tiende a constituir una Administración independiente de éstos, y propia de la Comunidad, aunque no es representativa de nadie; y el Parlamento, elegido por sufragio universal, representa al conjunto de los ciudadanos europeos.

Consecuencia de todo ello: el órgano decisivo de la Comunidad —el que detenta, en última instancia, los poderes legislativo y ejecutivo, es decir, el Consejo, representa a los Estados y su actuación; por tanto, responde a la lógica de la cooperación intergubernamental; los otros dos órganos, la Comisión y el Parlamento, representativamente neutral uno y órgano de los ciudadanos el otro, respondiendo ambos a la lógica de la integración, tienen poderes mucho menores que el Consejo y, en todo caso, no decisivos, de propuesta y consulta.

A la vista de todo ello, doctrinalmente se han elaborado *dos líneas de reforma* con la finalidad de poner remedio a lo que popularmente se conoce como «déficit democrático» de las instituciones comunitarias. Una que pretende reforzar los poderes del órgano representativo de los ciudadanos frente a los poderes del órgano que representa a los Estados. Ello conlleva, obviamente, dar más poderes al Parlamento y sustraer poderes al Consejo. Otra que pretende conseguir que las relaciones entre instituciones sean reflejo de la idea de control entre órganos propia de la tradición europea. Ello afecta no tanto a la cuestión de la representación —la legitimidad de origen de todas las instituciones, tanto estatales como supranacionales, es democrática—, sino a la división de poderes. Ciertamente, el hecho de que los poderes legislativo y ejecutivo se concentren en última instancia en el Consejo es una más que evidente contradicción con el principio de división de poderes. Por consiguiente, la reforma democrática pasa por desconcentrar los poderes y repartirlos entre el Parlamento, el Consejo y la Comisión.

Estas dos líneas de reforma tienen su reflejo —más pálido que intenso, pero reflejo al fin— en el TUE. Los aspectos a subrayar son los siguientes:

1) *Reforzamiento de los poderes del Parlamento*. Tanto desde el punto de vista legislativo como de las facultades de control, los poderes del Parlamento salen reforzados. Este reforzamiento se proyecta en tres sentidos: *a)* se extienden los procedimientos de cooperación y dictamen conforme —ya existentes en el Acta Unica— a otras materias; *b)* se crea el procedimiento de codecisión [art. 189.b) TUE] mediante el cual —en determinadas materias— el Parlamento legisla en posición de igualdad con el Consejo; *c)* introduce el procedimiento de investidura parlamentaria del presidente de la Comisión y de los comisarios, lo cual implica otorgar al Parlamento poderes de control respecto del ejecutivo.

2) *Introducción del sistema de la mayoría en las votaciones del Consejo*. Uno de los más significativos ejemplos del poder de los Estados —y del carácter confederal de la comunidad— era la regla de la unanimidad por la que se regulaba el Consejo, lo cual era equivalente a dar a los Estados el poder de veto, igualando así a grandes y pequeños Estados y creando, en consecuencia, injustificables diferencias entre el poder, ejercido democráticamente mediante el voto, de los ciudadanos. El Acta Unica instauró las votaciones por mayoría cualificada en algunas materias y el

TUE lo ha extendido a muchas más, convirtiendo lo que era un procedimiento especial en el procedimiento general y pasando a tener el veto un carácter excepcional.

3) Creación del *Comité de las Regiones*, con competencias meramente consultivas, pero con una intención muy clara: la construcción europea no debe ser sólo producto de la dualidad Estado-ciudadanos, sino el reflejo de una realidad social, política y cultural más compleja. Es desde este punto de vista que se impone la presencia institucional de las regiones y de las ciudades.

En consecuencia, con el TUE la perspectiva institucional ha dado un giro significativo a través de dos cauces: primero, disminuyendo el excesivo peso de los Estados y dando una mayor participación a los órganos decisorios a los representantes de los ciudadanos, en especial al Parlamento Europeo; segundo, distribuyendo los distintos poderes, otorgándoles a cada uno una función propia y estableciendo tímidos sistemas de colaboración y control entre ellos; poderes, por otra parte, que pretenden representar la plural realidad del peculiar espacio político europeo.

De esta nueva realidad institucional que contempla el TUE es de la que hay que partir al analizar el proyecto de texto constitucional.

3. Constitución, ¿para qué?

A) Elaboración del proyecto

El 2 de agosto de 1989, un grupo de cinco eurodiputados, encabezados por el señor Luster, presentaron en el Parlamento Europeo una propuesta de resolución sobre la elaboración de una Constitución europea que fue remitida el 11 de septiembre del mismo año a la Comisión de Asuntos Institucionales de dicha cámara (8).

El 23 de enero de 1990, dicha Comisión pidió autorización para presentar un informe sobre el tema. El 2 de abril del mismo año, el presidente del Parlamento Europeo anunció que se había otorgado tal autorización.

Tras estos primeros pasos, el proyecto de Constitución europea ha pasado por tres fases:

La primera fase transcurre durante el año 1990 y se plasma muy especialmente en dos resoluciones del Parlamento Europeo que aprueban el «primer informe provisional» (sesión de 11 de julio de 1990, A3-0165/90) y el «segundo informe provi-

(8) Para una exposición detallada de los antecedentes y el proceso que dan lugar al proyecto de Constitución europea, así como un muy interesante comentario sobre el mismo, véase IGNACIO GRANADO HUELMO: «La Constitución para la Unión Europea como proyecto normativo y como problema jurídico», *Noticias de la Unión Europea*, núm. 195, 1995. Crítico con el «proyecto Oreja» y abordando problemas generales, M. MEDINA: *Hacia una Constitución Europea*, Cuadernos de la Cátedra J. B. Scott, Universidad de Valladolid, 1994. Un conjunto valioso de trabajos sobre el «proyecto Oreja», fruto de un seminario dirigido por el mismo MARCELINO OREJA: *La Constitución Europea*, Actas, Madrid, 1994.

sional» (sesión de 12 de diciembre de 1990, A3-0301/90), ambos suscritos por el señor Colombo y conocidos como «primer» y «segundo» informe Colombo.

La segunda fase comienza a concretarse a principios de 1993 en base a diversos documentos de trabajo sobre la Constitución de la Unión Europea, elaborados en la Comisión de Asuntos Constitucionales, siendo ponente el señor Marcelino Oreja. Esta fase culmina con el «Proyecto de informe sobre la Constitución Europea», de 27 de abril de 1993, texto articulado conocido con el nombre de «proyecto Oreja».

Habiendo dimitido el señor Oreja de su escaño de diputado, la Comisión de Asuntos Institucionales designó ponente al señor Herman el 14 de julio de 1993. Así da comienzo la tercera fase, que culminará con el texto que examinamos en el presente artículo. En efecto, a partir de septiembre, el proyecto Oreja, con leves modificaciones, es analizado y debatido en diversas reuniones de la Comisión. En la reunión de los días 2 y 3 de diciembre, la Comisión culmina la redacción de un texto que se propone como proyecto de Constitución. En su reunión de 24 de enero de 1994 se aprueba dicho texto por quince votos a favor, cinco en contra y cinco abstenciones. La misma Comisión, previa presentación de un segundo informe, da su acuerdo, el 10 de febrero de 1994, a un proyecto de Constitución de la Unión Europea (llamado «proyecto Herman») en una resolución en la que, tras considerar que tal proyecto constituye una importante contribución al debate sobre la democracia y la transparencia en las instituciones europeas, establece para el futuro los siguientes objetivos:

— Pide al Parlamento Europeo que, tras las elecciones de junio de 1994, profundice los debates sobre la Constitución europea teniendo en cuenta las aportaciones de los parlamentos nacionales y de la opinión pública.

