

**¿EUROPA COMO REALIDAD INTERGUBERNAMENTAL O
COMUNITARIA?**

Manuel Aznar López

1.- Introducción

El título bajo el cual se recogen estas consideraciones propone una interrogación que, como primera providencia, me apresuro a despejar, realizando al efecto tres afirmaciones.

En primer lugar, a medio plazo la Unión Europea será siendo, con unos u otros matices, la original figura *sui generis* que ha venido constituyendo hasta el momento.

En segundo término, lo que concretamente será, a medio plazo, la Unión Europea vendrá dado por el proyecto de Constitución que en la actualidad se encuentra pendiente de ser aprobado.

Y, en tercer lugar, ello quiere decir que, a pesar de las dificultades surgidas, la Constitución acabará por ser aprobada y probablemente en un plazo no muy dilatado¹.

Hechas las anteriores consideraciones, procede acto seguido glosar las mismas, para lo cual es preciso realizar un cierto ejercicio retrospectivo, a fin de recordar lo que ha sido y es, jurídicamente hablando, la Unión Europea, de forma que, delimitado el punto de partida, pueda calibrarse lo que significará la Constitución. Este examen habrá de hacerse en los dos aspectos que se me antojan cruciales para dilucidar la cuestión planteada: De un lado, los aspectos estructurales, institucionales y funcionales de la Unión; de otro, la ciudadanía europea y los derechos fundamentales.

2.- Aspectos estructurales, institucionales y funcionales de la Unión Europea

El primer aspecto a dilucidar atañe a los aspectos estructurales, institucionales y funcionales de la Unión Europea. El asunto, empero, es de la suficiente complejidad como para desistir, *ab initio*, de un análisis completo de estos aspectos, que resultaría imposible, y centrar, por el contrario, la atención en algunos asuntos que atañen más directamente a la cuestión planteada. Por ello, tras recordar los rasgos esenciales que permiten considerar a la Unión Europea como una figura inédita y original en el Derecho internacional, me referiré al entramado estructural de aquella y algunas cuestiones de orden institucional y funcional.

2.1. La Unión Europea como original figura *sui generis*

La Unión Europea es una creación original, que se separa claramente de las organizaciones internacionales conocidas hasta el momento. La nota distintiva que la distingue de éstas consiste en la renuncia de los Estados miembros a parcelas de su soberanía y en la dotación a la Unión de competencias propias. Pero, a su vez, las atribuciones conferidas a la Unión atañen a ámbitos limitados, lo que impide asimilarla a una figura de corte federal.

En consecuencia, la Unión Europea es una figura *sui generis*, cuyo rasgo definidor radica en disponer de un ordenamiento jurídico propio. El derecho

¹ La versión definitiva de este trabajo se escribe en abril de 2004.

comunitario es, en efecto, un ordenamiento jurídico autónomo, independiente de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros y dotado de instituciones propias.

Además, el derecho comunitario está caracterizado por su aplicabilidad directa, lo que significa, según la sentencia *Simmenthal II*, de 9-3-1978, que sus normas deben desplegar la plenitud de sus efectos de una manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de su entrada en vigor y durante toda la duración de su validez, siendo, de otra parte, una fuente inmediata de derechos y de obligaciones para todos, ya sean los Estados miembros, ya los particulares.

Corolario de la aplicación uniforme del derecho comunitario en todos los países miembros es la primacía del mismo sobre el derecho interno, de forma que toda disposición nacional que sea contraria al ordenamiento comunitario resultará inaplicable. Esta primacía, sin la cual se pondría en cuestión la base jurídica de la Unión, fue reconocida por el Tribunal de Justicia en su sentencia *Costa/Enel*, de 15-7-1964, para más tarde señalar, en sus sentencias *Internationale Handelsgesellschaft*, de 17-12-1970 y *Nold*, de 14-5-1974, que el Derecho comunitario no solamente prima sobre las leyes nacionales, sino incluso sobre las normas constitucionales.

