

# Disolución de la soberanía y fragmentación de la ciudadanía en el proceso de integración europea

JOSÉ A. ESTÉVEZ ARAUJO

Universidad de Barcelona

## Introducción

En estos últimos años ha tenido lugar un renacimiento de la discusión acerca de la ciudadanía. En los Estados Unidos ha sido un debate muy marcado por la discusión entre liberales y comunitaristas. La virtud ciudadana y las políticas de identidad son dos de los temas que han sido objeto de una mayor atención.<sup>1</sup> En Europa, el tema de la ciudadanía se ha convertido en objeto privilegiado de atención, especialmente desde que el Tratado de Maastricht introdujo el reconocimiento de una ciudadanía europea para los nacionales de los Estados miembros.<sup>2</sup> La novedad más llamativa de los acuerdos de Maastricht fue el reconocimiento del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y europeas a los nacionales de un Estado miembro residentes en otro Estado miembro.<sup>3</sup> Estos nuevos derechos políticos no han sido utilizados por sus titulares con especial entusiasmo ni tienen una gran trascendencia práctica, aunque sí simbólica. De todas formas, aunque la ciudadanía europea no esté entre las cuestiones más importantes de la agenda política, ha hecho florecer una intensa discusión en el ámbito académico.

El primer tema que se aborda en este debate es el del contenido de la ciudadanía. Se discute si la ciudadanía es sólo un estatus configurado por un conjunto de derechos o exige, además, una participación activa en la vida política de la comunidad, así como si la ciudadanía la integran sólo derechos políticos o también sociales. Otra cuestión objeto de especial atención es la relación entre ciudadanía y nación(alidad) y su eventual disociación a nivel europeo, así como el tipo de vínculo que pueda sustentar y justificar ese conjunto de obligaciones y derechos que constituyen el contenido de la ciudadanía que no sea el pertenecer a una misma nación.

La construcción de una ciudadanía de ámbito europeo constituye un reto para la noción tradicional de ciudadanía, hace posible explicitar cuáles son sus presupuestos y, por lo tanto, permite una reflexión crítica acerca de los mismos. Ése es el nivel de discusión en el que se ubica este trabajo y que podría denominarse «filosofía de la ciudadanía».<sup>4</sup>

No se puede, sin embargo, filosofar acerca de la ciudadanía sin reflexionar

al mismo tiempo sobre todo un conjunto de conceptos fundamentales del discurso jurídico-político: el concepto de soberanía, el de *demos*, el de entidad política, el de sistema jurídico... Ése es el planteamiento que desarrollan autores como Preuß, Mac Cormick, Weiler y Schmitter que son quienes han hecho las aportaciones más interesantes al debates.<sup>5</sup>

El objeto específico de este artículo es analizar y evaluar la tesis de que el proceso de integración europea está conduciendo a una fragmentación de la ciudadanía. Se pretende examinar si el hecho de que los habitantes de la Unión sean a la vez ciudadanos de los Estados miembros y ciudadanos europeos provoca una transformación de la ciudadanía de tal calibre que quepa hablar de «fragmentación» de la misma. Y esta cuestión sólo se puede resolver si se pone en relación con las transformaciones que está experimentando el poder político en el ámbito de la Unión Europea.

En concreto, en el artículo se sustenta la tesis de que la fragmentación de la ciudadanía consiste en la existencia de un *demos* europeo distinto de los estatales y de unos derechos fundamentales europeos diferentes de los que garantizan los Estados. Pero la condición necesaria para poder hablar de fragmentación de la ciudadanía en la Unión Europea es la disolución de la soberanía de los Estados sin que ésta se recomponga a nivel europeo. Sólo la disolución de la soberanía permite hablar con sentido de dos *demos* y dos sistemas de protección de derechos fundamentales.

## **Integración europea y transformación del poder político**

### *La disolución de la soberanía de los Estados miembros*

La integración europea constituye un proceso de «regionalización» y la regionalización es una expansión espacial de las actividades sociales de alcance intermedio respecto a la mundialización. Es un proceso de «deslocalización» que abarcaría lo que se entiende por una «región» en este tipo de contextos, es decir, un continente o un grupo de Estados que constituyen una parte significativa de uno de los continentes de la tierra.

Como consecuencia de los procesos de globalización y regionalización, decisiones que antes se tomaban en el Estado, ahora se toman en otros lugares y las decisiones que se siguen tomando en el Estado resultan crecientemente condicionadas por procesos que tienen lugar fuera de su territorio: el poder del Estado de dispersa y sus fronteras se difuminan.<sup>6</sup>

Para precisar mejor estos dos fenómenos debe distinguirse entre la competencia del Estado para decidir y su autonomía. Que el Estado tenga «competencia» para decidir en una determinada materia significa que existe una norma jurídica que le atribuye tal facultad. La competencia se refiere a una potestad atribuida por el Derecho. Que el Estado tenga «autonomía» para decidir signifi-

ca que existen alternativas entre las que el Estado pueda elegir. La autonomía se refiere a la capacidad efectiva del Estado para tomar decisiones y ponerlas en práctica.