— Propone que antes de la conferencia intergubernamental prevista para 1996 se celebre una convención europea, formada por eurodiputados y por parlamentarios de los Estados, que elabore las líneas directrices para la Constitución de la Unión Europea y encargue al Parlamento Europeo que elabore un proyecto definitivo.

— Pide a los jefes de Estado y de Gobierno que designen un grupo de personalidades independientes que se encargue de examinar este proyecto, de discutirlo con el Parlamento Europeo y de proponerlo a la conferencia intergubernamental. Además, propone a la Comisión y al Consejo que tal conferencia vaya precedida de otra conferencia interinstitucional sobre el mismo tema.

— Pide a los parlamentos estatales que den a conocer sus puntos de vista sobre el sistema que se debe emplear para la preparación y aprobación del texto definitivo de Constitución.

De la lectura del proyecto constitucional se deduce su carácter todavía provisional e inacabado. La resolución de la Comisión pone fin a un proceso que estaba en fase de maduración por un motivo meramente coyuntural: la próxima disolución del Parlamento ante la convocatoria de elecciones a celebrar el 15 de junio de 1994. La resolución parlamentaria pone de relieve, sin embargo, la voluntad de la Comisión de aprobar una Constitución, establece un método de trabajo (Comisión Europea que elabore directrices, Parlamento Europeo que elabore un proyecto definitivo, función a desarrollar por las personalidades independientes y conferencia

interinstitucional sobre el tema) y una fecha tope para finalizar tal trabajo: antes de la conferencia intergubernamental prevista para 1996. Estos buenos deseos parece que no han proseguido, y en la fecha que este artículo se escribe (verano de 1995) casi no queda tiempo para realizar tal tarea con el ritmo previsto.

B) *Coyuntura política y Constitución*

Habiendo, pues, examinado las líneas generales del proceso que ha concluido con el texto constitucional que vamos a examinar, cabe preguntarnos si tal texto tiene algún significado político, o mejor dicho, si en la decisión de elaborarlo ha tenido influencia la coyuntura política europea.

El solo hecho de formularnos la pregunta ya prefigura que la intención es contestarla afirmativamente. En efecto, así es, y trataré de exponer brevemente las razones que me conducen a tal conclusión.

De la cronología expuesta llama la atención que entre 1989 —petición de elaborar una Constitución— y los primeros trabajos que concluyeron en el proyecto Oreja median algo más de tres años. Ello es significativo, ya que en estos años las perspectivas de construcción de la unidad europea pasan del optimismo al pesimismo debido a causas económicas y políticas.

Entre las causas económicas hay que señalar la dura recesión que comienza a afectar a la mayoría de países europeos a partir de 1991 y que no comienza a superarse hasta 1994. Pero hay otro dato más significativo no desligado de la crisis económica: el fracaso del Sistema Monetario Europeo, a raíz de la salida del mismo de Gran Bretaña e Italia, y las dificultades por las que han pasado otros países, especialmente España. Esta crisis del Sistema Monetario incide claramente en varias de las condiciones de convergencia económica señaladas en el TUE.

Las causas políticas son producto de un doble orden de razones. En primer lugar, la disolución del bloque del Este y la inestabilidad social y política que se genera en esta parte de Europa. La impotencia europea ante la guerra en la ex Yugoslavia ha generado una desconfianza respecto a la capacidad política de la Unión Europea. Por otro lado, la unificación alemana ha creado desequilibrios económicos, demográficos y políticos al acentuar su hegemonía europea, especialmente en el centro y el este.

Pero la segunda razón de la crisis política estriba en las dificultades sobrevenidas a la idea de la unidad europea a raíz de la aprobación del TUE (9). Estas dificultades estaban centradas en críticas que provenían de dos campos distintos: a) aquellos que, en defensa de los viejos Estados nacionales, creen que el Tratado va demasiado lejos en el camino de la unidad europea (nacionalistas franceses o da-

(9) Un certero análisis sobre los sentimientos europeístas tras el TUE en J. WEILER: «Los ideales de Maastricht en entredicho», en M. OREJA: *La Constitución Europea*, cit., págs. 303-321.

neses) o, por el contrario, es demasiado tímido hacia el proceso de unidad (federalistas europeos en general); *b*) aquellos que consideran que el Tratado configura un modelo económico neoliberal (izquierda socialista y sectores sindicales) o los que consideran que el Tratado protege excesivamente los derechos sociales y los reequilibrios regionales (conservadores británicos).

Maastricht ha sido criticado también desde otro frente y con poderosas razones: el TUE es la expresión más elevada de la complejidad del lenguaje legal comunitario. Efectivamente, sin conocimientos previos del sistema legal de la UE, el texto del TUE resulta extremadamente complicado de entender.

Todas estas razones económicas, políticas y prácticas justifican un cierto escepticismo sobre la viabilidad del proyecto europeísta. Es precisamente frente a este escepticismo que puede ser válida la opción constitucional. Desde el punto de vista político, puede significar una clarificación de la idea europea —simplificando el abstruso lenguaje de los tratados— y una mayor participación ciudadana en unas instituciones hasta ahora controladas directamente por los Estados. En definitiva, una mayor interiorización de la idea europea en los ciudadanos. Desde el punto de vista económico, puede significar un cambio de ritmo. Hasta ahora ha estado vigente la doctrina Monnet, según la cual la unidad económica debe ser previa a la política. A la vista de las dificultades económicas actuales, especialmente de las monetarias, quizá lo conveniente sea invertir esta dinámica, es decir, acelerar la unión política mediante determinados cambios institucionales para así permitir la conclusión de la unión económica, hoy más necesaria que nunca en un mundo de economía globalizada donde Europa debe competir con el bloque asiático y con Estados Unidos.

Es posible que todas —o algunas— de estas razones empujaran al Parlamento Europeo a elaborar el proyecto de Constitución. En todo caso, una antigua tradición europeísta conduce a que en los momentos de dificultades —de «europesimismo»— se reaccione dando un paso hacia adelante: profundizando la integración o ampliando la Comunidad. En el caso actual, la ampliación ya se ha realizado (Suecia, Finlandia y Austria); sin embargo, la Constitución no parece ser una tarea para abordar inmediatamente. Hay que ser conscientes de que muchos factores operan en su contra y no es el menor la proverbial lentitud en la construcción comunitaria. Sin embargo, quizá la necesidad opere en su favor y, con el convencimiento que la Constitución europea será un día u otro una realidad, bueno es que comencemos a pensar en ella (10).

II. TRATADO Y CONSTITUCION: CARACTER NORMATIVO DEL PROYECTO

Con carácter previo al análisis del contenido del proyecto constitucional, de-

(10) Véase «Segundo informe», apartado III, cit. en nota 4. Aporta razones en parte coincidentes con las aquí expuestas.

bemos formularnos dos cuestiones sucesivas. Primera, si existe en la actualidad una verdadera Constitución europea. Segunda, si el proyecto a analizar contiene una auténtica Constitución.

1. ¿Existe hoy una Constitución europea?