En definitiva, como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia *Van Gend en Loos*, de 5 de febrero de 1963, la entonces Comunidad Económica Europea constituía un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, en cuyo favor los Estados miembros han restringido, si bien en ámbitos limitados, sus derechos soberanos y cuyos sujetos no son solamente los Estados, sino también sus ciudadanos. Y, en este mismo sentido, es aún más explícita la sentencia *Costa/Enel*, de 15 de julio de 1964, cuando afirma que, a diferencia de los Tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la Comunidad Económica Europea instituyó un ordenamiento jurídico propio, añadiendo que, al establecer una comunidad de duración ilimitada, dotada de instituciones propias, de personalidad y de capacidad jurídica y de representación internacional y, en concreto, de poderes reales derivados de una limitación de competencias o de una transferencia de atribuciones, los Estados miembros han limitado, si bien en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y creado así un cuerpo jurídico aplicable a sus ciudadanos y a ellos mismos.

Se ha podido así indicar que la sustancia de la integración europea está muy lejos de ser solo de tipo económico, ya que es *in primis* de naturaleza jurídica (Bronzini, 2000).

2.2. La estructura de la Unión Europea

Pero el derecho comunitario no cubre todo el ámbito de la Unión, sino tan solo uno de los pilares en los que se sostiene la estructura de aquella. La Unión, en efecto, está estructurada en tres pilares: el comunitario, la política exterior y de seguridad común y la cooperación en materia de seguridad interior y política judicial. Como no procede ahora la descripción pormenorizada de cada uno de ellos, bastará con recordar que el método comunitario se aplica tan solo al primero de estos pilares, mientras que los otros dos se rigen por el método de la cooperación intergubernamental.

En consecuencia, la profundización del pilar comunitario significaría, a la vista de las características esenciales del ordenamiento jurídico comunitario, avanzar por la

senda de la integración europea, mientras que el predominio del método intergubernamental representaría permanecer dentro de las lindes de las relaciones internacionales tradicionales. Sin embargo, y con independencia de lo que, como acto seguido se verá, pueda deparar el nuevo texto constitucional de la Unión, puede afirmarse, sin asomo de dudas, que la Unión Europea es ya una realidad que rebasa con creces el mero ámbito de la tradicional cooperación intergubernamental. En efecto, la existencia del pilar comunitario permite sostener la originalidad de la Unión Europea y su alejamiento de las formas cooperativas del derecho internacional. La Unión no es, por tanto, una organización internacional al uso, sino una organización supranacional, que se sitúa en una posición peculiar e intermedia entre una estructura internacional convencional y una estructura de tipo federal.

2.3. Aspectos institucionales y funcionales

Como es notorio, la Unión Europea dispone de un entramado institucional que se corresponde con su naturaleza peculiar. Así las cosas, y a grandes rasgos, este entramado está formado por el Consejo Europeo, compuesto por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros y cuya función atañe al establecimiento de las directrices del proceso de integración europea; el Consejo de la Unión Europea, integrado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, cuya principal función se enmarca en el ámbito legislativo; el Parlamento Europeo, elegido desde 1979 por sufragio universal y directo, con funciones decisorias, consultivas y de control; la Comisión Europea, formada por miembros nombrados de mutuo acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros y que representa el interés comunitario, siendo guardiana del derecho comunitario y órgano ejecutivo, si bien en campos limitados, además de actuar en el ámbito de la iniciativa legislativa; el Tribunal de Justicia, cuyos miembros son asimismo designados de mutuo acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros y al que corresponde el control de la aplicación del derecho comunitario y su interpretación; y el Tribunal de Cuentas, cuyos miembros son designados por el Consejo, previa consulta al Parlamento, y que está encargado de controlar la regularidad de los ingresos y de los gastos. Para obtener el panorama institucional completo, habrán de añadirse los denominados órganos auxiliares: Comité Económico y Social, Comité de las Regiones, Banco Central Europeo y Banco Europeo de Inversiones.