Como consecuencia del proceso de integración europea los Estados miembros transfieren competencias de decisión a los órganos comunitarios por lo que pierden la facultad jurídica de decidir en determinadas materias. Pero los Estados europeos no sólo pierden formalmente competencias, sino también capacidad real de decisión en materias sobre las que conservan la competencia. Así, la política social ha quedado en manos de los Estados, pero las decisiones de política económica que se toman en el ámbito europeo limitan sustancialmente el margen de actuación de los Estados en ese terreno. Por ejemplo, los criterios de convergencia obligan a reducir el déficit público y esta obligación incide sobre la capacidad presupuestaria de atender las prestaciones sociales.

Distinta de la autonomía es la soberanía.<sup>7</sup> Bodino consideraba soberana a la autoridad que tiene reconocida la facultad de ejercer el mando supremo sobre una determinada sociedad. Para Bodino, la soberanía era el poder absoluto y supremo de una república, donde «supremo» significaba que no había ningún otro poder por encima de él. De acuerdo con esta noción, un Estado es soberano si no existe ninguna instancia que pueda imponerle obligaciones jurídicas o anular sus decisiones.

Sin embargo, en el siglo XX han surgido y siguen surgiendo instancias supraestatales que limitan jurídicamente el poder de decidir de los Estados (la ONU, la propia Unión Europea o la recientemente creada Organización Mundial del Comercio). Ese fenómeno por sí solo no ha puesto en cuestión la soberanía estatal, por lo que el concepto acuñado por Bodino muestra hoy día insuficiencias. Pero si se da un proceso por el que un Estado va perdiendo competencias para decidir y pierde también poder real de decisión, llegará un momento en que se podrá decir que dicho Estado ha perdido la soberanía. Un Estado debe disponer de una «masa crítica» de poder de decisión y de competencias para decidir si quiere ser considerado como soberano.

Es difícil establecer con carácter general cuál es la pérdida que determinará que se deje de percibir un Estado como soberano. No obstante, en el caso de la Unión Europea hay dos fenómenos que podemos señalar como manifestaciones inequívocas de la disolución de la soberanía de los Estados miembros. Uno es la pérdida de la competencia acerca de la propia competencia. El otro es que el Derecho europeo disputa a las constituciones estatales su carácter de fundamento último de validez de las normas jurídicas.

La concepción de la soberanía de Bodino fue elaborada en el contexto del surgimiento de las monarquías absolutas. Sin embargo, con la división de poderes en el siglo XIX y el sometimiento del legislativo a la constitución en el siglo XX, el lugar de la soberanía se torna difícil de descubrir. Para identificar dónde reside en los Estados contemporáneos la facultad de decidir en última instancia

es necesario entender el papel que desempeña el Derecho en la reconstrucción de la unidad del Estado.

Con la juridificación de los Estados se generan una serie de mecanismos que garantizan que de entre diversas opciones se adoptará una decisión y sólo una. Entre estos mecanismos se encuentran las normas que regulan quién tiene que decidir acerca de cada cuestión y quién tiene que decidir acerca de quién tiene que decidir en caso de conflicto. En principio sólo hay una instancia competente para decidir acerca de una cuestión concreta y hay un órgano que decide en última instancia acerca de qué instancia es competente. Ese órgano es el Tribunal Constitucional. Los conflictos que se dan entre el Tribunal Constitucional y otros órganos se solucionan atribuyendo al propio Tribunal la competencia para decidir acerca de qué puede decidir (la competencia sobre la competencia): el órgano supremo de resolución de conflictos tiene la última palabra en caso de entrar él mismo en conflicto con otros órganos y esa facultad puede considerarse «soberana» con toda propiedad.

Como consecuencia de la integración europea, la cuestión de qué órgano ostenta esa especial facultad de decidir en última instancia se convierte en objeto de disputa. El Tribunal de Justicia europeo ha negado que los Tribunales Constitucionales puedan decidir si la normativa europea es contraria o no a los derechos fundamentales y se ha atribuido él mismo esa facultad. De ese modo, ha disputado a los Tribunales Constitucionales la facultad de ser el único órgano dotado de la facultad de decidir en última instancia acerca de su propia competencia.

Más recientemente, con ocasión de la sentencia del Tribunal Constitucional alemán relativa al Tratado de Maastricht, este órgano se pronunció acerca del modo como debía interpretarse el artículo F.3 del Tratado de la Unión, el cual establece que «La Unión se dotará de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas». De acuerdo con el Tribunal Constitucional alemán, este artículo no debía entenderse como una atribución a la Unión de la competencia sobre su propia competencia. Según la sentencia, no resultaba admisible que el Tribunal de Justicia o algún otro órgano europeo estuviera dotado de esa facultad, Pero el Tribunal alemán sí se consideraba a sí mismo como un órgano —el único— facultado para decidir acerca de su propia competencia.<sup>8</sup>

Weiler ha señalado que el modelo más adecuado para describir el sistema constitucional europeo actual es el de una «comunidad interpretativa».<sup>9</sup> La expresión pone de manifiesto que en el sistema europeo no existe una instancia que pueda decidir inapelablemente acerca de qué puede decidir. Esta cuestión no tiene hoy por hoy una solución jurídica, sino que debe ser resuelta por medio de la negociación y la voluntad políticas.