La contestación a esta pregunta es polémica, ya que depende del concepto de Constitución del cual se parta. Ciertas posiciones parecen reconocer la existencia tácita de una Constitución europea. Por ejemplo, el profesor Gil Carlos Rodríguez Iglesias considera que en la actualidad ya existe una Constitución de la Comunidad Europea, aunque para ello deban establecerse su sentido y sus límites (11). Parte de cierta jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad que otorga al Tratado CEE carácter constitucional: «... el Tratado CEE, aunque haya sido celebrado en forma de convenio internacional, no por ello deja de ser la carta constitucional de una Comunidad de derecho» (12). En base a ello, Rodríguez Iglesias considera que junto a los tratados constitutivos (con sus correspondientes modificaciones) también son normas de carácter constitucional los principios fundamentales comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Ahora bien, según Rodríguez Iglesias, dicha Constitución —tratados y principios jurídicos— es propia de una organización política —la Comunidad— que no tiene carácter de Estado, entre otras cosas porque «el poder constituyente en la Comunidad procede de los Estados y sigue residiendo en ellos» (13). Así, pues, la Comunidad, que no es un Estado, posee, concluye Rodríguez Iglesias, normas de carácter constitucional debido a la supremacía y rigidez de las mismas dentro del orden jurídico comunitario.

Desde una óptica, a nuestro parecer, mejor fundada en Derecho constitucional, el profesor Luis María Díez-Picazo ofrece una perspectiva distinta (14). Comienza su trabajo revisando la posición de distintos autores (Mancini, Rasmussen, Bernhardt, Cassese, Stein, Hartley), todos ellos coincidentes en afirmar la existencia actual de una Constitución europea, y confronta sus opiniones con el concepto de Constitución estatal. Tras esta comparación, Díez-Picazo expone ciertas dudas respecto a la existencia de una Constitución europea.

Hay una primera zona de cierta coincidencia con la posición de Rodríguez Igle-

(11) GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS: «La Constitución de la Comunidad Europea», *Noticias/CEE*, núm. 100, 1993, págs. 93-99.

(12) Dictamen 1/91, de 14 de diciembre (apartado 21). La misma expresión «carta constitucional» se utilizó en la sentencia de 23 de abril de 1986, «Partido ecologista Los Verdes/Parlamento Europeo», asunto 294/83. Un tratamiento amplio del tema en M. L. FERNÁNDEZ ESTEBAN: «La noción de Constitución europea en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 40, 1994.

(13) G. C. RODRÍGUEZ IGLESIAS: «La Constitución», cit., pág. 98.

(14) L. M. Díez-Picazo: «Reflexiones sobre la idea de Constitución europea», *Revista de Instituciones Europeas*, mayo-agosto 1993.

sias. Efectivamente, dice Díez-Picazo, los tratados constitutivos, con las modificaciones pertinentes más los principios generales desarrollados por la jurisprudencia, operan como Constitución formal debido a su rigidez y supremacía normativa respecto al resto del ordenamiento jurídico comunitario. Sin embargo, dos razones —según Díez-Picazo— impiden hablar con propiedad de Constitución: primera, los tratados constitutivos no son, en modo alguno, producto de un acto constituyente de los ciudadanos europeos, y segunda, su pretensión no fue tampoco, en modo alguno, la creación de una organización política con pluralidad de fines.

Para Díez-Picazo, ambos elementos —poder constituyente y organización con pluralidad de fines— son consustanciales al concepto de Constitución. En efecto, por un lado, en la actualidad la soberanía reside en los Estados que ceden competencias a la Unión en virtud de respectivos tratados. Lo cual quiere decir que los ciudadanos no han expresado, mediante un acto constituyente, una voluntad de dotarse de una organización política propia que proteja sus derechos fundamentales, auténtica razón de ser de las constituciones modernas. Por otro lado, la comunidad es una organización política de fines limitados —en concreto, de competencias expresamente otorgadas—, y, en consecuencia, aunque no es propiamente un ente típico del Derecho internacional, tampoco es una organización política completa, es decir, aquella a la que, con toda propiedad, podemos llamar Estado.

En conclusión, coincidiendo con Díez-Picazo, y desde una perspectiva de Derecho constitucional, ni la Unión Europea ni la Comunidad tienen en la actualidad los elementos suficientes para que su norma suprema —constituida por los tratados y, en su caso, determinados principios generales— pueda ser calificada de Constitución.

Ahora bien, ello no obsta para que la Unión deba ser considerada una comunidad de Derecho dotada de órganos propios independientes de los Estados miembros —destaquemos las votaciones por mayoría en el seno del Consejo— y capaces de aprobar normas jurídicas —cuyos efectos se someten a un control jurisdiccional propio— de aplicación directa a sus ciudadanos (15). Ello va mucho más allá de las obligaciones que suelen derivarse de los simples tratados que regulen la actividad de los entes de carácter internacional. Por tanto, si bien los tratados constitutivos no son una Constitución y la Unión no es un Estado, tampoco nos encontramos ante un tratado típico ni ante una organización internacional más (mucho menos ante una alianza), sino ante un *tertium genus* —tanto en lo que se refiere al tipo de norma como a la forma de organización política— de difícil clasificación (16).

(15) Véase «Segundo informe», cit. en nota 4, párrafo II, de la «Exposición de motivos».

(16) Jacques Delors ha calificado a la Unión Europea de OPNI: objeto político no identificado. Citado en A. ORTEGA: *La razón de Europa*, El País-Aguilar, Madrid, 1994, pág. 43. Véase el cap. 2 de este libro.

2. *¿Configura el proyecto una auténtica Constitución?*

Veamos ahora si en el proyecto que estudiamos se dan las notas que caracterizan a una Constitución y que antes —siguiendo a Díez-Picazo— hemos señalado. Es decir, si se trata no sólo de una norma suprema y rígida, sino también materialmente constitucional; si el constituyente es el ciudadano —sujeto, a su vez, de derechos fundamentales—, y en tercer lugar, si la Constitución configura un ente con fines generales.

A) *¿Es una Constitución en sentido formal y en sentido material?*

La norma constitucional del proyecto tiene carácter jurídico —no simplemente programático ni directivo—, y tal carácter se refleja en que su observancia está dotada de garantías jurisdiccionales. Efectivamente, el artículo 36 establece que «el Tribunal de Justicia y los demás órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales, en el marco de sus competencias respectivas, garantizarán el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la presente Constitución, así como de todos los actos de la Unión». Aunque la redacción no es muy clara, parece desprenderse de este precepto, así como de otros de la misma Constitución —véase el art. 8.1 y la disposición derogatoria contenida en el artículo 8.5—, la superioridad jerárquica de la norma constitucional, garantizada por el Tribunal de Justicia.

Por tanto, la Constitución es formalmente una norma superior que se impone al resto del ordenamiento y tiene jurídicamente, en consecuencia, un carácter muy distinto a los actuales tratados que han conformado la construcción europea (17).

A su vez, la Constitución tiene carácter rígido, ya que las razones para reformarla tienen un carácter excepcional, tal como veremos al tratar del poder constituyente.

Además, el proyecto no sólo diseña una Constitución en sentido formal, sino que, desde un punto de vista de contenido —en la tradición del famoso art. 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789—, garantiza los derechos y establece un sistema de división de poderes.