Como podrá observarse, se trata de un marco institucional complejo, en el cual la atribución de las distintas funciones no se corresponde con lo que es usual en cada uno de los Estados miembros de la Unión. Pues bien, el Tratado de Niza introdujo en este marco una serie de novedades con vistas a la ampliación de la Unión a veinticinco miembros y, más tarde, a veintisiete. Sin entrar en el detalle de todas y cada una de las modificaciones, dicho Tratado, entre otros aspectos, efectuó un nuevo reparto de los escaños del Parlamento Europeo; amplió el ámbito de la toma de decisiones del Consejo por mayoría cualificada y modificó el sistema para su obtención, siendo precisamente el cambio de este último punto por el Proyecto de Constitución uno de los puntos de discordia a la hora de intentar alcanzar un acuerdo sobre su aprobación; amplió también el ámbito de la codecisión; previó la modificación de la composición de la Comisión y del nombramiento de la misma; introdujo cambios en el sistema jurisdiccional; y realizó una nueva regulación de las cooperaciones reforzadas.

2.4. Los aspectos estructurales, institucionales y funcionales en el Proyecto de Constitución

Así las cosas, el Proyecto de Constitución aporta novedades importantes en el entramado estructural de la Unión Europea. En efecto, de entrada, el Proyecto, en aras de uno de los objetivos perseguidos, como es el de la simplificación, reconoce la personalidad jurídica única de la Unión. Tras ello, el Proyecto procede a la eliminación de la estructura por pilares, lo que significa una modificación de envergadura. En este marco, el pilar de Justicia e Interior es reconducido, con alguna excepción, al cauce del método comunitario clásico. Según mi interpretación, esta comunitarización no llega a englobar al pilar de la Política Exterior y de Seguridad Común, que seguiría constituyendo una realidad específica en el entramado de la Unión, bajo la dirección de un Ministro de Asuntos Exteriores, nombrado directamente por el Consejo Europeo, si bien también asumiría la dirección de los asuntos exteriores “comunitarizados”, ya que formaría parte de la Comisión y sería un vicepresidente “nato” de la misma.

Por lo que atañe a los aspectos institucionales, no es el momento de abordar todas y cada una de las novedades que aporta el Proyecto de Constitución, pero sí es menester señalar que el texto, además de dotar a la Unión de un marco institucional unificado, como consecuencia de la supresión de la estructura por pilares, recoge una distribución de competencias caracterizada por una mayor claridad.

En cuanto a los aspectos funcionales, del Proyecto se desprende la simplificación de las actuales disposiciones en un único marco jurídico y la acentuación de la importancia del papel del Parlamento en el proceso legislativo, ya que queda convertido en colegislador. En este mismo sentido, destaca tanto la mayor extensión del procedimiento de codecisión, como la ampliación de los casos en que el Consejo puede decidir por mayoría cualificada, cambiando asimismo las reglas para alcanzar dicha mayoría. No obstante, en sentido negativo, podría aducirse que, frente a este avance en la toma de decisiones por dicha mayoría, serían aun numerosos los casos en que las decisiones deberían tomarse por unanimidad.

De otra parte, el Proyecto de Constitución regula la cooperación reforzada con un sentido de acentuación del proceso de integración y como una medida excepcional, a concederse por el Consejo de Ministros “como último recurso, en caso de que haya quedado sentado en su seno que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no puede alcanzarlos en un plazo razonable la Unión en su conjunto”.

3.- La ciudadanía europea y los derechos fundamentales

Para comprender cabalmente la importancia de los derechos fundamentales en el marco de la ciudadanía europea, que estableciera en su día el Tratado de Maastricht, pueden traerse a colación unas palabras del informe intitulado “Por una Europa de los derechos cívicos y sociales”, elaborado por el Comité de Sabios (o, mejor, de expertos), que se constituyó en el año 1995, con vistas a la futura modificación de los Tratados de la Unión Europea.

Decía, en efecto, el informe que Europa *“solo conseguirá convertirse en una entidad política original si consigue definir claramente la ciudadanía que ofrece a sus miembros...La inclusión de los derechos cívicos y sociales permitiría llenar de contenido esta ciudadanía”*.

3.1.- La construcción pretoriana de los derechos fundamentales

El principio de la primacía del ordenamiento jurídico comunitario sobre los derechos de los Estados miembros fue puesto en cuestión por los Tribunales Constitucionales italiano (sentencia *Frontini*, de 27-12-1973) y alemán (sentencia *Solange I*, de 29-5-1974). Se trataba, sin duda, de una cuestión de la máxima gravedad, en términos jurídicos, ya que por este camino el ordenamiento jurídico comunitario perdería una de las notas esenciales que le caracterizan y que constituyen el fundamento del armazón jurídico de la Unión.