Otra manifestación de dispersión del poder de los Estados miembros que conlleva pérdida de soberanía tiene que ver con el hecho de que en el Estado

juridificado la validez de todas las normas y decisiones se reconduce en última instancia a una única norma fundamental. En el ámbito de la UE se da un círculo vicioso a este respecto. Por un lado, el Derecho comunitario tiene la pretensión de ser jerárquicamente superior al Derecho estatal. Pero, por otro, la validez de las normas europeas depende parcialmente del contenido de las constituciones de los Estados miembros. En concreto, Mac Cormick pone el ejemplo de que el consejo de ministros de la Unión está compuesto por unos miembros (ministros de los Estados miembros) que sólo son identificables por el cargo que ocupan de acuerdo con los sistemas jurídicos estatales, «de modo que los poderes comunitarios de cambio legal y criterios de validez presuponen la validez de competencias conferidas por los sistemas estatales, pero no validadas ellas mismas por la ley de la CE».<sup>10</sup> Este círculo vicioso de validez entre el Derecho europeo y el Derecho estatal ha dado como resultado una polémica entre constitucionalistas y especialistas en Derecho comunitario en la que cada uno atribuye el fundamento último de validez a su propia área de conocimiento (la Constitución o los Tratados Constitutivos de la Comunidad). Que se dispute a las Constituciones de los Estados su carácter de fundamento último de validez jurídica es una manifestación inequívoca de disolución de su soberanía.

#### *La Unión Europea como entidad política «de nuevo tipo»*

La UE, entendida no sólo como las instancias europeas, sino como el conjunto de todas las instancias políticas (estatales, regionales, europeas...) ubicadas en el territorio de la Unión ha sido calificada como una entidad política «de nuevo tipo», «policéntrica», «dispersa», «incongruente» y «neofeudal».<sup>11</sup>

Preuß cifra el carácter «policéntrico» de la UE en que no existe un «centro político específico en el que se encarne la sustancia política de la Comunidad», por lo que los procesos de «generación e implementación políticas» tienen lugar «en el seno de una red de una pluralidad de actores».<sup>12</sup> Sin embargo, estas observaciones, formuladas en términos tan genéricos, pueden aplicarse también a los Estados contemporáneos, por lo que resultan insuficientes para hablar de una entidad de nuevo tipo.

Por su parte, Schmitter señala que en la UE coexisten diversas instancias de decisión relativamente independientes de diversos niveles (europeo, estatal, regional, municipal) y estas instancias no están coordinadas por un órgano central. Pero también existen instancias de decisión relativamente independientes en cualquier Estado (estatales, regionales, municipales). Ésa no es tampoco una peculiaridad que permita hablar de una entidad política de nuevo tipo. Ahora bien, Schmitter señala también que las normas por las que se rigen esas diversas instancias no son reconducibles a un sistema jurídico único y ese hecho sí que es una manifestación de pérdida de unidad del poder político que permite hablar de la Unión Europea como una entidad política «dispersa».<sup>13</sup>

Este planteamiento coincide con el de Mac Cormick. De acuerdo con el teórico escocés no se ha configurado una pirámide jurídica de dimensión europea que integre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y constituya un sistema jurídico único. En la actualidad no existe un sistema jurídico europeo, sino una situación de pluralismo jurídico. Mac Cormick, como buen nacionalista, es partidario de acentuar ese pluralismo reproduciéndolo en la relación entre los sistemas jurídicos de las regiones y el de los Estados.<sup>14</sup>

Por otro lado, Schmitter considera como una manifestación especialmente importante de la dispersión de la UE el hecho de que las diferentes instancias de decisión no tengan competencias de decisión claramente delimitadas unas de otras ni exista entre ellas una relación jerárquica clara. Al no existir un órgano único que pueda decidir en última instancia sobre cuestiones de competencia se plantea la necesidad de que la delimitación de la responsabilidad de cada instancia deba resolverse por medio de la negociación.<sup>15</sup>

Puede comprobarse, pues, que las características que llevan a hablar de la UE como una entidad política «dispersa» guardan simetría con los fenómenos que hemos identificado como manifestaciones de la disolución de la soberanía de los Estados miembros. El proceso de integración europea ha dado lugar a una «división y combinación de la soberanía de los Estados»<sup>16</sup> y no a la formación de un Estado europeo. La UE no es un super-Estado que recomponga a nivel europeo la soberanía que han perdido los Estados miembros.