B) *¿Quién es el sujeto constituyente?*

Queda claro en el proyecto que el sujeto constituyente es doble: los Estados por

(17) Este carácter plantearía algunos problemas desde el punto de vista de la incorporación de la Constitución al Derecho español. Apuntemos sólo uno: ¿Cuál es el procedimiento mediante el cual puede aprobar el Estado español una norma que no es ni un tratado internacional, ni un tratado de adhesión a una organización o institución internacional (véase art. 93 CE), ni, por supuesto, una norma de derecho interno? Probablemente nos encontremos ante un caso no encajable en las previsiones constitucionales y quizá haya que acudir a una reforma constitucional que haga posible su aprobación.

un lado y los ciudadanos por otro. Del pacto entre ambos emana la Constitución. Todo ello consta en el último párrafo del preámbulo, que entre otras cosas establece que los «Estados miembros y el Parlamento Europeo han aprobado la presente Constitución», habiendo declarado el artículo 14 que el Parlamento representa a los ciudadanos europeos.

Este sujeto constituyente también es operativo —es decir, actúa— en la aprobación de las leyes constitucionales, es decir, aquellas normas que integran la Constitución o la modifican. Para la aprobación de estas leyes se requiere una mayoría que exprese esta dualidad constituyente: en el Parlamento deben ser aprobadas por una mayoría muy cualificada —las dos terceras partes— y en el Consejo —representante de los Estados miembros— se exige la unanimidad, partiendo de la base de que cada Estado miembro es partícipe de este poder constituyente y debe permitírsele, en consecuencia, el veto.

Debe hacerse constar el carácter democrático de esta legitimidad de origen: por un lado, el Parlamento es elegido directamente por los ciudadanos, y por otro, el Consejo goza de una legitimidad democrática indirecta, ya que los respectivos gobiernos deben haber sido elegidos conforme a las reglas democráticas, según prevén los tratados constitutivos. Por tanto, este dual sujeto constituyente goza de una indudable legitimidad democrática. Otra cosa es que, en su ejercicio, las instituciones —como sucede en la actualidad— puedan tener un notable «déficit democrático».

C) *¿Es un ente con fines generales?*

Esta pregunta debe ser contestada tras el análisis del sistema de competencias que establece el proyecto. Avancemos, sin embargo, algunas ideas con tal de poder responder a la misma. Aparentemente, el sistema configurado en el proyecto no difiere mucho del existente en la actualidad, que es, como sabemos, un sistema de fines limitados (18). Sin embargo, el contexto normativo en el cual deben ser interpretados los preceptos competenciales transforma completamente el sentido gramatical de las palabras y lo que aparentemente —repetimos— es parecido al sistema actual debe ser interpretado de una manera totalmente distinta, que nos llevará a concluir que la Unión Europea configurada en la Constitución es una organización política de fines generales.

En efecto, según el proyecto —art. 1.1—, la Unión engloba a los Estados y, por tanto, la distribución de competencias no sólo es interna a la Unión, sino que ésta deriva no de la cesión de soberanía de los Estados —como en la situación presente—, sino, como hemos examinado, de un poder constituyente nuevo —cuyos sujetos son los ciudadanos y los Estados— que es quien distribuye tales competencias. En con-

(18) Véase F. DE CARRERAS: cit. en nota 1, parte III, párrafo 1. Una explicación amplia y sintética a la vez en S. MUÑOZ MACHADO: «La ordenación de las relaciones del Estado y las Comunidades Autónomas con la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 14, 1985.

secuencia, este poder constituyente es quien dispone de todas las competencias —es decir, de todos los fines generales— y las reparte internamente, dentro de los diversos entes que articulan la Unión, entre los órganos centrales de ésta y los Estados. Desde este punto de vista, la Unión entendida no restrictivamente —es decir, como órganos centrales—, sino en su totalidad, a la manera de «Estado global», es, sin duda, un ente con fines generales.

D) En consecuencia, a la vista de todo ello, podemos concluir que nos hallamos ante un texto constitucional y, por tanto, ante una auténtica Constitución, ya que reúne los requisitos siguientes:

- a) Es, tanto formal como materialmente, una Constitución.
- b) Tiene su origen en un poder constituyente dotado de legitimidad democrática.
- c) La Unión Europea que se plasma en este texto constitucional es un ente de fines generales.

III. LA CONSTITUCION DE UNA COMUNIDAD DE DERECHO

Todo Estado de Derecho debe ser analizado a través de una triple dimensión: como un sistema de poderes, como un sistema de normas y como un sistema de finalidades (19). La Unión Europea no es un Estado, sino una organización de poderes distinta, aunque, a estos efectos, es equiparable a un Estado de Derecho y se ha convenido en llamarla «comunidad de Derecho» (20). Por tanto, estas mismas tres dimensiones de la comunidad de Derecho Unión Europea se reflejan en la Constitución: los poderes, especialmente en el título II, sobre el marco institucional; las normas, en el título IV, acerca de las funciones de la Unión; las finalidades, en especial en el título VIII, que garantiza los derechos humanos. Sin embargo, esta división no debe interpretarse rígidamente, ya que un texto constitucional es, en sí mismo, un sistema y, por tanto, todas sus normas están conectadas entre sí y adquieren significado a través de su interrelación.

Así, pues, estudiaremos, en primer lugar, los supuestos de los que parte la Unión Europea, según se configuran en el preámbulo de la Constitución, para después analizar las tres dimensiones de la Unión como comunidad de Derecho.

1. *Los supuestos generales*

«En nombre de los pueblos europeos...» Esta fórmula —que recuerda a la Cons-

(19) Sobre esta concepción, véase F. DE CARRERAS: *El Estado de Derecho como sistema*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995.

(20) Este término ya es usual en el lenguaje comunitario. Véase, por ejemplo, el «Segundo informe», cit. en nota 4.

titución de los Estados Unidos— es la empleada para encabezar la Constitución. Es, ciertamente, un encabezamiento significativo. En efecto, no hace referencia al sujeto constituyente, que, como hemos visto, son los Estados miembros y el Parlamento Europeo y, en definitiva, los ciudadanos europeos, sino que esta alusión a «los pueblos europeos» tiene, a nuestro modo de ver, una connotación dirigida a dar cierta presencia a las diversas unidades histórico-culturales, no siempre coincidentes con los Estados, que componen nuestro continente. Por otro lado, ciudadanos, Estados y pueblos están presentes en el preámbulo, en el cual se ponen de manifiesto también los supuestos globales sobre los cuales se edifica la Unión Europea.

La Constitución, en definitiva, no parte de una idea abstracta de Europa, sino de supuestos preexistentes, lo cual revela que el texto no pretende una ruptura, sino una continuidad —dentro del cambio— con el pasado. Estos supuestos son de dos tipos: supuestos fácticos y supuestos jurídicos.

A) Los *supuestos fácticos* ofrecen un modelo europeo de sociedad y de organización del poder público que se vertebra a través de tres dimensiones: cultural, política y socioeconómica.

La dimensión *cultural* parte de una Europa en la que la unidad y la pluralidad son complementarias. La unidad tiene como base unos valores comunes —libertad, igualdad, solidaridad, la dignidad humana, la democracia, el respeto a los derechos humanos y la primacía del Estado de Derecho— y un proyecto de identidad política de tipo federal. La pluralidad reconoce la diversidad de desarrollo histórico, de lenguas, de culturas y de instituciones. En la Unión Europea, los factores de unidad deben respetar las distintas identidades culturales.

