

# EL LARGO CAMINO HACIA UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Por ROBERTO VICIANO PASTOR \*

SUMARIO: I. Los antecedentes remotos. II. El proyecto de constitución europea elaborado por el Parlamento Europeo (1990-1994). III. La (equivocada) idea de que ya contamos con una Constitución europea. IV. El debate sobre una Constitución europea en 2004.

## I. LOS ANTECEDENTES REMOTOS

La idea de una Constitución federal europea ha estado presente desde los primeros debates sobre la integración europea tras la segunda guerra mundial. En aquel momento fue un debate que apareció vinculado a la confrontación entre federalistas radicales y federalistas funcionalistas. Como es sabido, los primeros eran partidarios de la creación, lo más pronto posible, de un Estado federal europeo; los segundos eran partidarios de la conformación primero de una identidad europea como consecuencia de pequeños y sucesivos pasos para, sólo después de garantizada la cohesión de los pueblos europeos a través de la articulación de intereses comunes, pasar a constituir un Estado federal.

Como puede fácilmente deducirse hay dos notas importantes que quizás hoy en día olvidamos frecuentemente. En primer lugar, que las dos corrientes que impulsaban la integración europea lo hacían con el objetivo final de crear un Estado federal. En segundo lugar, que la creación de un Estado federal suponía la necesidad de tener una Constitución europea.

---

\* Profesor titular de Derecho Constitucional, Titular de la Cátedra Jean Monnet, Universitat de València. Investigador del Instituto Mediterráneo de Estudios Europeos.

Ambas perspectivas federalistas se enfrentaron con los unionistas o confederales en el Congreso de La Haya de 1948, de donde salió ganador el planteamiento más radical. Por tanto, en el primer momento del proceso de integración europeo prevaleció la idea de crear un Estado federal y, consiguientemente, aprobar una Constitución federal que constituyera el nuevo Estado.

El instrumento que se articuló para ese fin fue el Consejo de Europa. Esta organización internacional tenía entre sus objetivos permitir a través de su Asamblea Parlamentaria el avance hacia la solución federal. Pero ello no fue posible. Las lógicas dificultades de acuerdo entre gobiernos demostraron que la vía radical era irrealizable.

El fracaso del mecanismo ideado por los federalistas radicales provocó, como no podía ser de otra manera, la ascensión de las propuestas de los federalistas funcionalistas. Éstos abandonaron la prioridad del proyecto constitucional y comenzaron a articular fórmulas de integración supranacional basadas en acuerdos internacionales que daban lugar a estructuras con competencias cuasi-federales como fue el caso de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero en su original formulación, antes de que se recondujera por asimilación a las comunidades constituidas en 1957, que acentuaron su conformación intergubernamental, reduciendo las apariencias y competencias federalizantes.

Sin embargo, entre el primer proyecto de los federalistas funcionalistas (CECA) y el producto final de esa vía de integración (TCEE y TCEEA) apareció otra vez la idea de dar el salto hacia el federalismo radical. El primer paso de integración se hizo a partir de la comunitarización de la producción y comercialización del carbón y el acero, fue un éxito y seguramente provocó la precipitación de los dirigentes europeos del momento. El segundo paso se dio planteando la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED). La idea respondía a un modelo intermedio entre el federalismo radical y el funcionalista. Era funcionalista porque se trataba de generar la integración en un aspecto concreto. Pero era radical porque el aspecto concreto era la defensa, uno de los elementos que definen clásicamente los poderes estatales y en el esquema federal, los poderes de la federación. Es cierto que dicha elección, como en sí todo el proceso de integración europea, vino condicionada por el contexto de la guerra fría en la cual la cooperación entre europeos, enfrentados hasta la fecha, era crucial para hacer frente a la amenaza soviética. Y entre las cooperaciones entre europeos la primordial era la cooperación militar.

Además, desde la perspectiva del objetivo federalista constituía un sondeo fundamental. Si los Estados miembros de la CECA aceptaban la integración militar, la más sensible en aquel momento de posguerra de las competencias estatales, estaba abierta la posibilidad de transitar rápidamente al proyecto federal puro. Por ello, no debe extrañarnos que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa tuviera incorporado en su interior el mecanismo para entrar en la última etapa de la integración europea.

En efecto, el artículo 38 del Tratado de la Comunidad Europea de la Defensa preveía que su Asamblea parlamentaria designara una Asamblea *ad hoc* que presentara propuestas «para la creación de una estructura federal o confederal fundada sobre el principio de separación de poderes y basado en un sistema representativo bicameral». A partir de ese mandato, y antes de que el Tratado CED fuera ratificado, los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CECA decidieron poner en marcha lo dispuesto en el citado artículo 38 del Tratado CED pero encargando a la Asamblea CECA que creara la Asamblea *ad hoc*.

