

LOS LÍMITES DE EUROPA COMO PROYECTO POLÍTICO*

*Antonio Remiro Brotóns***

I. SER EUROPA. II. HACER EUROPA

I. SER EUROPA

Un sujeto corriente al que se pregunte qué es *Europa* dirá que Europa es *como todo el mundo sabe el viejo continente* y si, además de corriente, el sujeto es bachiller precisará que Europa es la masa de tierra que se extiende como un puño desde los Urales y el Cáucaso en el este hasta al Atlántico en el extremo occidental del gran continente eurasiático. Pero ¿basta esto para identificar *Europa* como proyecto político?

Nada impide, desde luego, que la acepción (geográfica) corriente de Europa o, si se prefiere, la acepción (geográfica) de Europa para el sujeto corriente (y bachiller) inspire un concepto político de Europa al servicio de un proyecto determinado. De hecho el general De Gaulle partía de esta acepción cuando proponía una Europa *del Atlántico a los Urales*. La historia revela, sin embargo, el dinamismo geográfico de Europa en el proceso político. La misma raíz etimológica de la palabra *Europa*, que los griegos toman al parecer de los asirios, nos avisa: *Ereb* (Europa) es la oscuridad, el ocaso del sol, el occidente, que se contrapone a *Acû* (Asia), el amanecer, la salida del sol, la tierra de oriente. Con motivo de las Guerras Médicas el vocablo Europa se extiende a toda la Grecia continental¹. Ahora mismo, en nuestro tiempo, Europa se predica de una multiplicidad de acciones (del Consejo de Europa a la Organización de Seguridad y Cooperación en Europa) con geografías dispares. Europa no es, en este sentido, un mapa; es un conjunto de ellos, un atlas, histórico y actual.

Dentro de esas acciones, entre los proyectos en curso, es muy razonable vincular la búsqueda e identificación de Europa a la Unión Europea, el proceso de unificación

* Una versión de este trabajo ha sido publicada previamente en el número 8 (Mayo - agosto 2004) de la Revista *Actualidad Jurídica Uría & Menéndez*.

** Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid.

© Antonio Remiro Brotóns. Todos los derechos reservados.

¹ Véase L. DIEZ DEL CORRAL, *El rapto de Europa*, nueva edición, Alianza Editorial, Madrid, 1974, p. 152 y ss.

puesto en marcha por seis Estados *europesos* en los años cincuenta², hoy –a partir del 1 de mayo de 2004- con veinticinco miembros³. Este proceso se ha asociado tan estrechamente con *Europa* que ha acabado apoderándose de ella y de sus gentilicios⁴.

Esto es particularmente explícito en el título mismo del Proyecto de “Tratado por el que se instituye una Constitución para *Europa*”, adoptado por consenso por la *Convención Europea* los días 13 de junio y 10 de julio de 2003 y presentado al Presidente del Consejo Europeo en Roma el 18 de julio⁵. Y aún lo es más, si cabe, en el doble preámbulo (*tá barato, dame dos*) del texto: Hay, en efecto, referencias a *Europa* (a los *pueblos y Estados de Europa*) en todos y cada uno de los seis párrafos preambulares del “tratado” y en los dos primeros del preámbulo introductorio de la parte II (sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión).

Sin embargo, lo único que, desde un punto de vista geográfico, nos dice de *Europa* el *Proyecto de Constitución* es que “Europa es un continente”⁶. Nada más. El término incluso desaparece prácticamente del texto articulado donde, salvo error por mi parte, hay sólo una mención de él⁷. ¿Cabe inducir la existencia para la Unión Europea de una Europa ontológica que marcaría los límites geográficos de un proceso aún inacabado en el que la *europiedad* del Estado es condición necesaria, aunque no suficiente, de membresía?

“La Unión está abierta”, se dice en el artículo I.1.2 del *Proyecto de Constitución* y se repite en el I-57, “a todos los Estados europeos” que respeten y se comprometan a promover en común los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos⁸. La *Europa de la*

² Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y República Federal de Alemania.

³ De la *Europa de los Seis* se pasó a la *Europa de los Nueve* en 1973, al adherirse Dinamarca, Gran Bretaña y la República de Irlanda. En 1981, con la adhesión de Grecia, la *Europa* fue *de los Diez* y se convirtió en la *Europa de los Doce* en 1986 al incorporarse España y Portugal. Se llegó a la *Europa de los Quince* en 1995, con Austria, Finlandia y Suecia. La cuarta y más numerosa ampliación de la Unión ha supuesto la adhesión de los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), cinco de la Europa Central y del Este (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa) y dos Estados insulares del Mediterráneo (Chipre y Malta). Conviene señalar que en 1991 la absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania permitió la extensión territorial de la Unión sin ampliar la nómina de Estados miembros.

⁴ Véase N. SCHUMACHER, “Les Metaphores du Discours Européen”, *Revue du Marché Commun*, num. 314, febrero 1988, pp. 81-86; ID., “Les Termes Polémiques du Discours Européen”, *ib.*, num. 324, febrero 1989, pp. 110-118.

⁵ Nos referiremos, en adelante, a este documento como *Proyecto de Constitución*.

⁶ Párrafo primero del preámbulo del *Proyecto de Constitución*.

⁷ Artículo I.3.3 del *Proyecto de Constitución*, donde se afirma que “La unión obrará en pro del desarrollo sostenible de *Europa*...” (énfasis añadido). Sí que hay otras referencias a los Estados *de Europa* o a los pueblos *de Europa*.

⁸ Estos valores se enuncian en el artículo I.2 del *Proyecto de Constitución*. El *Proyecto* no hace más que reiterar, con ligeras modificaciones formales, lo que dispone el artículo 49 del TUE en vigor: “Cualquier Estado europeo que respete los principios enunciados en el apartado 1 del artículo 6 (libertad, democracia, derechos humanos y libertades fundamentales y estado de derecho) podrá solicitar el ingreso como miembro de la Unión...”.

Unión es, pues, una Europa de Estados *européos* virtuosos. Ser *européo* es un *prius* en la apreciación de la *virtud* necesaria del Estado para acceder a la Unión.

En todo caso ¿cómo establecer la *européidad* de quienes no son *Europa de la Unión* y quieren serlo? Reduciéndolo a los términos estrictos de los tratados podrá considerarse *européo* todo Estado que, siendo o no ontológicamente europeo (si el concepto existe), es aceptado como tal por todos los ya miembros de la Unión con la aprobación previa del Parlamento Europeo⁹. Se trata, cuando se produce, de una decisión irrevocable y de una calificación imperecedera. Los Estados miembros pueden dejar de ser democráticos o abandonar el estado de derecho, pero no pueden dejar de ser ya nunca jamás *européos* a menos que todo el proceso político se vaya al garete. En este sentido la decisión unánime de los miembros, sobre la que no existe clase o forma alguna de control, es tan infalible como la del Sumo Pontífice en cuestiones dogmáticas; de ahí que podamos definir como europeos *dogmáticos* a los miembros de la Unión que no acrediten una *européidad* ontológica (si es que existe).

Habrá quien trate de discutir conclusión y categoría recurriendo a la observación empírica del asentamiento sustancial de todos los Estados miembros de la Unión en el solar territorial del *continente Europa*. Los Estados miembros de la Unión forman parte, en efecto, del núcleo incontestado de la Europa geográfica. Cuando hablamos del *continente* europeo incluimos, desde luego, sus islas adyacentes, sean Estados insulares (Gran Bretaña y la República de Irlanda) o pertenencias de Estados asentados en el continente *tout court*. Teniendo en cuenta que los isleños británicos llamaban a eso, al continente, *abroad* cuando la bandera de otra Unión –la *Unión Jack*– señoreaba el mundo, no está de más considerar lo mucho que han cambiado para acabar siendo *Europa* aun a riesgo de devolverla a la condición de *abroad* con ellos dentro¹⁰.