### **Integración europea y fragmentación de la ciudadanía**

Ser ciudadano consiste en pertenecer a una entidad política y gozar de un estatus consistente en una serie de derechos fundamentales de carácter civil, político y social. Pero el hecho de que un individuo actúe en diversos ámbitos políticos no significa que su ciudadanía esté fragmentada. En cualquier Estado miembro los ciudadanos tienen vínculos políticos de carácter municipal, regional y estatal y ese hecho no ha determinado una fragmentación de su ciudadanía. La condición para que pueda hablarse de ciudadanía fragmentada es la pertenencia a dos entidades políticas soberanas diferentes o a una entidad con un conjunto de instancias de decisión política no reconducibles a la unidad. El hecho de que la Unión Europea sea una unidad política dispersa es lo que permite hablar con sentido de que los ciudadanos de los Estados miembros puedan pertenecer a un *demos* europeo diferente de los estatales o ser titulares de unos derechos fundamentales europeos diferentes de los garantizados por los Estados.

#### *El demos europeo y el demos estatal*

Por *demos* puede entenderse una entidad política contemplada desde un punto de vista interno. Se trata de los vínculos que unen a los individuos que constitu-

yen esa comunidad política y las relaciones que existen entre ellos y con sus instituciones. El vínculo que une o que puede llegar a unir a los ciudadanos europeos tiene un carácter diferente del vínculo que existe entre los ciudadanos de los Estados miembros. Preuß considera que la ciudadanía europea no es ni será nunca una mera «expansión» de la ciudadanía estatal. El vínculo entre los ciudadanos europeos será siempre más «abstracto»<sup>17</sup> que entre los franceses o los italianos.

Para entender qué quiere decir ese carácter «más abstracto» puede utilizarse el análisis de Todorov del proceso que conduce al ser humano del egocentrismo al humanismo.<sup>18</sup> Todorov señala que el ser humano no puede pasar sin transición del egocentrismo al humanismo. El individuo tiene que identificarse con un grupo para superar el egocentrismo natural de las primeras fases de su desarrollo como persona. La solidaridad con los miembros del grupo es una fase necesaria para alcanzar la identificación con la especie, la solidaridad con los seres humanos en cuanto seres humanos. Pero en lo que insiste Todorov es en que no es lícito aplicar las características de la pertenencia a un grupo «concreto» como es una familia a un grupo mucho más «abstracto» como es una nación. A los miembros de nuestra familia los conocemos personalmente, están presentes, nos relacionamos con ellos cara a cara. Sólo pueden establecerse analogías con otros grupos que tengan también la característica de ser objeto de la «experiencia inmediata». La nación no tiene ese carácter. No conocemos personalmente a todos los miembros de la nación, ni tenemos un conocimiento directo y global de esa colectividad que nos proporcione una imagen precisa como la que tenemos de nuestra familia.

De acuerdo con el planteamiento de Todorov, la entidad política Estado es, pues, muy «abstracta» aun en los casos en que tiene base nacional. Pero los ciudadanos de un Estado tienen una lengua común, pueden tener un territorio delimitado desde hace siglos, una historia y tradición compartidas..., que son signos concretos de identidad colectiva. Sin embargo, entre europeos no existen esos vínculos. Dicho de otra forma, no existe ni tiene perspectivas de existir una nación europea.

El *demos* europeo no es ni debe ser una unidad «orgánica» con la que sus integrantes se identifiquen «emocionalmente»<sup>19</sup> ni una comunidad de sangre de la que los individuos sean miembros como las manos son miembros de un cuerpo. Se plantea, por ello el problema de cuál es el tipo de vínculo que puede configurar ese *demos* europeo.

Para Weiler, el *demos* europeo debe ser resultado de un acuerdo racional sobre la base de unos valores compartidos. Weiler lo concibe como fruto de un «contrato social» entre los nacionales de los Estados miembros. Sería un *demos* «cívico» y no «nacional», que podría contrarrestar los eventuales excesos del nacionalismo que perduraría a nivel estatal o infraestatal y fomentar una ciudadanía «crítica».<sup>20</sup>

En este mismo sentido, Massimo La Torre<sup>21</sup> propugna un *demos* europeo concebido como «sociedad civil» y no como «pueblo». El pueblo, en su sentido romántico, y la sociedad civil son fundamentos contrapuestos de la legitimidad política y de la ciudadanía. «Pueblo» va asociado a la idea de homogeneidad (cultural, étnica) y «sociedad civil» a la de opinión (o razón) pública. Los integrantes de un mismo pueblo comparten valores y creencias, los miembros de la sociedad civil respetan las reglas de la discusión racional. Un pueblo tiene unos intereses y un destino común de carácter existencial a los que sus integrantes deben subordinarse. Los miembros de una sociedad civil están en condiciones de participar en una toma de decisiones discursiva acerca de las cuestiones de interés general. De un pueblo se forma parte por lazos de sangre, a una sociedad civil pertenecen todos los que toman parte de sus actividades.

