

«LA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, UNA NECESIDAD»

M^a DEL CARMEN DÍAZ JIMÉNEZ*

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea ha constituido un hito en la evolución hacia el «horizonte final» y la consecución de la identidad política Europea que tiene por fundamento el reconocimiento de los Derechos Humanos, la solidaridad, el principio democrático y la primacía del Ordenamiento Jurídico Comunitario.

Aunque el vocablo «Unión Europea» se ha movido dentro de la ambivalencia y ambigüedad y, ha sido suprimido el adjetivo «federal», sin embargo se observa, una potenciación evidente de la idea de Europa, desde perspectivas políticas, éticas, jurídicas y económicas.

A pesar de que continua existiendo un federalismo inacabado se hace preciso reconocer, el importante avance operado, tanto desde una perspectiva jurídica como económica. La potenciación de la Unión Europea se equilibra, respetando la identidad nacional de los Estados miembros, la diversidad de culturas y de tradiciones y consagrando normativamente el principio de subsidiariedad. Simultáneamente se potencia el principio democrático y el principio de solidaridad.

II. NECESIDAD DE UNA CONSTITUCIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha calificado en

* Doctor en Derecho. Ayudante de Universidad. Derecho Procesal. UNED.

varias ocasiones los Tratados Fundacionales de «Carta Constitucional». No obstante estimamos que razones políticas, jurídicas, económicas y éticas avalan la necesidad de una Constitución de la Unión Europea.

Desde una *perspectiva política* la Constitución contribuirá a clarificar y simplificar los principios que presiden la Unión Europea. Al mismo tiempo se conseguirá un equilibrio europeo que permita combatir la crisis y superar las contradicciones a que conduce un sistema de tratados, que han quedado desbordados y, son insuficientes para enfrentarse a un nuevo sistema económico, a una crisis innegable y a la adhesión de nuevos Estados.

Desde el año 1957, en el que se aprobó el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, las condiciones internacionales de Europa, se han modificado sensiblemente, al desaparecer la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y, la política de bloques antagónicos.

Sólo una Constitución Europea, podrá superar los peligros y las crisis planteadas, como a través de una potenciación del Parlamento Europeo, de la racionalización de Tratados heterogéneos, del desarrollo hasta sus últimas consecuencias de la ciudadanía europea y de la democratización de la Comunidad, así como la potenciación del principio de Primacía, atribuyéndole a la Constitución la máxima jerarquía normativa.

También contribuyen importantes *razones jurídicas* que avalan la necesidad imperiosa de una Constitución de la Unión Europea. Sin negar la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en torno a la existencia de una Constitución, subyacente en los Tratados Fundacionales, se hace preciso reconocer que se trata de normas heterogéneas muchas de las cuales han respondido a planteamientos economicistas iniciales.

Aunque el Tratado de la Unión intenta consagrar y simplificar las normas constitucionales, y determinados valores jurídicos superiores, no lo ha conseguido, por las dificultades de la negociación, por la complejidad del avance y por la resistencia de algunos Estados miembros.

Una Constitución Europea, no solo permitirá consagrar los valores y principios jurídicos fundamentales de la Comunidad, sino también una enumeración de los Derechos y Libertades, sin necesidad de acudir a remisiones normativas.

No puede quedar solo en manos del TJCE, la unificación jurídica europea, ni la creación de principios comunitarios y de un sistema, que hace necesario una Constitución única, frente a Ordenamientos Jurídicos de los Estados miembros, que aún respondiendo a tradiciones jurídicas similares, distorsionan la Unión y provocan un sistema heterogéneo, dando lugar a contradicciones y a una complejidad, contraria a las premisas y fines de la Comunidad Europea.

Una Constitución de la Unión Europea, permitirá garantizar la coherencia del sistema jurídico comunitario, el equilibrio y estabilidad del mismo, la continuidad y la evolución dinámica de la Comunidad.

Las razones económicas son también patentes.