Hablamos, sin embargo, de un asentamiento sustancial, pero no integral, en el solar europeo porque si bien, desde un punto de vista geográfico, todos los Estados miembros de la Unión son básicamente europeos, algunos no son sólo europeos y los tratados de la Unión se aplican en principio a todo su territorio, europeo o no¹¹. La *Europa de la Unión* incluye, pues, pertenencias de Estados miembros asentadas en -o adyacentes a- otros continentes, sin perjuicio de que en algunos casos se establezca para ellas un régimen especial. Piénsese por ejemplo en los Departamentos franceses de Ultramar (Guyana, Martinica, Guadalupe, Reunión) o en las regiones insulares *ultraperiféricas* portuguesas (Azores, Madeira) y españolas (Canarias)¹². Partiendo de la Europa geográfica la Europa política se extiende a otros continentes.

Pero la geografía y la voluntad políticas son aviesas. Entre los Estados que el 1 de mayo de 2004 se han convertido en miembros de la Unión, uno de ellos, la República de Chipre, se asienta territorialmente en una isla localizada en el Mediterráneo oriental,

⁹ Véase artículo I-57.2 del *Proyecto de Constitución*.

¹⁰ Según la expresión de H. J. MACKINDER (*Britain and the British Seas*, 2nd ed., Oxford, 1930, p. 12), las Islas Británicas eran “de Europa”, pero no estaban “en Europa”.

¹¹ Véase artículo IV-4.1 del *Proyecto de Constitución*.

¹² Véase artículo IV-4.2 y 3 del *Proyecto de Constitución*. Asimismo, artículo III.330.

al sur de Anatolia, que conforme al principio de mayor proximidad respecto de costas continentales es geográficamente asiática (y así aparece habitualmente en los mapas)¹³. A menos que imitando al Imperio Romano la Unión Europea considere *Mare Nostrum* al Mediterráneo o se hagan prevalecer sobre los territoriales elementos demográficos (el origen griego de la población mayoritaria) o históricos (el papel representado en Chipre por potencias europeas a lo largo de los siglos) para definir la europeidad, Chipre sería el primer europeo puramente dogmático de la Unión, rompiendo –o relativizando seriamente- la vinculación entre la geografía y el proyecto político.

Cabe, por otro lado, advertir que: 1) hay territorios insulares adyacentes al continente europeo bajo la jurisdicción de Estados miembros de la Unión que quedan fuera de Europa por propia decisión¹⁴; y 2) hay Estados indiscutiblemente situados en el continente europeo que se mantienen al margen de *Europa*, sea porque así lo quieren ellos (Islandia, Noruega, Suiza)¹⁵, sea porque las circunstancias imponen deferir una adhesión que tiene fecha para unos (Bulgaria, Rumania), pero no para otros (Albania, los Estados originados por la desintegración de Yugoslavia, salvo Eslovenia, que ya es miembro).

El caso más engorroso es, sin embargo, el de Estados que siendo geográficamente europeos (Moldova, Ucrania y Belarús)¹⁶ parecen excluidos del proyecto político de la Unión por los ya miembros. Esta actitud vendría a confirmar la exclusión de una Europa ontológica en la Unión al menos a partir de una dimensión geográfica, pues en otro caso, la impuesta marginación de algunos Estados *europeos* del proceso de unificación supondría la negación de un derecho fundamental reconocido por los propios tratados y sobre el que los Estados miembros no podrían pronunciarse arbitrariamente al ejercer la facultad de apreciar las condiciones de admisión dispuestas por esos mismos tratados.

Esta actitud está fuertemente motivada por la vecindad de los países mencionados respecto de Rusia. De la antigua Unión Soviética la Unión Europea ha incorporado a su proyecto sólo a los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania). Este minimalismo pretende no aislar excesivamente a Rusia, facilitando la cobertura de la llamada *Comunidad de Estados Independientes* compuesta, bajo liderazgo ruso, por las restantes Repúblicas federadas de la Unión Soviética, europeas y asiáticas, salvo Georgia. A diferencia de los países bálticos e, incluso, de Polonia, Moldova no es limítrofe con

¹³ Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana*, Madrid, 1995, p. 73.

¹⁴ Véase artículo IV-4.4, 5 y 6 del *Proyecto de Constitución*. En principio, el tratado se aplica a los *territorios europeos* cuyas relaciones exteriores asuma un Estado Miembro, pero las islas Aland, las islas del Canal y la isla de Man son objeto de previsiones particulares y el tratado no se aplicará en ningún caso a las islas Feroe y a las llamadas “zonas de soberanía” de Gran Bretaña en Chipre. No deja de llamar la atención tanto esfuerzo, finalmente baldío, para lograr el ingreso de la República de Chipre en la Unión con la zona turco-chipriota incluida, mientras perdura –dentro de la misma isla y, ahora dentro de la Unión- uno de los monumentos del colonialismo británico en el Mediterráneo.

¹⁵ Caso especial es el de los tradicionalmente llamados por la doctrina *Estados exigüos* (Andorra, Liechtenstein, Mónaco y San Marino) y el de la Ciudad del Vaticano.

¹⁶ A ellos cabría añadir en el Cáucaso, Georgia, Armenia y Azerbaiján.

Rusia, ni siquiera es totalmente eslava; pero si se *sacrifica* a Ucrania¹⁷, Moldova ha de seguir su destino, no el de Rumania¹⁸.

Tanto Rusia como Turquía (incluso Kazajstán) son parcialmente europeas desde el punto de vista geográfico. Realmente, desde este punto de vista, la Rusia eslava es, de los Urales al Oeste, el Estado europeo de mayor extensión. Pero la digestión de un Estado como Rusia que suma más de diecisiete millones de kilómetros cuadrados (cuando la Europa geográfica apenas rebasa los diez millones y medio) podría ser mortal, al menos por ahora, para un proceso político empujado hasta el Extremo Oriente de Asia. No obstante, el Presidente Putin ha dejado bien claro que desea relaciones de cooperación con la Unión, pero no tiene interés en hacer de Rusia uno de sus miembros¹⁹.

De acuerdo con los precedentes que un Estado sea europeo sólo por alguna de sus extremidades geográficas no debería obstar a que lo sea a los efectos de formar parte de la Unión. Un Estado sólo parcial, incluso marginalmente, europeo desde un punto de vista geográfico, puede ser Europa de la Unión. La negación de la Europa ontológica vinculada a la geografía facilita la respuesta. La voluntad de los miembros de la Unión puede convertir en Europa Estados que no son geográficamente europeos y excluir de la misma Estados que geográficamente sí lo son. El que ahora se especule sobre la eventual adhesión a la Unión de un Estado de Israel hipotéticamente federado con Palestina como contribución europea a la solución del horroroso conflicto de Oriente Próximo subraya las posibilidades que abre un planteamiento así.

La Unión es consciente de sus límites, pues el *Proyecto de Constitución* dedica un título de la Parte I a lo que llama su “entorno próximo”²⁰, es decir, “los Estados vecinos” con los que se propone desarrollar relaciones *estrechas, preferentes* de buena vecindad²¹. Pero no se precisa quienes son esos Estados vecinos, lo que hace la categoría fluida y variable, al ser posible un salto de calidad del *entorno próximo* a *Europa* que en unos casos (cuando el vecino es un Estado geográficamente europeo automarginado del proceso político) depende sobre todo de su voluntad y en otros (Estados, geográficamente europeos o no, situados en el entorno a su pesar) de su capacidad para ganar la voluntad de los miembros de la Unión.

La fluidez de la vecindad viene favorecida por el hecho de que Europa, aunque *viejo*, es un *falso continente* al que no llamamos *península* porque, al parecer, este concepto no resiste diez millones de kilómetros cuadrados. Sus límites terrestres con Asia en los Urales y en el Cáucaso no se condicen siempre con límites políticos. Sus límites

¹⁷ La *Estrategia Común del Consejo Europeo sobre Ucrania* (DOCE, 1999, L 331/1) reconoce “las aspiraciones europeas de Ucrania y se congratula de su opción a favor de Europa”, pero no parece dispuesta por ahora a considerar su candidatura.

¹⁸ En cuanto a los países caucásicos, dos son vecinos de Rusia (Georgia, Azerbaijón) y todos lo son de Turquía (aunque Azerbaijón por un pelo).