La dimensión *política* parte, obviamente, del modelo de filosofía política que es propio de los Estados miembros: el Estado democrático de Derecho. Pero, además, subraya tres principios: el de subsidiariedad, el de ampliación a nuevos Estados europeos y el de permitir un doble ritmo en la integración (21). Además, se hace también referencia a la posición internacional en la Unión, que debe tender a la seguridad exterior y al mantenimiento de la paz internacional.

La dimensión *económico-social* está basada en el progreso, la cohesión y el desarrollo económico y social, así como en la protección del medio ambiente, tanto en el plano interno como en el plano internacional.

Así, pues, este modelo europeo, con estas tres distintas dimensiones del que parte la Constitución en su preámbulo, muestra una Unión Europea basada en la unidad y el pluralismo histórico-cultural y en los principios del Estado social y democrático de Derecho.

B) El *supuesto jurídico* fundamental del que parte la Constitución deriva del supuesto político, ya indicado en el preámbulo, de considerar este texto constitucional dentro del «proceso de integración iniciado por los primeros tratados comuni-

(21) Este doble ritmo ha sido denominado «Europa de dos velocidades». A nuestro parecer, se trata de una formulación excesivamente polémica para figurar en el preámbulo. El texto constitucional contempla esta doble vía en el art. 46.

tarios». En esta tarea, el artículo 1.4 *in fine* establece que la Unión «progresará hacia una integración más profunda y coherente a partir del acervo comunitario». Como es sabido, el acervo comunitario está constituido por los tratados constitutivos y sus modificaciones, el Derecho derivado y los acuerdos internacionales suscritos por la Comunidad. Este precepto admite, por tanto, que todo este conjunto normativo debe seguir vigente. Ahora bien, dado que la Constitución pasa a ocupar una posición de primacía jerárquica y, como veremos, tiene determinados efectos derogatorios, este precepto debe interpretarse sistemáticamente con el resto de la Constitución, en especial de acuerdo con el artículo 8, párrafos 1 y 4.

Por tanto, la Constitución parte de una concepción de Europa muy concreta y determinada, tanto desde la perspectiva fáctica —cultural, política y económico-social— como desde la perspectiva jurídica, situándose en el proceso de unidad que va desde los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial hasta el Tratado de Maastricht.

2. *La garantía de los derechos humanos*

El principal aspecto a destacar es la incorporación que hace el texto de un amplio catálogo de derechos fundamentales recogidos en el título VIII. Con ello se pone fin a la casi nula regulación, por parte de los tratados, de los derechos fundamentales, aspecto que —aunque suplido por la labor interpretativa del TSJ de las Comunidades— tanto se había criticado (22). Además, como ya hemos señalado, la garantía constitucional de estos derechos es un elemento básico del concepto material de Constitución.

Veamos los principales aspectos de esta regulación.

A) *La ampliación de los derechos existentes: el derecho electoral y la libertad de circulación*

Por un lado, la Constitución refuerza y amplía los dos derechos básicos que se consideran inherentes a la ciudadanía europea: el derecho electoral y la libertad de circulación.

Respecto al primero, lo extiende, en el artículo 5, a lo que es un presupuesto básico, el ejercicio de la actividad política, especificando además que todo ciudadano tiene derecho a acceder a los cargos públicos de la Unión.

(22) Muy especialmente P. JIMÉNEZ DE PARGA MASEDA: *El derecho a la libre circulación de las personas físicas en la Europa comunitaria. Desde el Acta Unica Europea al Tratado de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 1994. También D. J. LIÑÁN NOGUERA: «De la ciudadanía europea a la ciudadanía de la Unión», *Gaceta Jurídica de la CE*, 1992; D. RUIZ JARABO: «Técnica jurídica de protección de los derechos humanos en la Comunidad europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1990; E. PÉREZ VERA: «El Tratado de la Unión Europea y los derechos humanos», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 2, 1993.

Respecto a la libertad de circulación (art. 6), no sólo la redacción de los derechos ya regulados en el TUE está hecha de forma menos restrictiva, sino que se establecen dos añadidos importantes:

a) Derecho a entrar y salir libremente del territorio de la Unión por parte de sus ciudadanos.

b) Derechos sociales, especialmente el de libre circulación y trabajo de los ciudadanos de los terceros Estados y de los apátridas, dándoles la posibilidad de que, mediante ley orgánica, se les puedan atribuir determinados derechos políticos. De esta manera se afronta la problemática de los derechos de los «extranjeros» en la Comunidad, problemática muy preocupante desde el punto de vista político y social en las actuales condiciones de globalización de la economía mundial y de aumento constante del flujo migratorio entre países pobres y países desarrollados.

B) *Los nuevos derechos y garantías*

El título VIII establece un amplio catálogo de derechos y determina el contenido de algunos de ellos. Al margen de las críticas que, desde un punto de vista técnico-jurídico, pueden hacerse al redactado y a la ubicación del título mismo (23), tal enumeración supone una puesta al día de los principales derechos fundamentales en el constitucionalismo occidental de hoy. Al respecto, pueden esquematizarse al modo clásico:

a) Derechos individuales (derecho a la vida, dignidad, igualdad ante la ley, libertad de pensamiento, de opinión, de información, vida privada, propiedad privada, libertad profesional y condiciones de trabajo, acceso a la información, acceso a la justicia y derechos procesales, *non bis in idem*, irretroactividad de las normas).

b) Derechos políticos (reunión, asociación y petición).

c) Derechos sociales (fundar sindicatos, negociación colectiva y convenios, huelga, protección social, sanidad, asistencia social, seguridad social, educación, medio ambiente).

Todos estos derechos están garantizados tanto por la Unión como por los Estados, y la Unión los garantiza tal y como lo hace el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y los demás instrumentos jurídicos internacionales aplicables, así como «tal y como resulta de los principios constitucionales comunes a los Estados miembros». No hay duda que la ambigüedad de esta expresión debería ser corregida en posteriores redacciones, pero queda clara su intención: extender al máximo posible el contenido de los derechos en el sentido del «favor libertatis», en línea ciertamente con la jurisprudencia constitucional europea, tanto estatal como supranacional. Además, el texto del proyecto prevé en su artículo 38 una garantía judicial específica, atribuyendo al Tribunal de Justicia de la Unión la competencia

(23) F. DE CARRERAS: «El proyecto», cit., pág. 29.

para pronunciarse sobre todo recurso interpuesto alegando violación de derechos humanos.

Por último, deben señalarse otras garantías, así como dos reglas interpretativas de derechos. Respecto a las garantías, el texto establece (título VIII, párrafo 22) la reserva de ley en materia de derechos fundamentales —lo cual es obvio en un Estado de Derecho—, el respeto a su contenido esencial —lo cual es, posiblemente, inútil (24)— y la cláusula de proporcionalidad (razonabilidad y necesidad) en la restricción de derechos. Asimismo, en cuanto a los límites, hay una prohibición expresa de interpretación restrictiva de los derechos (título VIII, párrafo 23), así como del abuso de derecho (título VIII, párrafo 24).

En conclusión, el planteamiento que el proyecto hace de la garantía de los derechos rompe con la tradición comunitaria y enlaza con la que empezó el Consejo de Europa al aprobar el CEDH en 1950. En definitiva, la aplicación del convenio a partir de la creación del TEDH ya ha creado un *corpus* constitucional europeo (25) en materia de derechos fundamentales que unos preceptos de este tipo no hacen más que sancionar y ampliar.