La Asamblea *ad hoc* remitió el 9 de marzo de 1953 un proyecto de Estatuto de Comunidad Europea que debía refundir los tratados CECA y CED, creando una organización institucional de marcado carácter federal. Pero la negativa de la Asamblea Nacional francesa a ratificar el Tratado CED provocó por añadidura el naufragio de la vía para avanzar hacia una más rápida integración y desembocar en un futuro proceso de constitucionalización de la unión política europea <sup>1</sup>.

El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa supuso el abandono de ulteriores desarrollos más federalistas, retornándose a la vía funcionalista en competencia con fuerte ascenso del nacionalismo. El proyecto federal europeo hacía aguas y se abría la perspectiva confederal ya planteada en el citado artículo 38 del Tratado CED.

A partir de ese momento, la idea de redactar una Constitución europea desapareció prácticamente de la escena política, quedando relegada al argot de los cada vez menos influyentes movimientos federalistas europeos.

La segunda mitad de los años sesenta y los setenta supusieron la gran crisis en el proceso de integración europea, que finalizó con la elección por sufragio universal, libre y directo de la Asamblea Parlamentaria de las Comunidades Europeas en 1979. La transformación de la legitimidad del brazo parlamentario de las instituciones europeas favoreció la salida del impasse en la integración europea, siendo en última instancia el elemento determinante que provocó la primera gran reforma de las Comunidades a través del Acta Única Europea.

Sin embargo, y este dato sirve para apreciar el retroceso de las propuestas federalistas, el Parlamento Europeo no provocó el debate político para reactivar la integración europea a través del rescate de la idea federalista pura o de la posibilidad de redactar un proyecto de Constitución. El intergrupo federalista del Parlamento Europeo, promovido por Altiero Spinelli, tan sólo se atrevió (y en aquel momento literalmente era un atrevimiento) a impulsar un proyecto de Tratado de la Unión Europea (1984) <sup>2</sup> que unificara las Comunidades en una sola estructura y consagrara un mecanismo de

---

<sup>1</sup> Al respecto puede verse JEAN-CLAUDE MASCLLET, *L'Union Politique de l'Europe*, P.U.F., París, 1994, págs. 13 y ss.

<sup>2</sup> Resolución del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Tratado que instituye la Unión Europea, adoptada el 14 de febrero de 1984 (*J.O.C.E.*, n.º C-77, de 19 de marzo de 1984).

toma de decisiones más eficaz y democrático, respetando las bases intergubernamentales en las que se asentaba, desde 1957, la integración europea<sup>3</sup>.

Aunque muchas veces se ha hablado del proyecto de Tratado de la Unión Europea como precedente de una Constitución europea, como veremos, no fue tal cosa. El proyecto Spinelli consistía en un nuevo tratado que sustituía los tratados originarios en lo referente al funcionamiento institucional y jurídico de la Unión Europea que creaba. Así se manifestaba en el propio enunciado de la resolución del Parlamento Europeo, se volvía a afirmar en el preámbulo del proyecto y se repetía a lo largo de todo el articulado.

## II. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN EUROPEA ELABORADO POR EL PARLAMENTO EUROPEO (1990-1994)

El Acta Única supuso la respuesta política de los ejecutivos europeos a la propuesta del Parlamento Europeo planteada en el proyecto de Tratado de la Unión Europea. Como sabemos, se trató de una reforma de mínimos si atendemos a lo que proponía el Parlamento como alternativa. A partir de esta experiencia, la cámara representativa de las Comunidades Europeas aprendió que para que la construcción europea avanzase era necesario reivindicar algo en ese momento inalcanzable para conseguir la aceptación de alguna pequeña reforma.

Por ello, al aprobarse en el Consejo Europeo de Estrasburgo de diciembre de 1989 la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para el diseño de la Unión Económica y Monetaria, el Parlamento Europeo reaccionó solicitando la ampliación del objeto de dicha Conferencia a la Unión Política<sup>4</sup>. Aun antes de tener confirmación de que dicha negociación de contenido institucional se pudiera dar, el 23 de enero de 1990 la Comisión de Asuntos Institucionales solicitó autorización para elaborar un informe sobre las orientaciones del Parlamento Europeo relativas a un proyecto de Constitución para la Unión Europea. En fecha 13 de marzo de 1990 la Comisión recibió autorización para elaborar el informe. Por ello, el mismo día en que el Consejo Europeo de Dublín acordó convocar una segunda Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política se pudo presentar el informe provisional de la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo sobre las orientaciones del Parla-

<sup>3</sup> Sobre el proyecto Spinelli, puede consultarse el trabajo de los técnicos que asesoraron al Parlamento para la articulación del proyecto en F. Capotorti, M. Hilf, F. Jacobs, J.P. Jacqué, *Le Traité d'Union Européenne. Commentaire au projet adopté par le Parlement Européen*, Bruselas, 1985.