En el momento de inicio de las Comunidades, primaron los planteamientos de carácter economicista. Una vez alcanzado el éxito y conseguidos los objetivos iniciales de carácter económico es preciso un replanteamiento jurídico de la Comunidad si se pretende alcanzar un mercado único, una unión monetaria, un desarrollo económico y social, una eliminación de las causas de desigualdad entre los Estados miembros, un Banco Central Europeo y una moneda única.

Se pretende desarrollar un espacio económico sin fronteras interiores, compatible con el respeto al medio ambiente y regido por el principio de la economía abierta de mercado.

Los objetivos económicos que en 1957, resultaban indiscutibles y ambiciosos, en la actualidad se encuentran totalmente superados.

El principio de solidaridad sólo puede garantizarse con unos entes con competencias en materia económica que permitan la integración comunitaria así como la eliminación de situaciones de incertidumbre. En el momento en que Estados Unidos, Méjico y Canadá hacen desaparecer las barreras económicas y aduaneras, estableciendo el mercado más amplio de consumidores, la Unión Europea no puede ni debe quedarse atrás por disensiones de los Estados miembros ni por nacionalismos, ni por resistencia insolidaria a la admisión de nuevos Estados.

La idea de Europa además de una realidad histórica y política entraña un *contenido ético*. El planteamiento inicial de Europa respondía a planteamientos económicos, aunque también se trató de garantizar la paz.

En la actualidad, existe un sistema de valores comunes entre los distintos Estados miembros que deben ser consagrados en la futura Constitución de la Unión Europea.

Sin propósitos exhaustivo podemos enumerar, el respeto a las libertades y a los derechos humanos, el principio democrático, la justicia, la solidaridad, la igualdad, la tolerancia, la primacía del Ordenamiento Jurídico Comunitario.

El sistema constitucional europeo, impone el reconocimiento de estos principios éticos y, su consagración en una Constitución Europea supondrá dotarlos de eficacia jurídica.

III. DEL PROYECTO OREJA AL PROYECTO HERMAN

El Proyecto Oreja no planteaba de una forma directa el problema federal, aunque potenciaba la Unión Europea, atribuyéndole personalidad jurídica y favorecía la tendencia a la formación de la identidad europea. Establecía como principios fundamentales la solidaridad, el progreso económico y social, la subsidiariedad y la participación activa de las colectividades regionales y locales. Aludía de forma expresa al principio de Primacía, estableciendo la prevalencia del derecho de la Unión sobre el derecho de los Estados miembros; acogiendo explícitamente los principios de democracia, y de reconocimiento y protección de los Derechos Humanos.

El Proyecto Oreja, afirmaba de forma categórica que la Unión debía disponer de los medios necesarios para contribuir con eficacia a la paz internacional, al desarrollo económico y social y a la protección del medio ambiente, explicitando que los poderes de la Unión emanaban de los ciudadanos que eran titulares de los derechos y sujetos de los deberes previstos por la futura Constitución. (Vid. M^a del Carmen Díaz Jiménez, «Hacia la Constitución Europea», Revista Comunidad Económica Europea Aranzadi, noviembre 1993, p.).

El Proyecto Herman, de septiembre de 1993, presenta similitudes con el proyecto Oreja, aunque propugna una mayor potenciación del Parlamento Europeo y, realiza un importante planteamiento político sobre los posibles modelos para la organización de los poderes a nivel europeo. En su opinión, existen cuatro modelos abstractos: a) un modelo intergubernamental o confederal, b) modelo federal puro, c) modelo de federalismo basado en las regiones y d) modelo federal cooperativo y descentralizado.

La opción del Proyecto Herman se decanta a favor del modelo federal cooperativo descentralizado, que se basa en una doble legitimidad democrática, la de los ciudadanos y la de los Estados. En este modelo, los Estados miembros están asociados en todas las etapas decisorias (cooperación), pero la ejecución de sus decisiones se descentraliza a favor de los Estados miembros. Esta participación conjunta o codecisión se extiende a todos los actos normativos: leyes, presupuestos, nombramientos, tratados con terceros países. La igualdad estatutaria entre el Consejo y el Parlamento puede alcanzarse para todas las categorías de actos o resultar de un reparto entre dos grupos de actos más o menos equivalentes, según que corresponda la última palabra al Consejo o al Parlamento.