La rebelión de ambos tribunales constitucionales se fundamentaba precisamente en el déficit del sistema jurídico comunitario en cuanto a la protección de los derechos fundamentales. La falta de garantía de estos derechos en el marco jurídico comunitario fue, por tanto, la razón que avalaba la posición de dichos tribunales y que hacía tambalear los cimientos del derecho comunitario.

A falta de un reconocimiento expreso de estos derechos en un texto escrito, la respuesta, desde la perspectiva comunitaria, vino dada por el Tribunal Justicia de la Comunidad Europea. Para ello, el Tribunal se apoyó en el Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, que le atribuían la garantía del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del derecho primario. Pues bien, utilizando esta vía, el Tribunal pudo construir la protección de los derechos fundamentales a través de los principios generales del derecho.

En tal sentido, en la sentencia *Stauder*, de 12-11-1969, con la que comenzó la línea jurisprudencial indicada, el Tribunal afirmó que los derechos fundamentales son parte integrante de los principios generales del derecho comunitario. De este modo, el respeto de los derechos fundamentales forma parte integrante del derecho comunitario. Además, según declaró el Tribunal en la sentencia *International Handelsgesellschaft*, de 17-12-1970, la protección de estos derechos se inspira en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Por otra parte, en las sentencias *Nold*, de 14-5-1974, *Hauer*, de 13-12-1979 y *National Panasonic*, de 26-6-1980, extrae la consecuencia de que no pueden admitirse medidas que resulten incompatibles con los derechos fundamentales reconocidos y garantizados por las Constituciones de los Estados miembros, pudiendo también proporcionar indicaciones al respecto los instrumentos internacionales sobre derechos humanos a los que se hayan adherido o en los que hayan intervenido dichos Estados. Entre estos instrumentos, presenta una especial relevancia, según se manifiesta en la sentencia *Johnston*, de 15-5-1986, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Sin embargo, también otros instrumentos han sido tenidos en cuenta por el Tribunal a la hora de aplicar los principios generales del Derecho comunitario, como es, en concreto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (vgr., sentencias *Dzodzi*, de 18-10-1990; y *Grant*, de 17-2-1998).

Por esta vía, el Tribunal ha podido considerar como derechos fundamentales, en el marco del ordenamiento jurídico comunitario, libertades y derechos tales como la igualdad (vgr. sentencia *Grant*, de 17-2-1998), el derecho de propiedad (sentencia *Hauer*, de 13-12-1979), el libre ejercicio de actividades económicas (sentencia *Eridiana*, de 27-9-1979), el derecho de asociación (sentencia *Unión Sindical-Servicio Público Europeo-Bruselas, Massa y Kortner*, de 8-10-1974), los derechos de defensa

(vgr., sentencias *Hoffman-La Roche*, de 13-2-1979 y *Michelin*, de 9-11-1983), la inviolabilidad de domicilio (sentencias *Hoechst*, de 21-9-1989, y *Dow Benelux NV* y *Dow Chemical Ibérica y otros*, ambas de 17-10-1989), así como, entre otros, los principios de proporcionalidad (vgr., sentencia *Schräder*, de 11-7-1989) y de confianza legítima (sentencias *Mulder* y *Von Deetzen*, ambas de 28-4-1988).

En el ámbito social, el Tribunal pudo, también por esta vía, sostener que las libertades de circulación, establecimiento y prestación de servicios son principios (sentencias *Watson* y *Belmann*, de 7-7-1976, y *Sotgiu*, de 12-2-1974), derechos (sentencia *Emir Gül*, de 7-5-1986) o libertades (sentencia *Gran Ducado de Luxemburgo contra Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea*, de 7-11-2000) fundamentales. De este modo, las excepciones a estas libertades deberán ser interpretadas en sentido restrictivo, precisamente a causa de su carácter fundamental en el sistema jurídico comunitario. Aquellas, en consecuencia, no podrán tener un alcance que sobrepase la finalidad para la que se incluyó la cláusula de excepción de los Tratados (sentencia *Reyners*, de 21-6-1974).