<sup>4</sup> En efecto, nada más hacerse público en el Consejo de Madrid de junio de 1989 que se planteaba abrir una Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Económica y Monetaria, el Parlamento solicitó que el Consejo de Estrasburgo (diciembre de 1989) convocará también una Conferencia Intergubernamental sobre la Unión Política (Vid. «Resolución sobre la Conferencia Intergubernamental decidida por el Consejo Europeo de Madrid», doc. B3-471/89, *D.O.C.E.* n.º C 323, de 27 de diciembre de 1989) cosa que no ocurrió hasta el Consejo Europeo de Dublín de junio de 1990.

mento Europeo relativas a un proyecto de constitución para la Unión Europea<sup>5</sup>, que fue finalmente aprobado por Resolución del Parlamento Europeo de 11 de julio de 1990<sup>6</sup>.

En dicha resolución el Parlamento Europeo acordó elaborar un proyecto de constitución de la Unión Europea sobre la base de los elementos esenciales del mencionado proyecto de Tratado de 1984 y de las orientaciones que exponía la propia resolución (punto I), encargando a la Comisión de Asuntos Institucionales que preparara el texto, teniendo en cuenta los resultados de las conferencias intergubernamentales (punto II).

Como consecuencia del encargo, el ponente Sr. Colombo presentó un informe provisional sobre los fundamentos constitucionales de la Unión Europea que se aprobó por el Parlamento Europeo mediante resolución de 12 de diciembre de 1990<sup>7</sup>.

Sin embargo, la estrategia del Parlamento Europeo se truncó porque en lugar de continuar en sede parlamentaria y ante la opinión pública europea el debate sobre el proyecto de Constitución Europea mientras discurría la celebración de la Conferencia Intergubernamental, la cuestión se bloqueó y nada se volvió a saber del proyecto de Constitución Europea hasta que en septiembre de 1993 se volvió a discutir en la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento un informe sobre la Constitución de la Unión Europea.

Parece probable que los gobiernos europeos, que no olvidemos pertenecen a alguno de los dos grandes bloques políticos del Parlamento Europeo (populares y socialistas), consiguieron desactivar el apoyo de dichos grupos hacia el proyecto de Constitución, evitando que la Conferencia Intergubernamental sufriera la presión política y mediática de una cámara de representación popular postulando avances que en modo alguno podía satisfacer el sistema de negociación intergubernamental.

El hecho incontestable es que, a pesar de que los trámites prosiguieron desde 1991, la Comisión Institucional del Parlamento Europeo no comenzó a debatir el proyecto de Constitución Europea, que tan importante parecía en diciembre de 1990, hasta que prácticamente terminó el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht.

Dicho informe sobre la Constitución Europea se convirtió en resolución del Parlamento Europeo el 10 de febrero de 1994<sup>8</sup>, tras la sucesiva sustitución de los ponentes Colombo y Oreja que fueron nombrados respectivamente, ministro de asuntos exteriores del gobierno italiano (1992) y miembro de la Comisión (1994) tras un breve período de diputado en las Cortes Generales.

La exposición de motivos que acompañó la propuesta de resolución del Parlamento Europeo presentada mediante informe de la Comisión de Asuntos Institucionales<sup>9</sup> explicaba de manera clara y rotunda la filosofía del proyecto.

<sup>5</sup> Documento A3-165/90/Parte A en *Parlamento Europeo. Documentos de sesión*, de 25 de junio de 1990.

<sup>6</sup> Documento A3-165/90 en *D.O.C.E.* n.º C231, de 17 de septiembre de 1990, págs. 91 y ss.

<sup>7</sup> Documento A-0301/93.

<sup>8</sup> *D.O.C.E.*, n.º C-61, de 28 de febrero de 1994.

<sup>9</sup> Documento A3-0064/94 en *Parlamento Europeo. Documentos de sesión*, de 9 de febrero de 1994.

El proyecto de Constitución Europea respondía a la necesidad de una iniciativa del Parlamento Europeo «proponiendo a los ciudadanos europeos soluciones alternativas a la impotencia desesperante de los gobiernos nacionales» (punto I.5 de la Exposición de motivos). La apuesta por una Constitución suponía «adaptar el vocabulario a los hechos» y «poner fin a la ficción de una soberanía de los Estados miembros mantenida intacta, a la ambigüedad que permite a los gobiernos nacionales atribuirse los méritos de la acción comunitaria cuando complace o tiene éxito, y arrojar sobre Bruselas la responsabilidad de sus fracasos» (punto II.3); además, contribuiría a «tranquilizar a todo el mundo creando un marco político y jurídico estable en el que los poderes, las competencias y las responsabilidades se definan claramente y donde las adaptaciones a las exigencias del momento puedan producirse sin poner en cuestión la totalidad del edificio» (punto III).