Por su parte, Habermas concibe el *demos* europeo como una «comunidad política». La comunidad política es un ámbito de relación intermedio entre el grupo de identidad y la humanidad cosmopolita. La cultura de la comunidad política contribuye a configurar la identidad de los individuos. Pero el espacio social configurado por la comunidad política puede hacer posible la convivencia entre diferencias. La identidad cívica no incide tan profundamente en la configuración de la individualidad como la identidad de género o de nación. No debe ser tan exclusiva y excluyente como otras identidades porque consiste fundamentalmente en una manera de entender las exigencias de la convivencia y de la decisión acerca de los problemas comunes.<sup>22</sup>

La cuestión de cuál pueda ser el tipo de vínculo que permita configurar un *demos* europeo es uno de los temas que se han discutido con mayor intensidad. Aquí no se puede abordar dicho debate en toda su extensión. Basten como muestra las posturas expuestas de Weiler, La Torre y Habermas. Tampoco se trata de una discusión cerrada que haya resuelto definitivamente el problema del fundamento de la ciudadanía europea. Pero lo que sí parece claro es que como consecuencia de que no exista una nación europea se da una disociación entre ciudadanía y nacionalidad a nivel europeo. Esta disociación permitiría plantearse la posibilidad de que se dé una ciudadanía europea cuya adquisición no requiera necesariamente ser nacional de un Estado miembro, sino sólo por ejemplo, residir durante un periodo de tiempo en el territorio de la Unión.

### *Derechos fundamentales estatales y derechos fundamentales europeos*

En su conocida monografía sobre la ciudadanía europea, Elizabeth Meehan sostiene la tesis de que los derechos, deberes e identidades en que consiste la ciudadanía no van necesariamente unidos al Estado-nación soberano. Estos elementos se pueden referir a entidades políticas diferentes. En concreto, la autora británica señala la posibilidad de que el ciudadano pueda apelar a más de un conjunto de normas para salvaguardar sus derechos fundamentales y considera



que los europeos podrían llegar a ser titulares de una ciudadanía «dual» o «múltiple» con sus correspondientes conjuntos de derechos y deberes (de la Unión, del Estado, incluso de la Región).<sup>23</sup> La formación de dos (o más) estándares de protección de los derechos fundamentales no relacionados jerárquicamente entre sí permitiría hablar de una ciudadanía fragmentada.

Pero no todos los efectos de la integración europea sobre los derechos fundamentales son tan positivos que permitan prever una multiplicación de su protección. En el ámbito de los derechos políticos la Unión Europea no cumple los requisitos mínimos de un sistema representativo. El «déficit democrático» es la expresión que suele utilizarse para referirse —impropiamente— a esa carencia. El defecto más notorio que tiene el sistema político europeo reside en que el órgano legislativo no es elegido directamente por los ciudadanos y que el órgano elegido directamente por los ciudadanos no es el órgano legislativo.

No existen tampoco unos mecanismos de representación que respondan a un criterio único. La representación política se canaliza fundamentalmente a través de los Estados y de las entidades territoriales infraestatales (caso del comité de las Regiones). Sin embargo, los representantes de intereses corporativos tienen acceso regular y oficial directo a las instituciones europeas (especialmente a la Comisión).

Por lo que respecta a los derechos sociales, el grado de transferencia de competencias en materia de política social a la UE es muy pequeño. Pero, como ya se ha señalado, las decisiones que la UE adopta en otras áreas (particularmente todas las que tienen que ver con la Unión Económica y Monetaria) condicionan las posibilidades de elección que les queden a los Estados en el marco de la política social.

De ese modo se produce una transformación que también podría denominarse «fragmentación» de la ciudadanía: aunque la satisfacción de los derechos sociales se puede exigir sólo a los Estados, sería necesario un cambio de la política económica europea para que los Estados pudieran satisfacerlos. Los derechos sociales son derechos frente al Estado, pero su satisfacción depende de las políticas que se decidan en Bruselas. El ciudadano está dividido, porque tiene que conseguir que dos instancias políticas confluyan en sus políticas económicas para poder garantizar sus derechos sociales. Y esa fragmentación es más grave en la medida en que los mecanismos de participación en las instancias europeas son mucho más deficitarios que los estatales.

### **Reflexión final: poder constituyente europeo y poder constituyente estatal**

Como se ha visto, el proceso de integración europea ha provocado la disolución de la soberanía de los Estados. Pero esa disolución de la soberanía estatal no ha dado lugar a que se constituya una entidad soberana supraestatal, sino a que se forme una entidad política dispersa. Esto es algo en lo que están de acuerdo la

mayor parte de los autores que han abordado la cuestión. No obstante, lo que no se ha ofrecido es una explicación de por qué las cosas han sucedido de este modo.