El Tribunal ha esclarecido asimismo que, al determinar el alcance de cualquier excepción a un derecho fundamental, debe respetarse el principio de proporcionalidad. Por ello, las excepciones no podrán sobrepasar los límites de lo adecuado y necesario para conseguir el objetivo propuesto, debiéndose conciliar en lo posible el referido derecho con las exigencias del objetivo perseguido de este modo (vgr., sentencia *Lommers*, de 19-3-2002).

Sin salir del ámbito social, el Tribunal consideró asimismo que la interdicción de la discriminación por razón de sexo en materia retributiva formaba parte de los derechos fundamentales, invocando a tal efecto tanto la Carta Social Europea, como el Convenio nº 111 de la O.I.T. (sentencia *Defrenne II*, de 15-6-1978).

Pero además, el Tribunal esclareció que los objetivos sociales de carácter programático enunciados en el Tratado de la Unión Europea no carecen de todo efecto jurídico. En tal sentido, a pesar de reconocer que la realización de los objetivos debe ser el resultado de una política social, cuya definición compete a las autoridades correspondientes, precisó que los mismos constituyen elementos hermenéuticos importantes a la hora de determinar el alcance de las normas del derecho primario y del derecho derivado (Sentencia *Giménez Zaera*, de 24-9-1987).

3.2. La posible adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales

La solución pretoriana, articulada a falta de un catálogo expreso de derechos fundamentales en los textos del derecho primario, fue objeto de una valoración dispar en el ámbito doctrinal. En efecto, frente a opiniones según las cuales la referida construcción doctrinal permitía afirmar que la Unión Europea disponía de un sistema global de protección de los derechos humanos (Morange, 1989), otras opiniones han calificado de “anémico” el elenco de derechos así reconocidos (Zampini, 1999), han resaltado la falta de seguridad jurídica que arrastra la solución jurisprudencial (Rallo Lombarte, 1994), o han evidenciado el carácter fragmentario de la misma, al depender de las demandas que el Tribunal pueda recibir (Díez Picazo, 1991), sin olvidar las

consecuencias del criterio utilizado, por cuanto el problema no estriba tanto en si un derecho existe en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros, sino en la falta de homogeneidad del alcance de cada derecho, que no suele ser igual en todos ellos (Díez Picazo, 1991).

Ante estos inconvenientes, una de las vías alternativas barajadas fue la adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales. Esta posibilidad fue plasmada por vez primera en un Memorandum de la Comisión, dirigido al Consejo, de fecha 4 de abril de 1979, siendo reiterada en una Comunicación de 19 de noviembre de 1990. Por su parte, el Parlamento Europeo se pronunció en repetidas ocasiones en favor de tal posibilidad.

El asunto fue objeto del Dictamen del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1996. En este Dictamen, el Tribunal argumentó que la Comunidad únicamente dispone de competencias de atribución, siendo éste un principio que debe ser respetado tanto en la acción interna, como en la internacional. Pues bien, señalaba el Tribunal que ninguna disposición del Tratado confería a las instituciones comunitarias, con carácter general, la facultad de adoptar normas en materia de derechos humanos o de celebrar convenios internacionales en este ámbito. Se constataba así, por tanto, la inexistencia de competencias específicas, ya expresas, ya implícitas. Desde esta base de partida, el Tribunal pasaba a analizar si era aplicable el precepto del Tratado que habilita a las instituciones comunitarias a tomar las disposiciones apropiadas, ante la inexistencia de competencias expresa o implícitamente atribuidas, cuando una acción resulte necesaria para lograr alguno de los objetivos previstos en el Tratado. No obstante, el Tribunal dejaba claramente establecido que, al encontrarnos ante un orden institucional fundamentado el principio de las competencias de atribución, estos poderes subsidiarios no podían servir de base para ampliar el ámbito de competencias de la Comunidad. Según el Tribunal, la adhesión al Convenio significaría una modificación sustancial del vigente régimen de protección de los derechos humanos, por cuanto implicaría la inserción de la Comunidad en otro sistema institucional internacional y la integración de las disposiciones del Convenio en el ordenamiento jurídico comunitario.