Por su parte, el Preámbulo del proyecto de Constitución establecía que sus objetivos eran «incrementar la eficacia, la transparencia y la vocación democrática de sus instituciones; simplificar y hacer comprensibles sus procedimientos decisorios; y garantizar jurídicamente los derechos humanos y las libertades fundamentales».

La resolución del Parlamento Europeo tomaba nota con satisfacción de los trabajos de la Comisión de Asuntos Institucionales cuyo resultado es un proyecto de Constitución de la Unión Europea y pedía al Parlamento que resultara electo en junio de 1994 que prosiguiera dichos trabajos a fin de profundizar los debates sobre la Constitución Europea.

La idea era esperar las reacciones y aportaciones tanto de los parlamentos nacionales como de la opinión pública de los Estados miembros y de los candidatos; antes de la Conferencia Intergubernamental de 1996 convocar una Convención Europea integrada por los miembros de los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo para debatir sobre un proyecto de Constitución preparado por el Parlamento y adoptar las líneas directrices para la Constitución de la Unión Europea y confiar al Parlamento Europeo la tarea de elaborar un proyecto definitivo. Dicho proyecto debería ser estudiado por un grupo de personalidades independientes designadas por los gobiernos junto con el Parlamento para hacer una propuesta a la Conferencia Intergubernamental.

Además de lo farragoso del procedimiento, su redacción no quedaba clara en cuestiones muy importantes: ¿la Convención Europea debería estar conformada por todos los parlamentarios europeos o por delegaciones de los parlamentos? Difícilmente puede pensarse en la viabilidad de una Convención de más de dos millares de miembros. ¿La discusión del grupo de personalidades nombradas por los gobiernos con el gobierno suponía la adopción de un texto de consenso o simplemente el intercambio de puntos de vista? ¿El texto propuesto a la Conferencia Intergubernamental era para su discusión y, en su caso, modificación por ésta? ¿O simplemente debía de adoptarlo para respetar las formas sobre el procedimiento establecido en el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea?

Sea como fuere, ni la campaña electoral de junio de 1994 giró alrededor del debate sobre el proyecto de Constitución Europea, ni el Parlamento Europeo siguió profundizando en los debates sobre la Constitución Europea en la legislatura siguiente. Por supuesto, nada de todo lo propuesto se materializó con anterioridad ni posterioridad a la Conferencia Intergubernamental de 1996. Los gobiernos europeos tomaron buena nota de lo que les había costado frenar la presión que hubiera supuesto un debate sobre un texto constitucional paralelo a la Conferencia Intergubernamental de 1991 y optaron por situar en los escaños del Parlamento Europeo, salvo honrosas excepciones, a diputados con un perfil político mucho más bajo que los presentes en anteriores legislaturas. Ello ha provocado que el Parlamento Europeo haya prácticamente desaparecido como instancia de presión federalista en el conjunto de la Unión Europea.

Con todo, el proyecto de Constitución <sup>10</sup>, redactado como si fuera a ser ratificado inmediatamente, establecía la supremacía de la Constitución al establecer que las leyes y reglamentos de la Unión deberán ser conformes con la Constitución (art. 31), afirmaba el carácter jurídico de dicha Constitución al atribuir la garantía de la aplicación de la Constitución al Tribunal de Justicia y a los demás órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales (art. 36); establecía una jerarquía normativa basada en el concepto de ley y reglamento (art. 31); incluía una tabla de derechos fundamentales (título VIII); regulaba un sistema de división de poderes basado en un ejecutivo (Comisión) y un legislativo bicameral (Parlamento Europeo y Consejo) (capítulos 2 y 3 del Título IV). Pero junto con todas estas notas que parecían acercar el contenido del texto a su denominación oficial, algunas carencias del mismo impedían que pudiera considerarse auténticamente una Constitución.

Aunque el texto del Preámbulo se iniciaba con la expresión «En nombre de los pueblos europeos», tras diversos considerandos afirmaba que «los Estados miembros y el Parlamento Europeo han aprobado la presente Constitución de la Unión Europea». Ambas expresiones ponen de relieve la carencia más importante del proyecto para que pueda ser considerada una constitución: el fundamento democrático directo de los ciudadanos europeos. Ni el sistema previsto en la resolución para llegar al definitivo texto de la Constitución Europea, ni el artículo 47 del proyecto que establece el mecanismo de entrada en vigor de la Constitución <sup>11</sup> crean un meca-

<sup>10</sup> Sobre el proyecto de Constitución Europea del Parlamento Europeo, en la doctrina española pueden consultarse EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, «El proyecto de Constitución Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 43 (1995), págs. 9 y ss.; F. DE CARRERAS, «Análisis del proyecto de Constitución Europea», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, n.º 18 (1994). IGNACIO GRANADA HJELMO, «Europa en un momento constituyente: Reflexiones sobre el Proyecto de Constitución para la Unión Europea», *Revista Andaluza de Administración Pública*, n.º 19 (1994), págs. 31 y ss.