¹⁹ *The Russian Federation Middle Term Strategy Towards the European Union (2000-2010)*.

²⁰ Título VIII de la Parte I.

²¹ Véase artículo I-56 del *Proyecto de Constitución*.

marítimos, tanto con Asia como con Africa apenas los separan unas millas en el estrecho de Gibraltar o en el mar de Mármara, entre el Bósforo y los Dardanelos. Las islas griegas del Dodecaneso, además, *acosan* Anatolia. Si uno analiza los mapas advierte que, a menudo, Rusia, Turquía y los países del Cáucaso aparecen tanto en los de Europa como en los de Asia²².

Cabe, sin embargo, plantearse si más allá de la pura especulación geográfica –o del *quantum* de geografía europea que ha de tener, si ha de tener alguna, un Estado que quiere participar en la *Europa de la Unión*– la cualidad europea del candidato ha de ser apreciada por los Estados miembros atendiendo a criterios civilizatorios, religiosos, culturales o históricos susceptibles de asentar una *identidad europea*. Se pasaría así de la *identificación del Estado europeo* a la *identidad europea del Estado* o, si se prefiere, a la concreción de la *identificación* a través de la *identidad*.

La insistencia sobre el acervo greco-romano y judeo-cristiano de Europa de un número no despreciable de los miembros de la Convención que adoptaron el *Proyecto de Constitución* puede considerarse como una forma de negar que otros acervos formen parte de la *identidad europea*, aunque puedan estar presentes en su geografía. De prosperar semejante criterio Estados geográficamente europeos como Bosnia y Herzegovina o Albania podrían ver discutida su identidad europea. El problema sería infinitamente más grave respecto de Turquía, sustancial, aunque desleídamente, asiática en lo geográfico (Anatolia, *Asia menor*), especialmente para quienes advierten que Europa se hizo *contra el Turco* (aunque reyes cristianísimos fuesen sus aliados en la pugna por dominarla compitiendo con otros reyes igualmente cristianísimos). A diferencia de Rusia, Turquía exige, incluso apasionadamente, su ingreso en la Unión. De convertirse en miembro pasaría a ser (con 775.000 kms cuadrados y setenta millones de habitantes) el Estado territorialmente más extenso y el segundo más poblado de la Unión. Esto último le concedería un peso considerable en el proceso de toma de decisiones del Consejo y una presencia notable en el Parlamento Europeo. Cabe preguntarse si estos cálculos forman la parte oculta de discursos identitarios sobre Europa, excluyentes de una Turquía a la que no se imagina cabecera de la Unión. En diciembre se verá.

Pero los miembros de la Convención no han querido empantanarse en esta ciénaga. Europa, se dice en el preámbulo del Tratado, es un continente “portador de civilización” (no bárbaro pues, ni salvaje), cuyos habitantes “llegaron en oleadas desde los tiempos más remotos” (resultando pues de migraciones originadas en otro u otros continentes)²³. Sin mayor precisión el preámbulo menciona las herencias (en plural) culturales, religiosas y humanistas que han hecho de los derechos inviolables e inalienables de la persona y del respeto del Derecho elementos arraigados de la vida social²⁴. Estas

²² Véase, por ejemplo, *Atlas General Santillana*, cit., pp. 72-73 y 82-83.

²³ *Ib.*

²⁴ Véase párrafo segundo del preámbulo del *Proyecto de Constitución*. El preámbulo de la Parte II del *Proyecto de Constitución* lo expresa así: “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho”.

últimas referencias son ampliamente desarrolladas en el texto articulado²⁵. Por supuesto, quienes opinan que el Islam es incompatible con la generación de estos elementos, han visto en ello una exclusión implícita del acervo islámico de la identidad europea; pero hay quienes opinan todo lo contrario y también, por supuesto, quienes quieren hacer abstracción de estos factores para vincular directamente la identidad europea a la virtud o las virtudes laicas o republicanas del estado de derecho, los derechos humanos, la democracia, la igualdad y no discriminación entre los individuos que forman parte de la comunidad estatal, heredados de la Revolución Francesa. Parece ésta una actitud prudente si se atiende a la composición demográfica y flujos migratorios de los miembros de la Unión y supone la neutralización de las iniciativas para dotar a la cualidad europea del Estado de un ingrediente histórico, religioso, civilizatorio o cultural que permite diferenciar dicha cualidad de otras cualidades que, aun respetadas, cerrarían las puertas de la Europa de la Unión a determinados candidatos.

Hace ya años, Luis Díez del Corral advertía como la aparición de las Comunidades Europeas supuso un cambio de signo de la literatura europeísta, que abandonando los problemas de mayor envergadura política, cultural e histórica, pretendió ceñirse a los problemas más concretos derivados de los tratados comunitarios en el campo de la vida económica²⁶. El *mito de Europa*, la bien dotada hija del rey de Fenicia raptada por Zeus metamorfoseado en toro, el animal favorito de la joven, frecuentemente evocado por pensadores y filósofos reflexionando sobre dicha identidad, fue marginado en beneficio de las consideraciones terrenales de políticos y burócratas pragmáticos.

Afortunadamente, se advierte en los últimos tiempos el retorno del mito y de los mitólogos al centro del debate²⁷. Sólo ellos cuentan con alguna posibilidad de atraer al sujeto corriente (y bachiller), mediante la asunción secular de los significados del mito, a un proyecto político que se dice hecho para él, pero que generalmente no le interesa. Que el dios supremo del Olimpo se pusiese a cuatro patas con tal de poseer a Europa es muy halagador para una princesa que desde los comienzos del mito se ha identificado con el continente. Según Carlos Thiebaut la bipolaridad (robo y seducción) del mito fundacional de Europa puede poner imágenes a la identidad europea contemporánea escindida entre una agonía, un conflicto, y la búsqueda de una seducción. Europa es, dice, fruto de una relación, no de un ensimismamiento. Si Europa llega a ser algo

²⁵ En el articulado el texto de referencia es el artículo I.2, que enumera los valores de la Unión. El Artículo II.21 prohíbe toda discriminación. El artículo I.3.3, último párrafo, dispone que la Unión “respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo”. También II.22, que menciona, junto a la diversidad cultural y lingüística, la diversidad “religiosa”, que la Unión respeta. A la relaciones de la Unión con Iglesias y Organizaciones no confesionales se destina el artículo I.51 del *Proyecto de Constitución*.

²⁶ L. DÍEZ DEL CORRAL, *El rapto de Europa*, cit., p. 22

²⁷ Así en España ha aparecido recientemente una revista periódica bajo el título *El Rapto de Europa* con el propósito de “contribuir al devenir de una cultura cívica europea que tiene en Europa más una tarea que un campo que administrar”. Su número 3 tiene justamente como objeto “La República Europea”. <http://www.elraptodeeuropa.com> En él Carlos THIEBAUT vuelve sobre el mito en una reflexión sobre la identidad europea (C. THIEBAUT, “¿Quién rapta a Europa?”). También Francisco RODRIGUEZ ADRADOS dedica unas páginas al mito en su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia (“¿Qué es Europa? ¿Qué es España?”, 22 de febrero de 2004, Real Academia de la Historia, Madrid, 2004, pp. 17 ss.).

dependerá de la forma de relación que mantenga con Zeus, de cómo, con quién, de qué manera sean las relaciones en las que se encuadre: “Las identidades nunca son definiciones de quienes somos enunciadas desde nosotros mismos, en aislamiento; las identidades son siempre relacionales...No es, pues, que seamos y, luego, nos relacionemos: más bien, la relación es el espacio de nuestra identidad”. De acuerdo con este planteamiento la identidad europea no puede definirse en el “espejo de la historia” ni proponerse como “un destino manifiesto en el mundo” y todos los intentos de definir dicha identidad por un rasgo definitivo y definitorio han conducido al infierno²⁸.