3. *El ordenamiento jurídico*

El ordenamiento jurídico comunitario tiene en la actualidad unas características que lo distinguen muy claramente de los ordenamientos estatales. Su rasgo central lo constituye el hecho de que está dotado de dos conjuntos normativos de distinto carácter: los tratados constitutivos —regidos por las reglas del Derecho internacional y que responden a una concepción confederal-cooperativa— y el Derecho derivado —que se incorpora automáticamente a los ordenamientos estatales y responde a una concepción federal-integrativa—, formado por directivas, reglamentos y decisiones. El proyecto de Constitución modifica profundamente este dual sistema normativo estableciendo un sistema más cercano al estatal, en base a grandes tipos clásicos de normas: Constitución, ley, reglamento y acto administrativo.

A) *Normas con valor constitucional*

El proyecto de Constitución establece (arts. 8.3 y 31.1) que el ámbito de las normas dotadas de valor constitucional se extiende, más allá de la propia Constitución, a otros dos tipos de normas.

En primer lugar, a aquellas disposiciones de los tratados constitutivos relativas a

(24) J. C. GAVARA: *Derechos fundamentales y desarrollo legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994.

(25) P. HÄBERLE: «Derecho constitucional común europeo», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993; V. CONSTANTINESCO: «¿Hacia la emergencia de un Derecho constitucional europeo?», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 8, Valencia, 1994.

sus «objetivos y a su ámbito de aplicación» que no sean modificadas de forma expresa o implícita por la Constitución misma. Por consiguiente, aquellas disposiciones de los tratados constitutivos relativas a otras materias pueden seguir vigentes —en caso de no ser contrarias a la Constitución— aunque sin valor constitucional, sino meramente con valor de ley orgánica (véanse arts. 8.3 y 8.4). Sin duda, que sean «objetivos» y «ámbito de aplicación» no deja de ser enormemente vago y ambiguo, lo cual podría aclararse mucho más en una nueva redacción del proyecto.

En segundo lugar, la Constitución remite el desarrollo de determinados preceptos, o la modificación de su contenido, a leyes constitucionales, con lo cual la materia constitucional, aunque acotada, queda inacabada con la aprobación de un texto como el del proyecto. Ello queda claro en el artículo 31.1, cuando dice que las leyes constitucionales «modifican o completan la Constitución». Estas leyes, dado su carácter constitucional, requieren, naturalmente, unas mayorías especiales para ser aprobadas: dos tercios del Parlamento y mayoría supercualificada —aunque sin determinar— en el Consejo (art. 31.1) (26).

En definitiva, los preceptos que tienen carácter y valor de Constitución tienen tres orígenes distintos: *a)* todo el texto de la Constitución; *b)* los tratados, en aquellas disposiciones que hemos señalado; *c)* las leyes constitucionales.

B) *Las normas con rango de ley*

a) *Leyes ordinarias y leyes orgánicas*

El proyecto distingue entre dos tipos de leyes. Ambos tienen en común dos elementos: 1) la iniciativa legislativa corresponde, salvo excepciones, a la Comisión; 2) deben ser aprobados tanto por el Parlamento como por el Consejo. Sus diferencias, como en el caso español, son por razón de materia y de procedimiento.

El artículo 31.1 establece que las leyes orgánicas son aquellas «que regulan en particular la composición, los cometidos o las actividades de las instituciones y órganos de la Unión». A lo largo de la Constitución hay remisiones concretas a leyes orgánicas. Aquello que no está reservado a ley orgánica —ni, por supuesto, a ley constitucional— debe ser objeto de regulación por ley ordinaria. En cuanto al procedimiento, la ley orgánica se aprueba por mayoría de los diputados que integran el Parlamento Europeo y por mayoría cualificada del Consejo (27); la ley ordinaria se decide en el Parlamento por mayoría absoluta de los votos emitidos y por mayoría simple del Consejo (28).

(26) El proyecto incluye que durante un período transitorio de cinco años el Consejo deberá todavía aprobarlas por unanimidad.

(27) Durante un período transitorio de cinco años el Consejo deberá aprobarlas por mayoría supercualificada.

(28) Durante un período transitorio de cinco años el Consejo deberá aprobarlas todavía por mayoría cualificada.

b) Otras normas con rango de ley

El proyecto también prevé otros tres tipos de normas con rango de ley:

1) Las leyes-marco —equivalentes a las actuales directivas— son leyes ordinarias que se limitan a definir los principios generales de la materia que se regula fijando una obligación de resultado para los Estados miembros y las demás autoridades (art. 31.4).

2) También se contempla la legislación delegada mediante la cual, por ley orgánica —que especificará el contenido, objetivo, alcance y duración de la delegación—, se podrá encomendar a la Comisión que decreta actos con rango de ley (art. 33).

3) El artículo 40 prevé una ley, con un procedimiento específico, que debe determinar el volumen de los recursos financieros de la Unión. También se prevé la aprobación del presupuesto anual sin que se establezca un procedimiento legislativo específico (art. 40.2).

c) *Normas con rango inferior a ley*

El artículo 31.2 reconoce el principio de legalidad al establecer que los reglamentos de ejecución y las decisiones individuales se adoptarán de conformidad con las leyes y la Constitución. Ahora bien, la Constitución mantiene el principio general de administración indirecta de la Unión (art. 34: «los Estados miembros ejecutarán las leyes de la Unión»), aunque de forma excepcional admite que el Consejo puede dictar reglamentos. Además —arts. 31.2 y 3—, las instituciones de la Unión tienen facultades para adoptar decisiones individuales, es decir, actos administrativos de obligado cumplimiento para su destinatario.

4. *Las instituciones políticas*

El proyecto establece tres tipos de órganos políticos:

a) Las instituciones de la Unión que son las estrictamente enunciadas en el artículo 13.1: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia.

b) Otros órganos que deben ejercer las funciones específicas previstas por la Constitución: Banco Central Europeo, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones (art. 13.2).

c) Los demás órganos y agencias que pueden ser creados mediante ley orgánica (art. 13.3).

Es obvio que en este aspecto institucional el proyecto no es muy innovador y sí, en cambio, tributario de las instituciones actuales. Ahora bien, los órganos del

grupo *b*), es decir, los órganos menores, apenas están esbozados. El Tribunal de Justicia y otros órganos del sistema judicial tampoco están muy desarrollados en el proyecto. Sólo las principales instituciones políticas (Parlamento, Consejo Europeo, Consejo y Comisión) están reguladas no sólo con más detenimiento, sino de forma innovadora respecto a su composición y funciones actuales. En ellas centraremos la atención.

A) *Naturaleza, composición y funcionamiento*

a) Parlamento

El artículo 14 reafirma el carácter del Parlamento como órgano representativo de los ciudadanos de la Unión, elegidos por sufragio universal por un período de cinco años. A su vez, remite a una ley constitucional el número de escaños, los principios para el reparto de los mismos y el procedimiento electoral.

b) Consejo Europeo

Se mantiene con la composición actual: jefes de Estado o de Gobierno de los Estados de la Comunidad más el presidente de la Comisión Europea. Aunque la importancia de esta institución —o «poder fáctico» hasta el Acta Única— ha sido indudable en los últimos años, en una fase más consolidada de la integración debería tender a desaparecer, ya que es, por antonomasia, un órgano típicamente intergubernamental. Desde este punto de vista, la Constitución no debería contemplarlo.

c) El Consejo

Las innovaciones respecto al Consejo —pieza institucional clave hasta hoy— son de gran importancia.