<sup>11</sup> El artículo 47 dice: «La Constitución se adoptará y entrará en vigor cuando la mayoría de los Estados miembros que representen cuatro quintos de la población la hayan ratificado. Los Estados miembros que no hayan podido presentar los instrumentos de ratificación en el plazo fijado deberán elegir entre abandonar la Unión y el mantenimiento de su pertenencia a la Unión así transformada».

nismo adecuado desde la perspectiva de una doctrina democrática del poder constituyente.

La titularidad y la forma de ejercicio del poder constituyente han sufrido transformaciones a lo largo de los últimos 225 años de historia. En ocasiones producto de la tergiversación del concepto poder constituyente para encubrir poderes autocráticos de diverso orden. En el mejor de los casos, ambas cuestiones han sufrido cambios relacionados con la profundización y la consolidación de la democracia. Los intentos de maquillaje no nos interesan. Nos interesa concretar cual es la titularidad y la forma de ejercicio del poder constituyente en una teoría constitucional democrática y propia del Estado social y democrático de Derecho.

Y en ese campo la respuesta es rotunda. La titularidad del poder constituyente reside en el pueblo, en el conjunto de ciudadanos de una determinada comunidad política, sin distinción de ningún tipo. Por su parte, el pueblo debe ejercitar su poder constituyente a través de una asamblea o convención elegida ex profeso, y el resultado de su tarea debe ser refrendado directamente por los ciudadanos mediante referéndum. Con esta fórmula se consigue diferenciar entre poder constituyente y poderes constituidos (Asamblea constituyente *versus* Legislativo) y se produce la participación directa de los ciudadanos en dos momentos del proceso: al elegir los integrantes de la Asamblea y al ratificar o no su trabajo.

Con ello se consigue cumplir el requisito fundacional de la idea de Constitución, y por ello el más importante: la Constitución como marco jurídico-político establecido por los ciudadanos para limitar el ejercicio del poder político. Lo fundamental de la idea de Constitución no es, aunque lo parezca a primera vista, su eficacia jurídica o su posición suprema en el ordenamiento jurídico que origina. Eso también lo han conseguido las autodenominadas constituciones que encubren regímenes autoritarios y que han sido elaboradas por el propio poder político para enmascarar su posición de dominio. Eso también lo puede conseguir un tratado comunitario o cualquier tratado que instituya una organización internacional. Pero en estos dos casos no se produce una limitación directa por los ciudadanos del poder político. Es el propio poder político el que establece sus limitaciones.

Consiguientemente, el proyecto de Constitución Europea del Parlamento Europeo adolecía precisamente de aquello que define primordialmente una Constitución: la participación popular en su proceso de elaboración y aprobación.

### **III. LA (EQUIVOCADA) IDEA DE QUE YA CONTAMOS CON UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA**

Por las mismas razones alegadas para defender que lo que planteaba el Parlamento Europeo no era auténticamente un proyecto de Constitución Europea, hay que rechazar la idea, fundamentada en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, de que ya contamos con una Constitución Europea.

Los orígenes de la cuestión son difíciles de precisar. Aunque algunos han señalado utilizaciones anteriores por parte de alguno de los Abogados Generales del Tribunal de Justicia <sup>12</sup>, el hecho incontestable es que en la jurisprudencia comunitaria se utiliza por primera vez el término constitución en el Dictamen del Tribunal de Justicia 1/76 que estableció que «el estatuto del Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior constituye a la vez un abandono de la autonomía de acción de la Comunidad en sus relaciones exteriores y una *modificación de la constitución interna* de la Comunidad por la alteración de elementos esenciales de la estructura comunitaria en lo que respecta tanto en las prerrogativas de las instituciones como a la posición recíproca de los Estados miembros». Evidentemente se trataba de una utilización no jurídica del concepto sino más bien de la utilización del término como sinónimo de estructura. Pero algunos sectores doctrinales han fijado ahí los orígenes de la formulación jurisprudencial del concepto de Constitución Europea.

Lo que sí que es indubitado es que Bernhardt utilizó la expresión a principios de los años ochenta ya identificando la Constitución europea con el conjunto de los tratados constitutivos <sup>13</sup>. Pero se debe remarcar que lo hacía entrecomillando el término constitución, pues sabía que no era una utilización académicamente correcta.