En el Proyecto de informe sobre la Constitución de la Unión Europea, el ponente Herman, propugna el modelo federal, cooperativo y descentralizado como punto de partida por estimar que responde mejor a las exigencias contradictorias de los respetos a las identidades nacionales de eficacia en la acción colectiva, de transparencia y de proximidad al ciudadano.

El Proyecto consta de cuarenta y siete artículos y, siete títulos, el primero dedicado a los principios, el segundo relativo a las competencias de la Unión, el tercero dedicado al marco institucional, el cuarto a las funciones de la Unión, el quinto a las relaciones exteriores, el sexto a la adhesión a la Unión y el séptimo a la disposición final.

En cuanto a su contenido el Proyecto Herman, atribuye también personalidad jurídica a la Unión, que está constituida por los Estados miembros y los ciudadanos de la Unión, emanando sus poderes de estos últimos.

Como objetivos esenciales de la Unión tipifica la paz, el respeto a la democracia, el progreso económico y social, un nivel de empleo y protección social elevado, un espacio jurídico y económico sin fronteras interiores, ayuda solidaria a los Estados miembros, desarrollo cultural de los Estados miembros y respeto a sus diversidades, afirmación de la identidad europea y contribución a la seguridad europea y la cooperación internacional.

Se atribuye la condición de ciudadano de la Unión a toda persona, que este en posesión de la nacionalidad de un Estado miembro, reconociéndole derechos electorales.

Se regula la actividad política de los ciudadanos, su derecho a acceder a los cargos públicos y la libre circulación.

Se realiza una lista detallada de los derechos humanos: a) derecho a la vida, b) dignidad, c) igualdad ante la ley, d) libertad de pensamiento, e) libertad de opinión y de información, f) vida privada, g) protección de la familia, h) libertad de reunión, i) libertad de asociación, j) derecho a la propiedad, k) libertad profesional y condiciones de trabajo, l) derechos sociales colectivos, m) protección social, n) derecho a la educación, o) derecho de acceso a la información, p) acceso a la justicia, q) principio de non bis in idem, r) irretroactividad, s) derecho de petición, t) derecho al respeto del medio ambiente.

Sólo pueden limitarse estos derechos por medio de ley que respete su contenido esencial. Se rechaza el abuso del derecho.

En cuanto a las competencias de la Unión, se regula su atribución, fijándose los objetivos y definiéndose los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

En lo referente al marco institucional, se reconoce como instituciones de la Unión el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia.

Ejercerán las funciones específicas establecidas por la Constitución: el Comité de las Regiones, el Banco Central Europeo y el Comité Económico y Social.

Se reconocen además de la Constitución, las leyes constitucionales que modifique o integren el texto constitucional, las leyes orgánicas y las leyes ordinarias. También se atribuye a las Instituciones de la Unión de la adopción de conformidad con las leyes y la constitución, los reglamentos de ejecución y las decisiones individuales.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y los demás órganos jurisdiccionales comunitarios y nacionales, en el marco de sus competencias respectivas, garantizan el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de la presente, así como de todos los actos de la Unión.

En cuanto a las disposiciones financieras, se regulan los recursos y el presupuesto.

Con referencia a las relaciones exteriores, la política exterior y de seguridad común, la representación de la Unión y los Tratados.

Por último, se establece el sistema de adhesión de nuevos Estados miembros, cuyos sistemas de gobiernos se basen en los principios democráticos y respondan al Estado de Derecho, respetando los derechos fundamentales, los derechos de las minorías y el derecho internacional.