1) Frente a la variabilidad actual, se opta por un Consejo más estable, ya que está formado por los ministros representantes de cada Estado miembro, competentes en asuntos de la Unión (art. 16).

2) También a diferencia de la presidencia semestral rotativa actual, el proyecto contempla el cargo de presidente del Consejo como cargo fijo. En efecto, el presidente del Consejo debe ser elegido por una mayoría no ponderada —no olvidemos que es un órgano típicamente confederal— de las cinco sextas partes de los miembros, con un mandato de un año, renovable hasta tres años. Junto con el presidente de la Comisión, representa a la Unión frente a terceros en las relaciones internacionales.

3) El proyecto aborda también el tema crucial de la ponderación de voto en el seno del Consejo. El criterio general que se establece es que las decisiones se adop-

tarán teniendo en cuenta dos mayorías de distinta naturaleza: mayoría de los Estados y mayoría de la población. De este modo, se establecen tres tipos de mayorías:

1. Mayoría simple: mayoría de los Estados que representan a la mayoría de la población.
2. Mayoría cualificada: dos tercios de los Estados que representan a dos tercios de la población.
3. Mayoría supercualificada: no se alcanzará en caso de que se oponga un cuarto, como mínimo, de los Estados miembros que representen, al menos, un octavo de la población, o bien un octavo de los Estados miembros que representen, como mínimo, un cuarto de la población de la Unión.

Así, pues, las minorías de bloqueo se establecen combinando criterios de población y criterios de número de Estados, con lo cual se pretende lograr un equilibrio entre los ciudadanos de los Estados muy poblados y los ciudadanos de los pequeños Estados.

d) La Comisión

Hasta ahora, la Comisión —junto con el Parlamento— ha sido la institución que representa los intereses supraestatales, es decir, una institución basada en el principio de integración y no en el de intergubernamentalidad. Este carácter se ve reforzado, como veremos, en el proyecto de Constitución. El rasgo básico de la Comisión es que se trata de hecho de la Administración de la Comunidad no tanto entendida como actividad ejecutiva —ya que ésta recae principalmente en los Estados miembros—, sino como máquina funcionarial que prepara y propone las decisiones que tomará el Consejo.

En cuanto a la composición, el proyecto establece que será determinada por ley orgánica (art. 21.1). Es evidente que esta remisión a ley —aunque sorprende que no sea a ley constitucional— se debe a las dificultades de mantener la actual composición en la medida que aumentan los Estados miembros. En todo caso, en la designación de los miembros se deben poner de manifiesto dos elementos clave: el equilibrio entre el Parlamento y los Estados por un lado y la preeminencia del presidente de la Comisión por otro.

En efecto, el presidente de la Comisión es elegido por la mayoría del Parlamento a propuesta del Consejo Europeo (art. 22.2). El presidente, de acuerdo con el Consejo —que se pronunciará por mayoría cualificada—, elegirá a los miembros de la Comisión. A su vez, el Parlamento ejercerá el control de la Comisión, pudiendo, en su caso, interponer una moción de censura (art. 22.3). En todas estas acciones e interacciones podemos advertir un sutil equilibrio de poderes que, en todo caso, fuerzan a que los órganos representantes de los Estados y el órgano que representa a los ciudadanos se vean abocados a un continuo pacto.

Pero, en segundo lugar, el presidente de la Comisión adquiere en el proyecto una gran preeminencia ante la misma: primero, participa decisivamente en el nombra-

miento del resto de los comisarios (art. 22.2); segundo, dirige la Comisión (art. 23), y tercero, forma parte del Consejo Europeo y representa a la Unión frente al exterior, en las relaciones internacionales, junto con el presidente del Consejo (art. 43).

Sin duda, esta Comisión, fruto de este equilibrio de poderes, nace de la voluntad de que sea un órgano legitimado democráticamente, pero no dependiente ni únicamente de los Estados ni únicamente del Parlamento, sino que, objetivamente, sólo tenga como finalidad servir a los intereses generales de la Unión desde una posición de independencia. Esta independencia es la que se pretende preservar con los mandatos contenidos en el artículo 21.2: «Los miembros de la Comisión ejercerán sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Unión. En la realización de sus cometidos no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ningún Gobierno ni de ningún organismo. Se abstendrán de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. Cada Estado miembro se compromete a respetar este carácter y a no intentar influir en los miembros de la Comisión en la ejecución de sus cometidos.»

B) *Funciones*

Estas instituciones, dotadas de esta composición y este carácter, ejercen funciones legislativas, ejecutivas, de control, de orientación política y de cooperación entre Estados miembros.

La función *legislativa* —como ya hemos examinado— se reparte entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento. La función de iniciativa la tiene la Comisión, pero la tramitación de la ley, así como su aprobación, se la reservan, a partes iguales, el Consejo y el Parlamento.

La función *ejecutiva*, en aquello que es potestad reglamentaria y de actuación administrativa singular, se la reserva la Comisión, aunque no debemos olvidar que el sistema de administración indirecta implica que sean los Estados miembros los principales ejecutores de la normativa comunitaria.

La función de *control político* la ejerce el Parlamento, que puede ejercitarla mediante la moción de censura a la Comisión, mociones individuales de censura a los comisarios (art. 23) y comisiones de investigación respecto a cualquier actividad de la Unión (art. 15).

El *control jurídico* se ejerce desde dos perspectivas. Por un lado, la Comisión ejerce el control general (art. 24) y, más específicamente, el control de la ejecución de las leyes por los Estados miembros (art. 35). Por otro, el Parlamento, el Consejo, la Comisión y los Estados miembros están legitimados para interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia (art. 39).

La función de *orientación política* la ejerce tanto el Parlamento como el Consejo Europeo, con lo cual, de nuevo, tenemos un perfecto equilibrio entre dos órganos representativos distintos. Por un lado, el artículo 15 atribuye al Parlamento la participación en la definición de las orientaciones políticas generales de la Unión. Por otro,

la principal función que se atribuye al Consejo Europeo es la de dar el impulso necesario para el desarrollo y la definición de las orientaciones políticas generales de la Unión (art. 16).

Respecto a la función de *relación entre Estados miembros* —especialmente en materia de relaciones exteriores y seguridad común—, se atribuye al Consejo Europeo y al Consejo. Como es lógico en una función típicamente intergubernamental, ambos órganos tienen funciones de orientación y de decisión y la Comisión actúa como órgano asesor y consultivo (art. 42).

5. *Una forma política peculiar*

Este análisis sumario de las instituciones políticas nos permite hacer algunas consideraciones respecto a las formas políticas que adopta la Unión Europea.

A) *Forma de Estado*

El proyecto configura un ente similar a un Estado democrático de Derecho, es decir, un ente u organización que actúa a través de normas jurídicas, cuya razón de ser consiste en garantizar los derechos de los ciudadanos y que, a su vez, son normas que han sido elaboradas y aprobadas por órganos elegidos por estos mismos ciudadanos. En definitiva, la categoría pueblo —entendida como conjunto de ciudadanos— está en el origen de todos los poderes de la Unión, tanto el constituyente como los constituidos.

En efecto, como órganos primarios tenemos a los ciudadanos y a los Estados. Los primeros ejercen su soberanía al elegir los diputados del Parlamento Europeo, uno de los sujetos del poder constituyente. Los Estados, a su vez, tienen como requisito previo para formar parte de la Unión el estar legitimados democráticamente. Por tanto, el pueblo, a través de estos dos canales, asegura la democracia constituyente.