Pero el gran salto lo dio el Tribunal de Justicia al utilizar la expresión carta constitucional básica como sinónimo de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Así, en la célebre sentencia *Les Verts* <sup>14</sup> el Tribunal de Justicia estableció que «la Comunidad Económica Europea es una comunidad de derecho porque ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden escapar al control de conformidad de sus actos con *la carta constitucional básica* que es el Tratado».

De ahí se pasó directamente a que en el Dictamen 1/91 el Tribunal de Justicia estableciera que «el tratado CEE, aunque concluido bajo la forma de un acuerdo internacional, no deja de constituir por ello *la carta constitucional* de una comunidad de derecho...» <sup>15</sup>. Puede parecer a primera vista lo mismo que lo defendido en la sentencia *Les Verts* pero se trata de un paso más pues lo que se afirma en el dictamen es que aunque formalmente es un Tratado sustancialmente es una carta constitucional.

Ello provocó que un importante sector doctrinal comenzara a utilizar el término de Constitución Europea para definir al conjunto de los Tratados constitutivos <sup>16</sup> e in-

<sup>12</sup> LUIS M.ª DÍEZ-PICAZO, «Reflexiones sobre la idea de Constitución Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pág. 535.

<sup>13</sup> R. BERNHARDT, «Les ressources du droit communautaire: «la constitution» de la Communauté», en *Trente ans de droit communautaire*, OPODE, Luxemburgo, 1982, págs. 72 y ss.

<sup>14</sup> STJCE de 23 de abril de 1986, asunto 294/83, *Les Verts*/Parlamento Europeo. Dicha expresión fue reiterada posteriormente en el considerando 20 de la STJCE, de 30 de marzo de 1995, Parlamento/Consejo.

<sup>15</sup> Dictamen 1/91 sobre el Espacio Económico Europeo, de 14 de diciembre de 1991.

<sup>16</sup> S. CASSESE, «La costituzione europea» en *Quaderni costituzionali*, 1991, págs. 487 y ss.; V. CONSTANTINESCO, «La constitutionnalisation de l'Union Européenne» en Joel Rideau (ed.), *De la communauté de droit à l'Union de droit*, París, LGDJ, 2000, págs. 133 y ss.

cluso el conjunto de la doctrina creada por el Tribunal de Justicia que completaba las abundantes lagunas interpretativas de los tratados constitutivos<sup>17</sup>.

Frente a estas opiniones se han alzado las voces de otros juristas europeos que consideran que no puede hablarse de Constitución Europea en el momento actual aunque evidentemente nos encontramos en un proceso de progresiva constitucionalización<sup>18</sup> que no culminará hasta que se elabore una auténtica constitución con las garantías tradicionales, aunque algunos han considerado que podríamos encontrarlos con una Constitución evolutiva<sup>19</sup>.

Las razones por las cuales no podemos hablar de una auténtica Constitución Europea cuando nos referimos a los Tratados constitutivos de la Unión Europea han sido expuestos detalladamente por Ricardo Llopis en su obra *Constitución Europea: un concepto prematuro*<sup>20</sup>. En su trabajo Llopis nos explica cómo los tratados comunitarios tienen unos elementos comunes con el concepto de constitución. Fundamentalmente éstos serían el que los tratados gozan de primacía sobre el resto del derecho comunitario e incluso los ordenamientos nacionales, que contienen principios de interpretación del ordenamiento comunitario, que incluyen una parte orgánica, que prevén un sistema similar al control de constitucionalidad y que gozan de rigidez para su revisión.

Pero carecen de dos de los elementos fundamentales para su conceptualización como Constitución: la ausencia de un poder constituyente popular y la carencia de parte dogmática. Aunque la obra se publicó con anterioridad al Tratado de Niza y a la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, no creemos que ambos hechos hayan supuesto una alteración sustancial de lo planteado por Llopis. Sigue sin haber una parte dogmática que forme parte de los tratados y se carece de un sistema jurisdiccional de garantía de los derechos contemplados en la Carta. Y aunque se pudiera subsanar esa circunstancia en la futura conferencia intergubernamental de 2004 seguiría subsistiendo la principal de las diferencias con una auténtica Constitución: el origen popular de ese texto rector.

#### IV. EL DEBATE SOBRE UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA EN 2004

Fracasada nuevamente la gran reforma institucional que necesita la Unión Europea por la miopía y el egoísmo de los gobiernos nacionales, el Tratado de Niza ha in-

---

<sup>17</sup> HJALTE RASMUSSEN, *La Constitución de la Comunidad Económica Europea. Resúmenes de las sentencias más importantes del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea*, Trivium, Madrid, 1990.

<sup>18</sup> En este sentido, quien primero plantea ese proceso de constitucionalización y explica el papel del Tribunal de Justicia en el proceso será G. F. MANCINI, «The making of a constitution form Europe», *Common Market Law Review*, n.º 26 (1989), págs. 595 y ss.