Pues bien, la conclusión a la que llegaba el Tribunal consistía en que tal modificación tendría una envergadura constitucional y sobrepasaría, por su naturaleza, los límites del precepto del Tratado que habilita a las instituciones comunitarias a hacer uso de los poderes subsidiarios. Para el Tribunal, tal cambio tan solo podría realizarse a través de una modificación del Tratado, por lo que finalizaba señalando que, en aquel momento, la Comunidad no tenía competencia para adherirse al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

3.3.- La Carta de los Derechos Sociales Fundamentales

La frustración de la vía de la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales puso de relieve la necesidad de que la Unión Europea dispusiera de su propio catálogo de derechos fundamentales. Los intentos realizados en tal sentido fructificaron con la firma y proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea por los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión el 7 de diciembre de 2000 en Niza.

No carecía, sin embargo, la Carta de antecedentes y, en tal sentido, pueden traerse a colación la Declaración de los derechos y libertades fundamentales y el Proyecto de Constitución de la Unión Europea, aprobados por sendas Resoluciones del Parlamento Europeo en los años 1989 y 1995. Asimismo, en el ámbito social, no puede dejar de citarse la Carta de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, de 9 de diciembre de 1989, de eficacia muy limitada a causa de su carácter meramente programático.

Con estos antecedentes, la proclamación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea fue un acontecimiento que merece una valoración ambivalente. En efecto, de un lado, habrá de valorarse en forma positiva lo que significó la Carta para la mayor ostensibilidad o visibilidad de los derechos fundamentales (Martín Retortillo, 2000; Estévez Araujo, 2001). Por otra parte, el ámbito subjetivo se concibe con amplitud, ya que muchos de los derechos reconocidos no se ciñen a los ciudadanos europeos, sino que se reconocen con un alcance universal, como derechos inherentes a la persona. En el lado opuesto de la balanza, es menester, sin embargo, poner el nada desdeñable inconveniente de la carencia de valor normativo de la declaración de derechos. La Carta, en efecto, no forma parte del ordenamiento jurídico comunitario, ya que se encuentra extramuros de él. La eficacia de la Carta queda así seriamente erosionada, aunque ello no es óbice para que se precisara que es un instrumento que no carece de relevancia jurídica (Carillo Salcedo, 2001). En este sentido, no deja de tener valor exegético, ya que podría ser utilizado por el Tribunal de Justicia al realizar su labor hermenéutica. Además, no debe olvidarse que la Carta fue el fruto de un acuerdo entre instituciones europeas, por lo que ha podido sostenerse que el Tribunal podría imponer a las mismas el respeto a un texto que dichas instituciones firmaron, todo ello con fundamento en el principio *patere legem quam ipse feciste* (Benoît-Rohmer, 2001).

3.4.- Los derechos fundamentales en el Proyecto de Constitución

El Proyecto de Constitución cumple una de las tareas que habían quedado pendiente tras la aprobación de la Carta de Derechos Fundamentales, como era la de incorporar el catálogo de derechos al derecho primario. Así pues, el artículo 7 del Proyecto establece el reconocimiento, por parte de la Unión, de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta, que se incorpora al texto del Proyecto de Constitución como Parte II.

Podría pensarse que con esta incorporación la vía de la adhesión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales quedaría automáticamente descartada, al disponer la Unión Europea de su propio catálogo de derechos. Sin embargo, esto no es así. El Proyecto de Constitución, además de recoger la construcción jurisprudencial, estableciendo que los derechos fundamentales que garantiza dicho Convenio, junto con los derivados de las tradiciones constitucionales de los países miembros, forman parte del Derecho de la Unión como principios generales, se refiere también a la adhesión al referido Convenio, si bien – porque acaso no pueda ir más allá- con una fórmula un tanto tímida, que está lejos de ser un mandato. En efecto, el artículo 7 del Proyecto establece que “la Unión procurará adherirse” al citado Convenio.