La explicación tiene que buscarse en el hecho de que el proceso de integración europea ha supuesto la puesta en marcha de un proceso constituyente concurrente con el de los Estados, que es lo que disuelve su soberanía. Los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y el Tratado de la Unión pueden considerarse como una proto-constitución europea y, por tanto, puede calificarse como constituyente el proceso que ha llevado a su elaboración y aprobación. El contenido de las Constituciones estatales y su carácter de norma fundamental han resultado modificados como consecuencia del proceso constituyente europeo. De ese modo, el proyecto constituyente europeo modifica decisiones que se adoptaron en el curso de los procesos constituyentes de los Estados miembros.

El poder constituyente es el poder soberano por excelencia. Por eso poner en cuestión que la Constitución sea el fundamento último de validez o disputarle al Estado la competencia de decidir acerca de su competencia disuelve su soberanía. La determinación de cuál sea el fundamento último de validez del Derecho es una decisión que corresponde al poder constituyente, y decidir de modo inapelable acerca de la propia competencia puede considerarse como una manifestación de poder constituyente.

La Unión Europea es una entidad política dispersa porque hay más de un poder constituyente en su seno. Está el poder que decidió el contenido de las constituciones de los Estados y el poder que ha decidido el contenido de la constitución europea. Los sujetos titulares de ambos poderes son diferentes: los ciudadanos son los titulares del poder constituyente en los Estados, pero los ciudadanos no son elementos constitutivos de la Unión Europea. La división del poder constituyente es la manifestación más palpable de dispersión en el seno de una entidad política.

Con la negación de la cualidad de elementos constitutivos de la Unión Europea las autoridades políticas han sustraído a los ciudadanos un poder que, en buena lógica democrática, sólo a éstos puede corresponder. Las cláusulas constitucionales que atribuyen a los órganos estatales la facultad de aprobar tratados que transfieran competencias soberanas a entidades supraestatales no proporcionan legitimidad democrática al proceso constituyente europeo, porque los ciudadanos no pueden transferir poder al constituyente. El déficit democrático más importante del proceso de integración no reside en el funcionamiento de las instituciones comunitarias, sino en esa usurpación a los ciudadanos del poder constituyente.

Todo proceso constituyente debe ser democrático en un sentido especialmente fuerte. La posibilidad de participación de la ciudadanía es la piedra de toque de su legitimidad. Es necesario utilizar combinadamente procedimientos de democracia directa e indirecta para hacer posible una mejor representación

de los diferentes puntos de vista e intereses. El proceso constituyente debe estar abierto a la discusión pública también en la fase de elaboración del proyecto de constitución.

Vulnerando todas esas exigencias, el proceso constituyente europeo ha sido sustraído al debate y a la participación de la ciudadanía. Los ciudadanos no han podido opinar directamente acerca del contenido de los tratados, salvo en casos puntuales. Mucho menos han podido participar en su elaboración. El proceso constituyente europeo ha sido eminentemente autoritario y su resultado sólo puede calificarse de constitución otorgada, a pesar de que la época de las constituciones otorgadas terminó ya hace mucho tiempo.

Ulrich Preuß considera que uno de los caminos posibles de evolución de la ciudadanía europea consiste en que la Unión conceda más derechos a todos los ciudadanos de los países miembros y que se establezcan mecanismos de participación apropiados en los procesos de toma de decisiones. Preuß considera que ese camino puede crear entre los europeos un vínculo de pertenencia que permita crear un *demos* europeo.<sup>24</sup> Pero esta línea de evolución resulta insuficiente si los ciudadanos europeos no recuperan el poder constituyente que les ha sido sustraído en el curso del proceso de integración. Sólo si los ciudadanos se apropian de la dirección del proceso de integración europea estarán en condiciones de configurar un *demos* europeo.

Los autores que participan en el debate acerca de la ciudadanía europea valoran positivamente el paso a una fase de entidades políticas postsoberanas y de ciudadanía fragmentada. A veces hay cierta precipitación en esta alegría por transformaciones supuestamente postmodernas. Como hemos tenido ocasión de ver, los efectos de la fragmentación de la ciudadanía no son necesariamente positivos para la efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por otro lado, la disolución de la soberanía de los Estados y la formación de una entidad política dispersa como es la Unión Europea no es un fenómeno que deba valorarse positivamente. Esta transformación no significa que nos encontremos ante una forma de poder político más flexible y amoldable a las exigencias de los ciudadanos.

De hecho, el que no se haya impulsado la construcción de una entidad política soberana de dimensión europea tiene que ver con el sentido del proceso de integración europea desde 1986. Con la firma del Acta Única en ese año se inició la construcción del mercado único que no es sino un espacio económico más homogéneo que el mercado común. Este espacio debía servir de base de operaciones a las grandes industrias europeas y aumentar su competitividad en los mercados mundiales. El proceso de homogeneización económica del espacio europeo culminará con la creación de una moneda única y un Banco Central Europeo.