II. HACER EUROPA

Desde hace cincuenta años un número creciente de Estados *europeos* viene tratando, se dice, de *hacer Europa* o de *hacer más Europa* . ¿Qué significa? No está nada claro el objetivo último del proceso político de la *Europa de la Unión* . En los años fundacionales de las Comunidades Europeas los *federalistas* estaban ansiosos por plasmar los *Estados Unidos de Europa* , pero de acuerdo con un cálculo realista aceptaron el enfoque de los *funcionalistas* , que proponían una aproximación gradual a dicho objetivo, partiendo de una integración progresiva de sectores económicos, para saltar de ahí a la integración de otros sectores y acabar en la unificación política²⁹. Se trataba de una larga marcha, hecha de pequeños pasos, en que la unión política de Europa bajo forma federal se presentaba a los creyentes en la inacabable capacidad de evolución y progreso de este proceso, como el fruto del árbol o la coronación del edificio europeo, según conocidas aportaciones metafóricas de la biología y de la ingeniería civil a este orden de cosas.

Los hilos de la trama que se teje y alarga cada día , según la no menos metafórica, muy temprana y, ciertamente, poética expresión de P. Wigny³⁰, fabricaron con base en un racimo de tratados servidos por instituciones propias a las que se transfirió el ejercicio de competencias soberanas, un complejísimo orden jurídico que aspiraba a la aplicación directa de sus actos normativos en los Estados miembros y, según la doctrina del Tribunal de Justicia, a la supremacía sobre las normas estatales, incluidas las constitucionales, bajo un control judicial comunitario, garante de su respeto, unidad y coherencia. Se avanzó muchísimo desde que en 1952 se constituyó la primera de las Comunidades, la CECA (hoy extinta). Con el tiempo se contó con ese “espacio sin fronteras interiores en que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada”, prometido –sin empeñar la palabra– en el *Acta Única Europea* (1986) para el 1 de enero de 1993. Incluso se contó luego con un Banco Central y una Moneda Común, el *euro* . La comunitarización total de las políticas económica y monetaria tenía un calendario desde la firma del Tratado de Unión Europea (TUE) en Maastricht, el 7 de febrero de 1992.

²⁸ C. THIEBAUT, art. cit.

²⁹ De hecho, mientras que la CECA, la CEE y la CEEA entraban en vigor, la prematura Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasaba estrepitosamente al ser sometida a la ratificación de la Asamblea Nacional francesa.

³⁰ P. WIGNY, “Un témoignage sur la Communauté des Six”, CECA, 1957, p. 26.

Cabe preguntarse, sin embargo, si el paso del tiempo no sólo ha roto la alianza entre el objetivo perseguido y el método para lograrlo sino que ha desdibujado el objetivo mismo. La política exterior y de seguridad (PESC) y la cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) se introdujeron empíricamente en los años setenta en el proyecto *Europa* por la vía de la cooperación intergubernamental y al margen del sistema –normas e instituciones– comunitario. La PESC fue positivada por el *Acta Única Europea* (Título III: artículo 30), mientras la CAJI era objeto de una declaración aneja al Acta y de una posterior incorporación a los tratados en la jornada de Maastricht (1992)³¹. Es entonces cuando por vez primera la *Unión Europea* se convierte en cabecera del proyecto a fin de absorber el pluralismo metodológico asumido por un proceso que ya no se limita a las Comunidades³². La Unión tiene, sí, su *fundamento* en éstas, pero “completadas con las políticas y *formas de cooperación* establecidas por el presente Tratado”³³. Seguramente porque se asentaba sobre varios pilares, comunitarios unos, intergubernamentales los otros, se habló de Maastricht como un *tratado-templo*, un templo de columnas asimétricas. A pesar de que, deliberadamente, se excluyó la personalidad jurídica de la Unión, dejándola flotar en un espacio ideológico indefinido como un ente de la razón con fundamento *in re*, según ha dicho Araceli Mangas evocando a los escolásticos³⁴, el TUE no tuvo empacho en reemplazar las cláusulas de adhesión de los nuevos miembros a los tratados constitutivos de cada una de las Comunidades, que sí contaban con personalidad, por otra previendo su ingreso en la Unión³⁵.

Sin embargo, el tratado fue incapaz, como todos los que le siguieron, de reconocer la vocación *federal* profesada por los *funcional-federalistas*, que hubieron de aceptar, para salvar el tratado, la ya vieja –y por lo visto eterna– formulación de Roma manifestando la aspiración a una *unión más estrecha* entre los pueblos de Europa³⁶. La expresión *Unión* para identificar el proceso podía ser considerada con recelo y desamor, teniendo en cuenta que se llamaba *unionistas* a quienes contemplaban el proceso, en clave intergubernamental, desde la cerrada defensa de la soberanía estatal. Algunos de éstos, como los amigos de la muy conservadora señora Thachter (entonces primera ministra británica y, luego, baronesa) vapuleaban a los que llamaban despectivamente *eurointegristas* e, incluso, *eurofederastas*. Hasta un liberal-socialdemócrata, como David Owen, siendo Secretario del *Foreign Office* y Presidente en ejercicio del

³¹ Mientras que la PESC es regulada en el Título V del TUE, la CAJI es objeto del Título VI del Tratado.

³² A la *Unión Europea* se había referido antes el Acta Única Europea en su preámbulo y en su artículo 1. La expresión, eso sí, había formado parte frecuentemente del *atrezzo* retórico de las declaraciones, solemnes pero sin relevancia jurídica, de sucesivos Consejos Europeos (París, 1972; París 1974, donde se encargó al belga Leo Tindemans un informe sobre la Unión que hizo historia...doctrinal; La Haya, 1976; y, sobre todo, Stuttgart, 1983). El Parlamento Europeo pretendió acuñarla en el proyecto de tratado (Tratado de Unión Europea) inspirado por Altiero Spinelli y su grupo y adoptado por el Parlamento el 14 de febrero de 1984, día de los enamorados.

³³ Énfasis añadido. Artículo A, párrafo tercero, del TUE.

³⁴ A. MANGAS, “El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura”, *Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia*, D-17, septiembre 1992, p. 29.

³⁵ Artículo O del TUE.

³⁶ Artículo A, párrafo segundo, del TUE.

Consejo, se refería a los *euroteólogos*, practicantes del ejercicio intelectual gratuito al que se entregan los maníacos de las instituciones, sobre todo si se presentan como *federalistas*³⁷.

Bien es cierto que nada en el Tratado excluía una futura deriva federal y quienes la auspiciaban encontraban en él señales que podían alimentar su particular visión del proyecto *Europa*. Para empezar, el tratado se presentaba, una vez más, “como una nueva etapa en el proceso creador de la Unión”³⁸; anunciaba el examen en la programada Conferencia Intergubernamental de 1996 de “la medida en que las políticas y formas de cooperación... deben ser revisadas, para *asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios*”³⁹; afirmaba por vez primera un marco institucional *único* para Comunidades y *formas de cooperación*⁴⁰: preveía *puentes o pasarelas* unidireccionales que podían conducir de éstas a aquéllas sin necesidad de enmendar el tratado⁴¹ y, aunque no se cruzaran estos puentes, se producían interacciones y *complicidades* inevitables entre los pilares intergubernamentales y las Comunidades cuando la ejecución o la financiación de decisiones PESC o CAJI debían cumplimentarse en el marco comunitario⁴². A largo plazo, más importante que la regulación de ámbitos como la política exterior y la de seguridad –en particular, la de defensa– era incorporarlos al proceso, que se hablase de ellos en los tratados; su melodía, se decía, es federalizante.

Seguramente, los *funcional-federalistas* hubieran preferido llamar a la Unión *Comunidad*, un término conceptualmente más rico, vinculado a la experiencia histórica del proceso. El mismo Jacques Delors confesaba esta preferencia. No lo lograron, pero pudieron consolarse con la conversión de la Comunidad Económica Europea, la CEE, en *Comunidad Europea*. Excluida una explicación en la mera economía de lenguaje, se sugería un guiño a la construcción progresiva de la Unión, haciendo de la Comunidad su núcleo duro y el motor de su dinamización, más aún teniendo en cuenta la inclusión en su tratado constitutivo de elementos federalizantes como la *ciudadanía de la Unión* (por excesiva que fuera la expresión para la regulación convenida)⁴³ o el reconocimiento de los *partidos políticos a escala europea* como un importante factor de integración⁴⁴. Todo ello con independencia de que la *Comunidad Europea* extendía su acción a nuevos ámbitos, aumentaban los poderes del Parlamento Europeo, la Comisión

³⁷ Cit. por N. SCHUMACHER, “Les Termes Polémiques...”, cit., pp. 116-117.