<sup>19</sup> RAINER ARNOLD, Reflexiones sobre una futura Constitución Europea, en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 8 (1994), págs. 17 y ss.

<sup>20</sup> TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2000.

corporado una Declaración que abre la puerta a una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004. Y aunque los temas que se han señalado en dicha Declaración<sup>21</sup> nada tienen que ver con la idea de elaborar una Constitución Europea, paralelamente a la Conferencia Intergubernamental de 2000 se inició un debate entre dirigentes políticos europeos que pronto ha trascendido al ámbito académico.

Unos y otros comenzaron a hablar de la idea de una Constitución Europea para el 2004 e incluso parece más que probable que el método utilizado para la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales, una convención con la participación de la Comisión, los representantes del Parlamento Europeo, de los gobiernos nacionales y de los parlamentos nacionales, se utilice para tal fin. Desde estos planteamientos se supone que el contenido de la citada Constitución Europea será elaborado por la convención y luego, para respetar lo previsto en la Declaración y en los propios tratados constitutivos de la Unión Europea, deberá ser aprobado formalmente por la Conferencia de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, sin que se sepa de momento si dicha Conferencia podrá modificar los contenidos acordados por la Convención.

El debate fue inaugurado por el Presidente de la República Federal de Alemania, Johannes Rau, y por el ex Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, pero cobró fuerza a partir de conferencia que dictó el Ministro de asuntos exteriores alemán Joschka Fischer sobre el futuro de la Unión Europea en la Universidad von Humboldt de Berlín. Y aunque dicho debate afecta a diferentes e interesantes cuestiones voy a centrarme en analizar la utilización del término Constitución para definir el documento que debe recoger los resultados del proceso que tendrá lugar en 2004.

A lo largo del debate sobre la reforma institucional y política de la Unión Europea en 2004 se ha ido generalizando la utilización del término Constitución Europea para definir el resultado final de dicho proceso de modificación estructural. Así lo han hecho, entre otros, Johannes Rau, Lionel Jospin, Jacques Chirac, Anthony Blair y José María Aznar<sup>22</sup>.

Sin embargo, a dicha generalización en el uso del término no ha seguido una utilización homogénea del mismo. Lo preocupante desde una perspectiva constitucional es que el término ha sido asumido mientras, al parecer, se rechazan los elementos que definen al mismo.

<sup>21</sup> Los temas que señala la Declaración son la delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, el Estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los tratados y la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura institucional europea.

<sup>22</sup> JOHANNES RAU, «Une constitution fédérale pour l'Europe?», *Le Monde*, 4 de noviembre de 1999; JACQUES AC, «Notre Europe», discurso pronunciado ante el Bundestag, 27 de junio de 2000; LIONEL JOSPIN, «L'avenir de l'Europe élargie», *Le Monde*, 28 de mayo de 2001; JOSÉ MARÍA AZNAR, Conferencia en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales, septiembre 2000; ANTHONY BLAIR, Discurso en la Bolsa de Varsovia, octubre de 2000.

No hará falta recordar que, tras más de dos siglos de lucha social, el concepto racional-normativo de constitución que surgiera con las revoluciones americana y francesa se ha terminado imponiendo en Europa. Durante mucho tiempo los dirigentes europeos decidieron organizar los poderes del Estado y su relación con los ciudadanos a través de textos constitucionales sin que éstos pudieran ser considerados realmente como constituciones. Era evidente que el término había alcanzado una enorme popularidad como sinónimo de garantía de libertad y democracia tras los procesos revolucionarios antedichos y fue utilizado por quienes se oponían a real vigencia como fórmula de encubrir regímenes en mayor o menor medida autoritarios.

Durante decenios las fuerzas democráticas europeas y los constitucionalistas progresistas denunciaron las carencias del constitucionalismo liberal hasta que, finalmente, con el final de la segunda guerra mundial se consiguió la identidad entre denominación y contenido del término. La Constitución debía de ser la norma suprema del Estado y, consiguientemente, estar dotada de mecanismos para garantizar su efectividad y protección jurisdiccional frente al resto del ordenamiento y los poderes públicos. Pero, además, la doctrina constitucional, politológica y del derecho público se puso de acuerdo en que la Constitución, como materialización del pacto social y garantía de los ciudadanos frente al poder, debía ser elaborada por una cámara de representación de éstos, a ser posible con el único objeto de elaborar ese texto (Asamblea Constituyente) y el texto aprobado por el órgano representativo debía ser objeto de ratificación por los ciudadanos.