Para crear el mercado único europeo, primero, y llegar después a la unión monetaria no era necesario crear un super-Estado europeo sino únicamente

transferir a las instancias europeas los poderes justos para que el mercado europeo funcione. Por otro lado, los poderes y competencias de decisión que los Estados pierden en materia económica no necesariamente los hereda la Unión Europea, sino que en muchos aspectos simplemente desaparecen. La última fase de la integración europea que hemos vivido se ha caracterizado también por llevar a cabo una intensa desregulación de la actividad económica. De este modo, el proceso de integración europea ha liberado unas fuerzas económicas que se hace necesario volver a dominar. A tal fin, y si los ciudadanos recuperan el poder constituyente que les ha sido sustraído, puede plantearse la necesidad de repensar el poder político europeo para evitar que la Unión Europea siga siendo una «zona de capitalismo descontrolado».<sup>25</sup> La disolución de la soberanía no implica necesariamente un aumento de la democracia y en el caso europeo eso, desde luego, no ha sido así.

#### NOTAS

1. La bibliografía sobre el tema es enorme. Un libro que recoge interesantes aportaciones es el de Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, Nueva York, State University of New York Press, 1995.

2. La ciudadanía europea y los derechos en que consiste están regulados en los artículos 8 a 8 D del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Estos nuevos artículos se introdujeron en virtud de los acuerdos de Maastricht. En el Tratado de Amsterdam, aprobado el 2 de octubre de este año no se ha acordado la inclusión de nuevos artículos relativos a la ciudadanía. Únicamente se ha modificado la redacción de dos apartados y se ha añadido un párrafo al art. 8 D.

El art. 8 en su párrafo 1.º «crea» lo que denomina una «ciudadanía de la Unión». Esta «creación» consiste en etiquetar a los nacionales de los Estados miembros como «ciudadanos de la Unión», pero esa ciudadanía europea no confiere un estatuto pleno de ciudadano. La «ciudadanía de la Unión» consiste actualmente en el status de extranjero privilegiado del que gozan los nacionales de un Estado miembro de la Unión en el territorio de otro Estado miembro. Se asemeja a la «ciudadanía» que existía antiguamente en la Commonwealth, que también confería un status jurídico privilegiado a los nacionales de un país miembro de la Commonwealth en cualquier otro de los países miembros (véase Vincenzo Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 61-80).

Los ciudadanos europeos no ostentan una «doble nacionalidad». La doble nacionalidad consiste en dos estatus plenos e independientes de ciudadanía, relativos a dos ordenamientos soberanos. La ciudadanía de la Unión no confiere un estatuto pleno de ciudadano y, además, la obtienen automática y exclusivamente quienes ostentan la nacionalidad de un Estado miembro. El Tratado de Amsterdam ha añadido una frase al art. 8.1 del TCE que subraya esta dependencia: «La ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional».

3. Además del sufragio, a los «ciudadanos de la Unión» se les reconoce la libertad de circulación y residencia en cualquier Estado miembro (corolario de la libre circulación de los trabajadores acordada en 1986). También se les reconoce el derecho de petición y el de representación consular en terceros países donde su Estado carezca de ella. El Tratado de Amsterdam no ha ampliado los derechos de los ciudadanos de la Unión.

4. Aplicando al caso las nociones de «filosofía» y «filosofar» de Manuel Sacristán, véase Ma-

nuel Sacristán, *El lugar de la filosofía en los estudios superiores*, Barcelona, Nova Terra, 1968, recogido posteriormente en ídem, *Papeles de Filosofía*, Barcelona, Icaria, 1984, pp. 356-380.