³⁸ Artículo A, párrafo segundo, del TUE.

³⁹ Énfasis añadido. Artículo B del TUE.

⁴⁰ Compárese con el artículo 3 del Acta Única Europea, que se asentaba en el principio de *dualidad de instituciones*, de acuerdo con la estanqueidad entre Comunidades y formas de cooperación intergubernamental entonces asumida. En realidad, la unidad institucional es sólo parcial y se ve debilitada en todo caso por la sensible variación de competencias de las Comunidades a las formas de cooperación intergubernamental. Jugando con las palabras y con las lenguas se ha observado que el marco institucional de la Unión es más *singular* que *single* (WELLENSTEIN, “Guest Editorial”, *Common Market Law Review*, 1992-2, p. 209).

⁴¹ Artículos 100 C del TCE y K.9 del TUE.

⁴² Artículos 228 A del TCE y J.11.2 y K.8.2 del TUE.

⁴³ Segunda Parte (artículos 8-8E) del TCE

⁴⁴ Artículo 138 A del TCE.

superaba las celadas de los intergubernamentalistas para convertirla en el chivo expiatorio del *centralismo burocrático* de Bruselas, el principio de mayoría cualificada en la toma de decisiones daba otro pequeño paso en el Consejo y hasta el mismo principio de *subsidiariedad*, cuya inclusión en el tratado⁴⁵ podía ocultar, según algunas opiniones, una *operación de destrucción*⁴⁶, lejos de sofocar la acción comunitaria podía acabar justificándola⁴⁷ ...

En aquel momento había quienes se ilusionaban con las formidables fuerzas centrípetas que en los Estados miembros podía desatar la culminación de la unión monetaria y económica. Otros, sin embargo, federalistas desencantados por el escaso, en su opinión, vuelo político de Maastricht, denunciaban la vieja alianza con los funcionalistas⁴⁸. Así, Ralph Dahrendorf advertía sobre el error de creer que la integración económica conduciría a la integración política: “Hay una profunda deshonestidad en muchos políticos”, afirmaba Dahrendorf, “cuando dicen que las fuerzas económicas nos harán llegar a la unión política. No es verdad, y lo saben; pero lo proclaman porque son deshonestos”⁴⁹.

Desde este punto de vista insistir en la *profundización* del proceso de Unión a través de la integración arriesgaba ser sólo una franquicia de alcurnia, pero sin garantías de un uso correcto. Algunos datos apuntaban incluso a la intergubernamentalización progresiva y la mixtificación de lo comunitario. Una vez los unionistas fuera del armario, los *européistas críticos* encontraron la más fuerte competencia de los *críticos del europeísmo* en el proyecto y en la ocupación de las palabras.

Merece ser destacado el hecho de que la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros huyeron aterrados, como de la peste, de las propuestas para someter a los ciudadanos la ratificación del TUE y que allí donde las consultas se realizaron las encuestas demostraron la erosión progresiva del número de sus partidarios a medida que

⁴⁵ Preámbulo y artículo B del TUE y artículo 3 B del TCE.

⁴⁶ L. TINDEMANS, “L’Union Européenne après Maastricht”, *Journée d’Études*, 21 février 1992, Bruselas, 1992, p. 43.

⁴⁷ El principio de subsidiariedad forma parte, además, del acervo y la tradición federalista. Implícito en las Comunidades desde su nacimiento, el TUE lo explicita con intención disuasoria de la acción de la Unión, aunque el mensaje que nos ofrece (en el artículo 3 B del TCE) es, finalmente, confuso: el principio parte, como no podía ser de otro modo, del respeto incondicional de la acción comunitaria en el ámbito de sus competencias exclusivas y limita su horizonte al de las competencias concurrentes de la CE con los Estados miembros, sin descender, por otro lado, los escalones domésticos (regionales, locales) de la subsidiariedad. Sobre estas bases, la Comunidad intervendrá “sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados *de manera suficiente* por los Estados Miembros y, *por consiguiente*, puedan *lograrse mejor*, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario” (énfasis añadido). ¿En qué quedamos? La acción estatal, aun *suficiente*, ha de ceder ante la comunitaria cuando ésta, por su dimensión y efectos, sea más eficaz? Si *lo mejor* es más que *suficiente*, lo *suficiente* no es siempre lo *mejor*. Véase en el *Proyecto de Constitución*, artículo I.9.3 y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁴⁸ “Europa como impostura” era el título provocador que, antes de Maastricht, publicó J. VIDAL BENEYTO en *El País* (1 de mayo de 1989, pp. 11-12) presentando el AUE como “resultado de una evidente regresión en el proceso de la Europa política”.

⁴⁹ Entrevista en *El País Semanal*, número sobre Europa, 1993, p. 24. Véase también la reflexión de Dahrendorf “Entre la vieja y la nueva Europa”, *Política Exterior*, num. 34, 1993, pp. 19-25.

la campaña avanzaba, prueba palpable de la contundencia del discurso nacionalista, pues no era precisamente la insatisfacción federalista la que hacía mella en una opinión pública ajena a *hacer (más) Europa*. Expuesto al escrutinio público el Tratado de la Unión, cuya lectura no se podía afrontar sin un entrenamiento previo, se convertía en el tratado de la *división europea*. ¿Acaso puede irse más allá sin la ciudadanía?

Los arreglos que debieron hacerse para que Dinamarca dijera finalmente sí al TUE, jurídicamente vinculantes según el gobierno danés, pusieron en evidencia los formidables obstáculos de la *profundización* a menos que se redujera el cuerpo expedicionario. Pues, ¿qué quería Dinamarca? Según el documento oficial *Denmark in Europe*: 1) no participar en el *euro* y Banco Central Europeo; 2) permanecer fuera de la política común de defensa; 3) no ir más allá en la ciudadanía de la Unión; y, 4) no avanzar por los puentes o pasarelas de la cooperación intergubernamental a la Comunidad Europea abiertas por el Tratado para determinados asuntos de justicia e interior. Dado que, con arreglo al TUE, Dinamarca podía satisfacer estas pretensiones por sí misma, tratándose de ámbitos en los que se aplicaba la regla de la unanimidad o se contaba con expresas reservas de soberanía, la exigencia danesa de que los demás se comprometieran con estas condiciones anunciaba el aprovechamiento radical de los derechos y prerrogativas del Tratado para un desenganche sistemático, con el consentimiento de sus socios, de políticas de profundización. Los efectos destructivos de este hecho sólo podían multiplicarse en la perspectiva de la *ampliación* de la Unión, pues haciendo abstracción de los agudos problemas que esta operación ha venido planteando por sí sola, las posibilidades de integración disminuyen a medida que aumenta el número de participantes.

Fue esta constatación la que, con independencia de la problemática institucional, presupuestaria y de asignación de recursos de la ampliación horizontal de la Unión, condujo a la que llamé en su día la *Europa movediza*⁵⁰, esa Europa servida por otras muchas imágenes, como la *geometría variable*, los *círculos concéntricos*, las *velocidades múltiples* o a la *carta* que se introdujo en el Tratado al aceptarse una política social a once (cuando eran doce) o el *opting out* británico a la última fase de la UEM, antes de pasar por las horcas danesas y acabar, finalmente, en la regulación convencional de las llamadas *cooperaciones reforzadas*, un esfuerzo reservado a grupos de miembros dentro del respeto del acervo común y del carácter abierto a la participación de quienes, cumpliendo condiciones objetivas establecidas, así lo decidan. Las realidades son recalcitrantes y los conjuros tienen sus límites. Imposible avanzar en formación cerrada.