Se concluía, pues, que normas supremas de un ordenamiento siempre han existido y han tenido denominaciones diversas. Pero sólo puede denominarse constitución a la norma suprema de una unidad política si es producto de la elaboración a través de representantes de los ciudadanos y su definitiva aprobación se produce tras la votación directa de los propios ciudadanos con el objeto de garantizar que, sin intermediarios, aceptan su contenido y regulación.

Pues bien, ese concepto de constitución, presente en el primer momento del constitucionalismo y abandonado por concretos intereses sociales durante centuria y media en Europa se corre el riesgo de dinamitarlo volviendo a un concepto nominal de constitución.

Todos los líderes políticos a los que hemos hecho referencia asumen el término Constitución Europea pero lo hacen vaciándolo de las garantías que costaron siglos de lucha política y social. Así, el presidente Aznar tras afirmar que «es preferible entendernos sobre contenidos más que manejar venerables palabras sin verificación práctica» utiliza la venerable palabra Constitución vaciándola de lo importante, su contenido. Y en su discurso en el Instituto Francés de Relaciones Internacionales nos dice que en la utilización termino Constitución «no hay que quedarse en el aspecto formal, sino más fijarse en su vertiente material. Nada impide que un texto que sea formalmente un Tratado tenga un contenido constitucional».

Pero desgraciadamente no han sido mucho más lúcidos, centrándonos en el caso español, los expertos del Partido Socialista Obrero Español. En el documento «El futuro de Europa», tras afirmar que en Europa la Constitución es necesaria, proponen un mecanismo de elaboración en el que los ciudadanos quedan una vez más marginados. Establece dicho texto que la constitución europea debe ser preparada por una Convención, decidida por los Gobiernos y sometida a ratificación por los parlamentos nacionales, es decir el mecanismo previsto por la Declaración del Tratado de Niza para una simple y nueva reforma de los tratados constitutivos.

Pero lo mismo ocurre con las otras personalidades que hemos reseñado. El premier británico aún llega a más. Blair afirma que la Constitución Europea «al igual que la constitución británica, seguirá fundada en una serie de tratados, leyes y precedentes. Tal vez le resulte más fácil al Reino Unido reconocer que un debate constitucional no tiene que terminar necesariamente en un documento único y vinculante denominado «Constitución» para una entidad tan dinámica como la Unión Europea». O sea que, Anthony Blair que llegó al poder con una propuesta de modernizar el obsoleto Estado británico que incluía sustituir el difuso y vetusto sistema inglés de organización política por una moderna constitución escrita, ahora defiende que dicha idea fuerte, democrática y garantizadora de constitución no es adecuada para la dinámica Europa. Y nos sitúa en la vieja concepción historico-tradicional de constitución.

Tan sólo Lionel Jospin o Joschka Fischer han sido capaces de tener un discurso un poco crítico respecto de lo afirmado alegremente por académicos, periodistas y políticos. El primero afirmando que es favorable a una Constitución Europea pero que «no basta con bautizar «Constitución» a un nuevo tratado. Tan sólo tendría sentido si fuera resultado de reformas profundas y no el producto de una simple modificación ligera de los tratados actuales. Es importante, al mismo tiempo, que esta actuación constitucional sea un acto político fundamental, afirmación de un proyecto común, la expresión de una ambición colectiva. (...) la preparación de esta Constitución podría ser confiada a nivel europeo a una Convención de los representantes de diferentes actores de la Unión: Estados, parlamentos nacionales, europeo, sociedad civil. Las decisiones finales serían tomadas por Estados y ratificadas por los pueblos». Con lo cual, al menos salva *in extremis* la necesaria participación directa de los ciudadanos.

Por su parte, Fischer, en lugar de referirse en su discurso en la Universidad von Humboldt a una futura Constitución, se refirió en todo momento a un tratado constitutivo de la Unión Europea federal, lo que supone una correcta utilización de la terminología jurídico-política.

Este intencionado vaciado de contenido de términos y conceptos políticos no es nuevo. Recordemos como el huero compromiso, tan reiterado por los gobiernos y dirigentes políticos europeos, de democratizar la Unión Europea y acercar las instituciones a los ciudadanos contrasta con todos los reparos que existen para permitir la

efectiva participación de los ciudadanos en la legitimación última de la construcción europea a través de la aprobación de una Constitución.

Por todo lo cual mi primera observación sobre los términos en que se está produciendo el debate sobre una futura Constitución Europea es que, si como parece, no es el momento políticamente oportuno para ello, deben utilizarse los términos adecuados para no confundir a la ciudadanía ni desvalorizar determinados conceptos esenciales en nuestra vida democrática. Debe hablarse de elaborar un tratado fundamental, constitutivo o cualquier otra variable que recoja lo que verdaderamente se va a hacer. Con los tiempos que corren de retroceso en tantas cuestiones que han tardado siglos en conseguirse no parece una buena idea empezar a relativizar el concepto de Constitución.