Una particularidad del Proyecto Herman, hace referencia a la entrada en vigor de la Constitución de la Unión Europea y que algún Estado miembro decida no ratificar la misma. La Constitución de la Unión Europea entrará en vigor cuando la mayoría de los Estados miembros que representen las cuatro quintas partes de la población la hayan ratificado. Los Estados miembros que no hubiese 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 modificada. En el caso de que decidan abandonar la Unión se celebrarán acuerdos particulares con el fin de otorgarles el estatuto de Asociado privilegiado.

Existen pues afinidades importantes entre el Proyecto Oreja y el Proyecto Herman, aunque este último se decanta por una solución de federalismo cooperativo, por una potenciación del Parlamento y, de la función legislativa y una mayor rigidez a la hora de aprobar la Constitución, obligando a elegir entre abandonar la Unión o someterse a la Unión modificada, con lo que cuestiona, el carácter irreversible de la adhesión inicial a las Comunidades Europeas, tal vez como consecuencia de las posturas intransigentes y las dificultades de la ratificación del Tratado de Maastricht.

Parece razonable pensar que la futura Constitución de la Unión Europea sea probada por el nuevo Parlamento. Debemos resaltar que el actual Parlamento ha admitido implícitamente esta tesis. La circunstancia de que Alemania Oriental ingresase en la Comunidad Europea «ipso iure», como consecuencia

de la unificación alemana, indica la conveniencia de esperar a las nuevas elecciones.

De todas formas la circunstancia, de que los Proyectos Constitucionales no hayan sido rechazados directamente evidencia, que la Unión Europea, está de acuerdo con el paso siguiente hacia el «horizonte final».

Resulta innegable la trascendencia de la aprobación de un Texto Constitucional Común, para todos los Estados miembros. A partir de este momento, la Constitución de la Unión Europea, se transformaría en el vértice de la pirámide normativa hasta el extremo de que las Constituciones de los Estados miembros de la Unión Europea quedarían sometidas a la superioridad normativa de la Constitución de la Unión Europea. El contenido amplísimo de los Proyectos Oreja y Herman, lleva a la conclusión de que la Primacía y superioridad jerárquica, no sólo abarcaría concretas materias de Derecho Comunitario, sino importantes sectores del Ordenamiento Jurídico relativos a Derechos Fundamentales, Libertades Públicas, Garantías Constitucionales y materias económicas.

La aprobación de un futuro texto supraconstitucional, no sólo tiene una importancia jurídica excepcional, sino que su trascendencia política todavía puede ser mayor, por cuanto aproximaría la Unión Europea a una idea federal y supondrá una indiscutible limitación de soberanía, por cuanto en el futuro no podrá volverse a plantear la vieja polémica relativa a la contradicción entre texto constitucional de un estado miembro y Derecho Comunitario. La superioridad jerárquica de la futura Constitución Europea no sólo conducirá al federalismo, sino también a un fortalecimiento y, a una potenciación de la Unión Europea, de la ciudadanía europea, del espacio judicial europeo y, la posibilidad de que Europa pueda competir comercialmente con Estados Unidos y Japón.

Resulta indiscutible la necesidad de un texto constitucional de la Unión Europea, que evite los enfrentamientos entre Estados miembros, al tiempo que enerve los graves incumplimientos de la normativa comunitaria, que continúan produciéndose e impida que los Estados miembros paralicen la iniciativa comunitaria en materias como la social.

Frente a los pesimistas augurios y al escepticismo de unos cuantos, la aprobación del Proyecto del Texto de Constitución, en la forma propuesta por Herman y sus antecesores, abre una nueva etapa de afianzamiento de la idea de Europa. No resulta admisible, pensar que su trascendencia será estrictamente jurídica. Por el contrario, su repercusión económica y, sobre todo política serán ingentes. La política de adhesión de nuevos estados, que deberán aceptar el texto sin condicionamientos, hará factibles y viable la idea de una Europa unida y sin fronteras, sin perjuicio del respeto a la identidad cultural de los Estados miembros, que formen parte de la Unión. La Constitución, será el paso más decisivo adoptado por la Unión Europea desde sus comienzos fundacionales.