Al final del juego se acaba chocando fatalmente con las preguntas que debían haberse resuelto en el punto de partida. ¿Cuáles son los objetivos? Ni horizontal ni verticalmente es lo mismo tratar de construir una Europa federal como gran potencia sobre la Tierra, anhelada por quienes denuncian el enanismo político de la Unión, que asegurar un espacio de estabilidad y bienestar *intra muros*.

⁵⁰ A. REMIRO BROTONS, -“La Europa movediza”, *Política Exterior*, vol. VII, nº 36, 1993-1994, pags. 73-94.

Europa, propone ahora el *Proyecto de Constitución* en el preámbulo “brinda (a sus pueblos) las mejores posibilidades de proseguir...la *gran aventura* que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana”⁵¹. Si nos atenemos a lo que en él (y en el preámbulo de la II Parte) se dice:

1. Hay “pueblos de Europa”⁵² (no un pueblo de Europa), hay “Estados de Europa”⁵³ (y miembros de la Unión), no un *Estado Europeo*; hay “ciudadanos” (¿de Europa o de la Unión?)⁵⁴.
2. Los pueblos de Europa están orgullosos de su identidad e historia nacionales, pero están resueltos a “crear entre sí una unión cada vez más estrecha” “superar sus antiguas divisiones y, cada vez más estrechamente unidos, a forjar un destino común”⁵⁵.
3. “Unida en la diversidad”⁵⁶ (divisa de la Unión)⁵⁷ la Europa “ahora reunida” se propone: a) avanzar por “la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad”; b) “compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes” dentro del respeto de “la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local”; c) seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al avance social; d) ahondar en el carácter democrático y transparente de la vida pública; y,e) obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo⁵⁸.

Estos objetivos son positivados en el artículo I.3 del *Proyecto de Constitución* y su satisfacción es la razón de ser de la Unión Europea, que ejerce “de modo comunitario” las competencias transferidas por los Estados miembros y, cuando no es ese el caso, coordina las políticas de éstos encaminadas a lograr tales objetivos⁵⁹. La Unión, a la que se ha negado durante años, personalidad jurídica, cuenta ahora con ella y no sólo por adición, sino subsumiendo la de la CE⁶⁰. Sin embargo, más allá de la voluntad de

⁵¹ Párrafo quinto del preámbulo del *Proyecto de Constitución*.

⁵² Párrafo cuarto del preámbulo del *Proyecto de Constitución*; párrafos primero y segundo del preámbulo de la Parte II.

⁵³ Párrafo sexto del preámbulo del *Proyecto de Constitución*.

⁵⁴ El párrafo sexto del preámbulo del *Proyecto de Constitución* se refiere a “los ciudadanos (y a los Estados) de Europa” en cuyo nombre los miembros de la Convención Europea han elaborado la Constitución para Europa, pero después el texto articulado siempre se refiere a los “Ciudadanos de la Unión” (véase por ejemplo artículo I-8 (Ciudadanía de la Unión)).

⁵⁵ Párrafo cuarto del preámbulo del *Proyecto de Constitución* y párrafo primero del preámbulo de la Parte II.

⁵⁶ Párrafo quinto del preámbulo del *Proyecto de Constitución*.

⁵⁷ “La divisa de la Unión será : Unida en la diversidad” (Artículo IV.1 del *Proyecto de Constitución* que se ocupa de “Los símbolos de la Unión” y que según la misma Convención estaría mejor situado en la Parte I y no en la IV (Disposiciones Generales y Finales)).

⁵⁸ Párrafo tercero del preámbulo del *Proyecto de Constitución* y párrafos primero y segundo del preámbulo de la Parte II.

⁵⁹ Artículo I.1.1 del *Proyecto de Constitución*.

⁶⁰ Artículos I-6 y IV-3 del *Proyecto de Constitución*.

“construir un futuro común”⁶¹ no se precisa si la estación término de este *sujeto no tipificado* que es la Unión es la creación de los *Estados Unidos de Europa*. Una Unión “cada vez más estrecha”, “cada vez más estrechamente unidos, forjar un destino común” o “construir un futuro común” es todo con lo que contamos, sumando preámbulos y articulado.

Tal vez para compensar la ambigüedad oracular de estas manifestaciones los miembros de la Convención aceptaron de inmediato la posibilidad abierta por la Declaración de Laeken (15 de diciembre de 2001) de preparar el texto de una *Constitución para Europa*, dando pie a un debate en el que no han faltado los malentendidos. ¿Acaso esta audacia terminológica era una de las bases para progresar hacia el Estado europeo?⁶² Quienes vinculan el concepto de *Constitución* con la Norma Fundamental del Estado soberano deberían verlo así, a menos que censuren su invocación en vano para servir a otros señores. Cabe, sin embargo, señalar que no hay razón para objetar que, dentro de una acepción más amplia o por analogía se llame *Constitución* la Norma Fundamental de otros sujetos, típicos o no. En este sentido se ha hablado por ejemplo de la Carta de las Naciones Unidas como *Constitución*⁶³ y del Convenio Europeo de Derechos Humanos como instrumento constitucional del orden público europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha venido interpretando desde hace años los tratados *constitutivos* de las Comunidades, de la Unión, como una *Constitución* material, que no formal, en el sentido de incorporar las normas que son el fundamento de sus competencias y la medida de todos los actos que se derivan de ellas. Ahora, dentro de este orden de cosas, el texto que propone la Convención formalizaría dicha *Constitución*, incorporando elementos clásicos de las Constituciones estatales, como lo son en particular las partes dogmáticas de proclamación de derechos y libertades de las personas y, en particular, de los ciudadanos; bien es cierto que con algunas cautelas, como la advertencia de que la “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión” no supone modificación alguna en las competencias de la Unión⁶⁴ o la referencia miserable que se hace en el Preámbulo de la Parte II a la interpretación de la Carta “atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención que (la) redactó”, explicaciones que, como es sabido, tenían un carácter netamente restrictivo. También puede llamarse la atención, a efectos de la naturaleza

⁶¹ Artículo I.1.1 del *Proyecto de Constitución*.

⁶² Compárese esta terminología con la utilizada en 1986 (*Acta Única Europea*) para bautizar al instrumento que incorporaba la más importante revisión de los tratados constitutivos de las Comunidades. “Acta Única Europea”, dijo Jacques Delors, “es el nombre bárbaro dado a la más importante reforma constitucional de la Comunidad desde que existe” (cit. Por F. RICCARDI, “Objectif 1992”, *Echos de l'Europe*, num.6-7, 1987, p. 4). El Tratado de Unión Europea o Tratado de Maastricht (1992) se movía en un magma inacabado de tratados, protocolos y declaraciones que en parte respetaba, en parte modificaba, en parte derogaba, en parte sustituía, en un océano de números y letras casi en el límite del abecedario que exigía un pilotaje profesional a quien quisiera manejarse por estas cláusulas.

⁶³ Así A. ROSS, *Constitución de las Naciones Unidas* (versión española por F. ARIAS PARGA, Prólogo de A. DE LUNA), Madrid, 1954.

⁶⁴ Artículo II.51 del *Proyecto de Constitución*.

constitucional del texto, sobre la decisión de derogar los tratados anteriores (TUE, TCE) con la entrada en vigor del Tratado que instituye una Constitución para Europa⁶⁵.

Hay en el texto otros elementos que unen a la impronta constitucional el guiño federalizante o, por lo menos, reman en dirección conforme con un proceso de esta naturaleza, como puede ser el establecimiento de las competencias de la Unión a partir de los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad⁶⁶, el principio de cooperación leal de la Unión y los Estados miembros⁶⁷, una tipología de actos normativos más afín a la propia de los Estados⁶⁸, la afirmación solemne de la primacía del Derecho de la Unión⁶⁹, asumiendo por vez primera en un texto normativo la jurisprudencia perseverante del Tribunal de Justicia, y lo que se dispone sobre la ejecución de las obligaciones de la Unión⁷⁰. Asimismo, cuentan el papel acrecido del Parlamento Europeo (en lo institucional y comunitario)⁷¹ y la asunción de la mayoría cualificada (en lo comunitario) como principio en la adopción de actos por el Consejo de Ministros⁷².