5. En concreto, para la realización de este artículo han resultado especialmente útiles los siguientes trabajos: Neil Mac Cormick, «Liberalism, Nationalism and the Post-sovereign State», en Richard Bellamy y Dario Castiglione (eds.), *Constitutionalism in Transformation: European and Theoretical Perspectives*, Oxford, Blackwell, 1996, pp. 141-155; ídem, «La sentencia de Maastricht: soberanía ahora» (trad. de Antoni Torregrosa), *Debats*, 55 (marzo de 1996), pp. 25-30; ídem, «Sovereignty, Democracy and Subsidiarity», en Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi y Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional Culture in the Union of Europe*, Londres, Lothian FP, 1995, pp. 95-104. Ulrich K. Preuß, «Citizenship and Identity: Aspects of a Political Theory of Citizenship», en Richard Bellamy, Vittorio Bufacchi y Dario Castiglione (eds.), *Democracy and constitutional Culture in the Union of Europe*, Londres, Lothian FP, 1995, pp. 107-120; ídem, «Reflexiones preliminares sobre el concepto de "ciudadanía europea"», *Revista Internacional de Filosofía Política*, 5 (1995), pp. 5-20; ídem, «Two Challenges to European Citizenship», en Richard Bellamy y Dario Castiglione (eds.), *Constitutionalism in Transformation...*, *op. cit.*, pp. 122-140. Philippe C. Schmitter, «Examining the Present Euro-polity with the Help of Past Theories», en G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter y W. Streeck, *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996, pp. 1-14; ídem, «Examining the Present Euro-polity with the Help of New Concepts», en G. Marks, F.W. Scharpf, P.C. Schmitter y W. Streeck, *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996, pp. 121-150. J.H.H. Weiler, «European Neo-constitutionalism: in Search of Foundations for the European Constitutional Order», en Richard Bellamy y Dario Castiglione (eds.), *Constitutionalism in Transformation...*, *op. cit.*, pp. 105-121; ídem, «Journey to an Unknown Destination: a Retrospective and Prospective of the European Court of Justice in the Arena of Political Integration», en Simon Bulmer y Andrew Scott (eds.), *Economic and Political Integration in Europe. Internal Dynamics and Global Context*, Oxford, Blackwell, 1994, pp. 131-160; ídem, «Legitimacy and Democracy of Union Governance», en Geoffrey Edwards y Alfred Pijpers (eds.), *The Politics of European Treaty Reform. The 1996 Intergovernmental Conference and Beyond*, Londres y Washington, Pinter, 1997, pp. 249-287; ídem, «The Reformation of European Constitutionalism», *Journal of Common Market Studies*, 35, 1 (marzo de 1997), pp. 97-131; ídem, Ulrich R. Haltern y Franz C. Mayer, «European Democracy and its Critique», en J. Hayward (ed.), *The Crisis of Representation in Europe*, Londres, Frank Cass, 1995.

6. En el tema de la globalización se han seguido los planteamientos de David Held, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*, Cambridge, Polity Press, 1995, aunque el concepto de «deslocalización» fue acuñado originariamente por Giddens y de él se toma.

7. Una reciente contribución al tema de la soberanía en nuestro país se encuentra en Juan Ramón Capella, *Fruta prohibida*, Madrid, Trotta, 1997, pp. 258-260.

8. La trascendencia para el tema de la soberanía de la disputa sobre la competencia acerca de la propia competencia en la sentencia de Maastricht fue puesta de relieve con especial acierto por Neil Mac Cormick en su trabajo «La sentencia de Maastricht: soberanía ahora», cit. nota 4, p. 25.

9. J.H.H. Weiler, «European Neo-constitutionalism...», *op. cit.*, p. 118.

10. Neil Mac Cormick, «La sentencia de Maastricht», *op. cit.*, p. 28.

11. Philippe C. Schmitter, «Examining the Present Europolity with the Help of New Concepts», *op. cit.*, p. 132.

12. Ulrich Preuß, «Two Challenges to European Citizenship», *op. cit.*, p. 138.

13. Philippe C. Schmitter, «Examining the Present Europolity with the Help of New Concepts», *op. cit.*, pp. 127-28.

14. Neil Mac Cormick, «Sovereignty, Democracy and Subsidiarity», *op. cit.*, pp. 103-104.

15. Philippe C. Schmitter, «Examining the Present Europolity with the Help of New Concepts», *op. cit.*, p. 132.
16. Neil Mac Cormick, «Sovereignty, Democracy and Subsidiarity», *op. cit.*, p. 101.
17. Ulrich K. Preuß, «Two Challenges to European Citizenship», *op. cit.*, p. 139.
18. Véase Tzvetan Todorov, *Nous et les autres*, 1989 (trad. cast. de Martí Mur, *Nosotros y los otros*, México, Siglo XXI, 1991, de donde se cita), pp. 205-206.
19. J.H.H. Weiler, «European Neo-constitutionalism...», *op. cit.*, pp. 113-116.
20. *Ibid.*
21. Massimo La Torre, *Constitution, Citizenship and the European Union*, Florencia, European University Institute, Working Papers, 1996, pp. 21-29.
22. Jürgen Habermas, «Citizenship and National Identity. Some Reflections on the Future of Europe», en Ronald Beiner (ed.), *Theorizing Citizenship*, pp. 255-281.
23. Elisabeth Meehan, *Citizenship and the European Community*, Londres, Sage, 1993, pp. 2-4 y 7-8.
24. Ulrich K. Preuß, «Two Challenges to European Citizenship», *op. cit.*, pp. 136-139.
25. Tomo la expresión de María José Aubet, «¿A dónde va la Unión Europea? Por una refundación de la Europea Comunitaria», en VV.AA., *Maastricht y el futuro de Europa*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 1997, pp. 57-78 (p. 59).

*José A. Estévez Araujo es catedrático de Filosofía del Derecho en la Universidad de Barcelona. Es autor de un libro sobre el pensamiento de Carl Schmitt y otro sobre la desobediencia civil. Ha publicado diversos artículos sobre la integración europea. En la actualidad se encuentra trabajando acerca de la ciudadanía europea y ha realizado para ello estancias de investigación en el Sussex European Institute y en el Instituto Universitario de Florencia.*