Por su parte, los poderes constituidos son también producto bien de los ciudadanos directamente —caso de Parlamento Europeo, que además de poder constituyente pasa a ser órgano constituido— o bien de órganos indirectamente democráticos.

En efecto, el Consejo es un órgano designado por los Gobiernos de los Estados miembros. El presidente de la Comisión está elegido por el Parlamento Europeo —a propuesta del Consejo Europeo— y, a su vez, designa a sus miembros de acuerdo con el Consejo. El Consejo Europeo está formado por los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros más el presidente de la Comisión. Por último, el Parlamento elige a los miembros del Tribunal de Justicia de acuerdo con el Consejo. A su vez, la Constitución establece un catálogo de derechos fundamentales que se constituyen en límite al ejercicio del poder por parte de todos los órganos de la Unión.

Por consiguiente, todos los órganos de producción-aplicación del Derecho están legitimados, directa o indirectamente, por los ciudadanos y, en consecuencia, la forma que se adopta es homóloga a la del Estado democrático de Derecho.

B) *Forma de gobierno*

La forma de gobierno, es decir, las relaciones entre los poderes constituidos, ya es más peculiar y no coincide con ninguna de las formas clásicas de los Estados democráticos que, más o menos, son asimilables al modelo presidencial o parlamentario (o en último y raro término, al modelo convencional).

En efecto, si los tres parámetros para determinar una forma de gobierno hacen referencia a las funciones de los órganos, a su método de elección y a los controles mutuos, el modelo que contempla el proyecto tiene las siguientes características:

a) En la función legislativa intervienen tanto la Comisión como el Parlamento y el Consejo; la primera, con funciones de iniciativa muy poderosas, y los dos últimos, con funciones de tramitación y aprobación muy mediatizados por la Comisión.

b) La función ejecutiva, tanto la puramente administrativa como de desarrollo reglamentario, la ejerce la Comisión y, fundamentalmente, los Estados miembros. Ahora bien, esta ejecución desarrollada por los Estados está controlada por la Comisión, a la cual se le deben otorgar los poderes necesarios para ello.

c) La Comisión está sometida al control político del Parlamento mediante el mecanismo de moción de censura con responsabilidad política y otros mecanismos de control menos intensos como son las mociones de reprobación, instando al presidente de la Comisión que cese a un comisario, o las comisiones de investigación. Asimismo, el Parlamento tiene poderes para investigar la actividad de la Unión.

d) El Parlamento elige al presidente de la Comisión a propuesta del Consejo Europeo, y éste, a su vez, elige a los comisarios de acuerdo con el Consejo.

Con estos elementos tenemos una forma de gobierno que no responde ni al modelo presidencial ni al parlamentario, ya que si bien hay una cierta elección y control parlamentario de la Comisión, esta elección se halla mediatizada por el Consejo Europeo; a su vez, ni la función ejecutiva compete únicamente a la Comisión ni la legislativa únicamente al Parlamento. Por tanto, no existe ni la separación de poderes propia del sistema presidencial ni la elección y control del ejecutivo por el Parlamento propia del sistema parlamentario; por consiguiente, nos encontramos con un sistema atípico que responde a una lógica propia muy distinta de la estatal en la cual cobran forma los modelos tradicionales de gobierno de las democracias occidentales.

C) *Forma de organización territorial*

Ahora bien, si queremos situar la forma de gobierno en el marco del modelo de

organización territorial del poder que establece el proyecto de Constitución, las dificultades no son menores. Tampoco desde este punto de vista la organización europea es asimilable a los modelos clásicos federal o confederal, dando lugar a un *tertium genus* alejado de ambos.

Para analizar todo ello hay que tener en cuenta los siguientes elementos:

a) Desde el punto de vista del poder constituyente, el componente federal y confederal se mezclan a partes iguales. Como hemos visto, el poder constituyente es bicéfalo y está formado por los ciudadanos —lo cual es propio del federalismo— y los Estados —propio de las confederaciones—. Ahora bien, esto es importante, pero afecta solamente a la legitimidad constitucional, lo cual no es el tema que estamos tratando.

Si lo dejamos de lado, la Constitución como tal —el hecho mismo de ser una Constitución y no un tratado— tiene las características de una norma suprema federal: es suprema e incluye un catálogo de derechos humanos que limita no sólo los poderes de la Unión, sino también de los Estados miembros, siendo, por tanto, una garantía de los ciudadanos frente a cualquier forma de ejercicio del poder. Asimismo, los principios de primacía y prevalencia propios del derecho comunitario acercan el modelo a la forma federal.

b) Los Estados mantienen sus Constituciones y, por tanto, sus propias instituciones y su derecho. Ello es tanto una característica federal como confederal, aunque el *standard* mínimo de derechos señalado por el proyecto tiene todas las características de un sistema federal.

c) Los sistemas de atribución de competencias no son iguales en todos los Estados federales. El sistema norteamericano y el sistema austríaco son ejemplos de fórmulas, en este aspecto, muy diferentes. Desde este punto de vista un poco relativista, el sistema del proyecto encajaría en la fórmula federal.

Ahora bien, un sistema de atribución expresa de competencias, como es el caso de la Unión Europea en el proyecto, es más adaptable al sistema confederal. En la fórmula norteamericana, un sistema semejante respondería a los componentes confederales originarios, que en la práctica se han desfigurado, llegando a converger hacia las formas federales. En este sentido, como ya hemos advertido, el sistema de amplias competencias finalistas característico de la Unión debe tender hacia una evolución a la americana y, por consiguiente, hacia fórmulas federales.

d) Asimismo, la ejecución de las leyes por los Estados miembros, como forma de administración indirecta, es propia de ambos sistemas. Ahora bien, en el caso de que el volumen de competencias de la Unión sea importante en relación a las competencias de los Estados, este sistema se convierte en un elemento federal —del llamado federalismo de ejecución— que se desarrolla a la vez que aumenta el poder de la federación (en este caso de la Unión). Por tanto, es previsible que la evolución sea también en el sentido federal.

e) Por último, el sistema institucional no es, ciertamente, un sistema federal, pero mucho menos un sistema confederal. En efecto, en la actualidad, y especialmente antes del TUE, el sistema era, desde este punto de vista, claramente confe-

deral debido al poder determinante de los Estados a través del Consejo. Aún en la actualidad ello es así.

Sin embargo, el sistema descrito en el proyecto, con la igualación de poderes legislativos entre Consejo y Parlamento y la elección del presidente de la Comisión con la participación de ambos, parece tender hacia una fórmula de un cierto federalismo parlamentario. Ciertamente, una cámara representativa de los ciudadanos —el Parlamento— y un órgano representativo de los Estados —el Consejo—, ambos con iguales poderes legislativos, con distintos poderes de elección de la Comisión y con el control de la misma sólo por parte del Parlamento, es una fórmula original que se sale de la lógica tradicional de las formas de gobierno —que responden al principio de quien elige y controla—, pero que al dejar el control únicamente al Parlamento aporta unas considerables dosis federales —de mayores poderes a la Unión, por tanto— a un sistema en evolución, muy obsesionado todavía por mantener un equilibrio entre la Unión y los Estados, como producto del complejo proceso de unidad europea.

En todo caso, se trata de un sistema institucional que no se adecúa ni a las fórmulas federales ni a las confederales como tampoco a las parlamentarias ni a las presidenciales. Pero que se asemeja más a las federales y a las parlamentarias que a las otras dos.