Hablar de una Constitución revela también un ánimo dirigido a acercar la *Europa de la Unión* a los *ciudadanos*, cuya voluntad de construir un futuro común es mencionada, junto con la de los Estados, como fuente originaria de la Norma Fundamental.⁷³ Que la Convención formulara propuestas al respecto fue una de las encomiendas del Consejo Europeo de Laeken (14-15 de diciembre de 2001) y los miembros de la Convención se han esforzado en progresar hacia esa *Europa de los ciudadanos* que, a menudo, se ha contemplado críticamente como un reclamo publicitario.

Los valores y objetivos de la Unión, las libertades fundamentales y la no discriminación por razón de nacionalidad anuncian ya en el umbral articulado de la Constitución este propósito⁷⁴, que encuentra su expresión más coherente -junto con la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales (Parte II de la Constitución)⁷⁵, que consagra uno de sus títulos a la “Ciudadanía”⁷⁶- en el Título VI de la Parte I, que bajo la cabecera “De la vida democrática de la Unión” acoge, entre otros, los principios de igualdad democrática, democracia representativa y participativa, así como el diálogo social, la

⁶⁵ Artículo IV.2 del *Proyecto de Constitución*. No obstante el Tratado *Euratom* sigue en vigor, aunque con enmiendas (Protocolo por el que se modifica el Tratado *Euratom*).

⁶⁶ Artículo I.9 del *Proyecto de Constitución*. Más la *cláusula de flexibilidad* (artículo I.17).

⁶⁷ Artículo I.5.2 del *Proyecto de Constitución*.

⁶⁸ Artículos I.23.1 y I.32 del *Proyecto de Constitución*. No obstante, artículo I.39.7.

⁶⁹ Artículo I.10 del *Proyecto de Constitución*.

⁷⁰ Artículos I.36 y 38 del *Proyecto de Constitución*.

⁷¹ Artículo I.19 del *Proyecto de Constitución*.

⁷² Artículo I.22.3 del *Proyecto de Constitución*.

⁷³ Artículo I.1.1. del *Proyecto de Constitución*.

⁷⁴ Artículos I.2, 3 y 4 del *Proyecto de Constitución*. Sobre la no discriminación por razón de nacionalidad véase también artículo II.21.2.

⁷⁵ Véase también artículo I.7 del *Proyecto de Constitución*.

⁷⁶ Título V de la Parte II (artículos II.39 a II. 46) del *Proyecto de Constitución*. Véase también artículo I.8.

transparencia de los trabajos de las instituciones, la protección de datos personales, y la figura del *Defensor del Pueblo Europeo*⁷⁷.

Sin embargo, estos esfuerzos no bastan por ahora para atenuar la afirmación de que la legitimidad democrática de la *Europa de la Unión* reposa sólo indirectamente en los ciudadanos a través de los Estados miembros y que es su voluntad, la voluntad de éstos, la determinante de la marcha del proceso político. Puede haber una Constitución para Europa, pero la Unión es la creación de los Estados miembros y en este sentido son ellos, no los pueblos, ni los individuos, los auténticos ciudadanos de la Unión, los ciudadanos-Estados, intocables e inmortales según los principios de la Unión. En parte alguna se prevé que su condición pueda ser alterada y menos aún perdida. Lo que sale de los Estados sale de la Unión, lo que entra en la Unión entra por los Estados, que pueden retirarse⁷⁸, pero no ser expulsados, aunque sí amonestados y suspendidos en sus derechos cuando, justamente, están en trance de pecado o lo han consumado, todo ello (la penitencia, no el pecado) con las debidas garantías⁷⁹.

A este respecto es definitivo el hecho de que la *Constitución* de la Unión esté materialmente incorporada a un tratado internacional que ha de ser adoptado, autenticado y ratificado por los Estados miembros. La práctica ofrece ejemplos de Constituciones estatales introducidas mediante tratados suscritos por terceros que se han hecho garantes de ellas, generalmente en situaciones críticas de nacimiento de nuevos Estados (Chipre, 1960; Bosnia y Herzegovina, 1995)⁸⁰. No obstante, en estos casos, ya de por sí excepcionales, el poder constituyente se atribuye al pueblo soberano a los efectos de las reformas futuras de la Constitución ya promulgada (sin perjuicio de que los tratados pretendan la inmutabilidad de algunos de sus preceptos)⁸¹. En el caso de la

⁷⁷ Artículos I.44 a I.51 del *Proyecto de Constitución*. Sobre la elección de los miembros del Parlamento Europeo por los *ciudadanos europeos*, véase también artículo I.19. Sobre el Consejo Económico y Social, organismo consultivo de la Unión, artículo I.31.

⁷⁸ Véase artículo I-59 del *Proyecto de Constitución*. Se trata de un derecho de todo Estado miembro condicionado sólo por sus normas constitucionales y por un deber de notificación al Consejo Europeo que abre un período de dos años para formalizar mediante acuerdo la forma de la retirada y las relaciones futuras del Estado que se retira con la Unión. Siguiendo orientaciones del Consejo Europeo dicho acuerdo lo celebra en nombre de la Unión el Consejo de Ministros por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. Si dentro del término previsto el acuerdo no ha entrado en vigor, la retirada se hace efectiva en todo caso al cumplirse dicho término (a menos que el Estado que se retira y el Consejo Europeo convengan una prórroga).

⁷⁹ Véase artículo I-58 del *Proyecto de Constitución*.

⁸⁰ Asimismo, estos u otros tratados han impuesto la constitucionalización de determinadas obligaciones, como la asunción de una forma determinada de Estado, un estatuto de neutralidad, una prohibición de reelección presidencial, un régimen de minorías (véanse ejemplos clásicos del constitucionalismo inmediatamente posterior a la *Gran Guerra* en B. MIRKINE-GUETZEVITCH, *Droit Constitutionnel International*, París, 1933, trad. española por L.LEGAZ, Madrid, 1936, pp. 67 y ss.).

⁸¹ En este sentido la Constitución de Bosnia y Herzegovina, que compone el anejo 4 del Acuerdo-Marco general de paz (Dayton-París, 21 de noviembre-14 de diciembre de 1995) no sólo afirma que los derechos y libertades del Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos se aplicarán directamente y prevalecerán sobre cualquier otra ley (artículo II.2), sino que considera inalterable la Constitución (artículo X.2) en relación con la protección de los derechos humanos establecida al *más alto nivel* (artículo II.1), incluidos por referencia una quincena de convenios internacionales (artículo II.7 y Anejo 1 de la Constitución).

Unión el poder constituyente está siempre y sólo en manos de los Estados miembros y son ellos, conforme a sus propias normas constitucionales, los que determinan el papel a representar por sus propios ciudadanos en la formación de la voluntad estatal.

La Convención que ha preparado el *Proyecto de Constitución* no podía salir de la tela de araña tejida desde los orígenes del proceso por los Estados miembros para controlar absolutamente la reforma de los tratados a los efectos de asegurar la entrada en vigor del tratado que ha de incorporar la Constitución⁸², entre otras consideraciones porque ella misma la Convención, a pesar de su respetabilísimo nombre, no pasaba de ser un instrumento preparatorio de un proyecto a someter a una Conferencia intergubernamental (donde naufragó, aunque ahora se espera recuperar). Pero es que los miembros de la Convención no se han atrevido siquiera a corregir el poder constituyente de cara al futuro, esto es, de cara a las ulteriores reformas de la Constitución, que habrán de formalizarse mediante tratados consentidos por los Estados miembros⁸³, que son y seguirán siendo las *Altas Partes Contratantes*, terminología muy precisa de Derecho de los Tratados que chirría en términos constitucionales cuando se supone que es el pueblo soberano el titular del poder constituyente. Claro que en nuestro caso el *pueblo europeo* no existe, salvo en la etiqueta de su *Defensor*⁸⁴. Y aún más: la Constitución mantiene el valor determinante de la voluntad de cada uno de los Estados miembros, pues al exigir la ratificación de todos, concede un derecho de veto *uti singuli* sobre la reforma constitucional, esto es, la reforma de los tratados que incorporan la Constitución⁸⁵. Lo que resulta *muy antiguo* incluso para el Derecho de los Tratados cuando la nómina de

⁸² Artículo IV.8 del *Proyecto de Constitución*: “El Tratado por el que se instituye la Constitución será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”. Adviértase que el artículo IV.8 se refiere a la “adopción, ratificación y entrada en vigor del tratado por el que se instituye la Constitución” y no a la “promulgación de la Constitución”, haciendo del Gobierno de Italia, donde se procedería a su firma, depositario del mismo (artículo IV.10) y de los instrumentos de ratificación, en los términos más rancios del Derecho de los Tratados.

⁸³ Artículo IV.7 del *Proyecto de Constitución*, sobre el procedimiento de revisión del Tratado. A lo más que llegan los miembros de la Convención es a constitucionalizar la Convención para examinar los proyectos de revisión presentados al Consejo de Ministros por el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión, si así lo decide por mayoría simple el Consejo Europeo previa consulta a las instituciones de la Unión mencionadas (y al Banco Central Europeo si se trata de modificaciones institucionales en el ámbito monetario), debiendo suponerse que la consulta de Parlamento o Comisión no procede respecto de los proyectos que en uno u otra tienen su origen. La Convención adopta por consenso una recomendación a la Conferencia intergubernamental. El Consejo Europeo, con mayoría simple y la aprobación del Parlamento Europeo, podría obviar la Convención y convocar directamente la Conferencia, si estima que la importancia de las modificaciones no justifica su convocatoria. Esta aprueba de común acuerdo las enmiendas, que entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

⁸⁴ Artículos I.48 y II.43 del *Proyecto de Constitución* sobre el Defensor del Pueblo Europeo. Salvo error por mi parte no hay otro lugar en el texto en el que se hable del *pueblo europeo*.

⁸⁵ Artículo IV.7.3 del *Proyecto de Constitución*. El artículo IV.7.4 se limita a reproducir literalmente la *Declaración al Acta Final de firma del Tratado por el que se instituye la Constitución*, según la cual: “Si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado...las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europe tomará conocimiento de la cuestión”. La reproducción es tan literal que la previsión del artículo resulta disparatada, pues el plazo de dos años, en el caso del procedimiento de revisión debe predicarse del tratado que incluya las modificaciones o enmiendas y no del tratado por el que se instituye la Constitución.

partes adquiere una cierta dimensión y no todas ellas son esenciales para la continuidad y desarrollo del proceso político.

El dominio de los Estados miembros sobre la Unión se manifiesta, a partir de ahí, en la adhesión de nuevos miembros⁸⁶, las instituciones de la Unión⁸⁷ y en sus competencias⁸⁸. La exigencia de mantener un control eficiente de la Unión ha impuesto así el respeto absoluto, no sólo de su identidad nacional y forma de Estado, sino de su organización territorial⁸⁹, vehiculando el acceso de sus entes, territoriales o no, a las instituciones y organismos de la Unión⁹⁰. Limitada así la *Europa de las Regiones*, los Estados miembros parecen haberse aplicado a su propia conservación en la Unión frente a movimientos nacionalistas separatistas, pues ésta parece ser la significación de la afirmación de que la Unión “respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior”⁹¹. Más aún teniendo en cuenta –y este es uno de los más clamorosos vacíos del proceso en clave federal- que la *Constitución* carece de una

⁸⁶ Artículo I.57.2 del *Proyecto de Constitución*.

⁸⁷ Artículos I.20 (Consejo Europeo), I.22 (Consejo de Ministros), I.25 y 26 (Comisión), I.28 (Tribunal de Justicia). Las dos primeras instituciones se componen de representantes estatales. Los jueces del Tribunal de Justicia son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. En cuanto a la Comisión, su composición parte del principio de igualdad entre los Estados miembros para acceder a la misma por un sistema de rotación, siendo los comisarios designados por el Presidente a partir de ternas presentadas por los Estados miembros, sometiéndose después colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Llama la atención la pasión de los Estados en defender la presencia de sus nacionales en esta institución, en la que prima el “interés general europeo” y en cuyos miembros, que han de actuar con absoluta independencia, se resalta el “compromiso europeo”.

⁸⁸ Son los Estados los que atribuyen competencias a la Unión (Artículo I.9). Las diferentes categorías de competencias se establecen en relación con los Estados miembros (Artículo I.11). La aplicación de la *cláusula de flexibilidad* depende, en último término, de la decisión unánime de los Estados miembros en sede de Consejo de Ministros (Artículo I.17.1).

⁸⁹ Artículo I.5.1 del *Proyecto de Constitución*: “La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales, políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional”.

⁹⁰ El *Comité de las Regiones* (artículo I.31 del *Proyecto de Constitución*) es un organismo consultivo de la Unión cuyas limitaciones son particularmente criticadas por las regiones con competencias legislativas en el orden interno. La pretensión de que los parlamentos u otras instituciones regionales representaran un papel en la aplicación del principio de subsidiariedad (y proporcionalidad) no ha prosperado. La Comisión debe tener en cuenta en sus consultas previas a la propuesta de un acto legislativo (que son preceptivas, salvo urgencia excepcional) la dimensión y efectos regionales y locales de las acciones consideradas; pero los interlocutores estatales son los parlamentos nacionales o sus cámaras, a los que incumbe consultar, cuando proceda (según el Derecho interno) a los parlamentos regionales con competencias legislativas. El Comité de las Regiones es uno de los organismos que recibirá un informe anual de la Comisión sobre la aplicación de estos principios, pero no interviene en el procedimiento antes referido y no puede interponer recursos contra los correspondientes actos legislativos, pues su legitimación se limita a aquéllos cuya adopción requiera su consulta (*Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*). Véase también el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*.

⁹¹ Artículo I.5.1 del *Proyecto de Constitución*.

garantía de defensa colectiva frente a la agresión⁹², aunque hace propuestas en relación con la lucha antiterrorista⁹³.

La residencia del poder constituyente de la Unión en los Estados miembros y su ejercicio a través de tratados internacionales cuya conclusión, lógicamente, ha de someterse a las normas constitucionales de cada Estado pone en entredicho uno de los rasgos constitucionales y federalizantes más conspicuos de la Constitución para Europa preparada por la Convención, a saber, la primacía del Derecho de la Unión sobre las normas estatales. Este precepto es claramente incompatible con las Constituciones estatales y, por ello, a menos que recojan –como es el caso de la holandesa- un procedimiento de conclusión particular de tales tratados que suele concretarse en exigencias similares a las de la reforma constitucional- ésta, la reforma constitucional (que podría concretarse en la constitucionalización del mismo Tratado instituyendo la Constitución europea) es necesaria para evitar un embrollo normativo.

Cabe por otra parte preguntarse hasta que punto el formidable poder de veto puesto en tantas manos es un *chantage* permanente a la profundización de la Unión, unido a las dificultades objetivas de muchos de los Estados miembros, con más voluntad que virtud, para embarcarse en ella. En este sentido, una vez se ha renunciado a tirar por la borda a quienes estorban o no son útiles (a menos que llegue a darse una situación extrema) sólo queda enrolar a los más capaces y decididos en esos ámbitos de cooperación reforzada⁹⁴, estructurada⁹⁵ o más estrecha⁹⁶ a los que se refiere el *Proyecto de Constitución* siguiendo a los tratados en vigor.

⁹² Véase Artículo I.40.2 y 7 del *Proyecto de Constitución*.

⁹³ Véase la *cláusula de solidaridad* “en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano” (Artículo I.42 del *Proyecto de Constitución*).

⁹⁴ Artículo I.43 del *Proyecto de Constitución*.

⁹⁵ Artículo I.40.6 del *Proyecto de Constitución*.

⁹⁶ Artículo I.40.7 del *Proyecto de Constitución*.