Así pues, el dilema se resuelve en el Proyecto con una redacción que, lejos de constituir un compromiso, expresa un *desideratum*. De hacerse el mismo realidad, deberán analizarse detenidamente las situaciones que podrían derivarse de la dualidad de la protección de los derechos fundamentales y del conflicto o concurrencia entre ambos sistemas: el interno de la Unión y el establecido, en el marco del Consejo de Europa, para la garantía de los derechos reconocidos en el Convenio. El asunto, hasta el momento, no ha sido pacífico, habiendo dado lugar a debates doctrinales. Sin entrar ahora en ellos, así como en las cuestiones técnicas que podrían plantearse, es menester, sin embargo, señalar que la ampliación de la Unión Europea es un factor que puede actuar en beneficio de la adhesión a la que “incita” el Proyecto de Constitución, pues cuanto mayor sea la coincidencia entre los países miembros de la Unión y los pertenecientes al Consejo de Europa, menor consistencia tendrá la objeción -no exenta de cierta razón- que se fundamenta en la inconveniencia del sometimiento de la Unión, en caso de adhesión al Convenio, a una institución, como es el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, integrada por jueces designados por Estados que no son miembros de la Unión y que, en algunos casos, tienen una escasa tradición en la tutela de los derechos fundamentales (Rodríguez Bereijo, 2000).

4.- Hacia la aprobación del Proyecto de Constitución

Es dominio público que en la Cumbre de la Conferencia Intergubernamental, celebrada en Bruselas los días 12 y 13 de diciembre de 2004, no se llegó a un acuerdo respecto del texto definitivo de la Constitución Europea. El motivo ampliamente aireado para ello fue la disconformidad de España y de Polonia con el cambio del sistema de voto acordado en Niza, por cuanto representaba una pérdida del peso de ambos países. Conviene, sin embargo, esclarecer que ni es ésta la única materia en la que se produjo un desacuerdo –ni acaso la más importante-, ni quizá fuera el motivo real de la falta de consenso.

En primer lugar, debe dejarse constancia de que la actitud de los señalados como chivos expiatorios del desacuerdo (España y Polonia) estuvo lejos de ser irreductible durante la celebración de la reunión. Muy al contrario -y esto es, desde luego, muy claro en el caso de España-, se realizaron nuevas propuestas a la búsqueda de un compromiso, además de expresarse, por parte española, la confianza en que la Conferencia Intergubernamental pudiera concluirse en un próximo futuro y, por parte polaca, su acuerdo con el conjunto del texto.

Mayor tanto de culpa, pese a las apariencias, pudiera acaso corresponder a otros países, como Alemania y Francia, encastillados en la defensa cerrada del sistema introducido por la Convención en el Proyecto de Constitución, encastillamiento que reza especialmente en el caso francés. En tal sentido, la impresión de algunos observadores fue que la imposibilidad de llegar a un acuerdo no molestaba en exceso a la representación francesa, partidaria, al parecer, de que los países fundadores hicieran una Declaración de apoyo al Proyecto de Constitución, dejando así aislados, por esta vía, a los países “rebeldes”. Esta maniobra no llegó a materializarse al considerarse, por parte de otros países, que era inoportuna, pero, en definitiva, subyacía en ella la idea de establecer un “grupo pionero” en el marco de una Europa de dos velocidades. Los hechos acaecidos en los meses sucesivos parecen dar la razón a quienes tuvieron tal impresión, como así pudiera derivarse la reunión tripartita celebrada en Berlín en febrero de 2004 entre Alemania, Francia y el Reino Unido.

Lo cierto es que tal reunión coincidió prácticamente con la firma de una carta, dirigida a la Presidencia irlandesa y a la Comisión, por parte de Italia, España, Polonia, Holanda, Portugal y Estonia, en la que se pedía que el Pacto de Estabilidad se aplicara de un modo no discriminatorio, lo que nos pone en contacto con otro asunto que acaso pueda explicar también la firme posición española ante el nuevo sistema de votación previsto en el Proyecto de Constitución. En tal sentido, la fuerte presión ejercida, meses atrás, por Alemania y Francia para eximirse de las sanciones derivadas del incumplimiento de una reglas, como son las del Pacto de Estabilidad, impuestas -no se olvide- por ellos mismos, no parecía ser un aval que generara la suficiente confianza como para renunciar, sin más, a una posición, en cuanto a la toma de decisiones, conseguida en Niza tras muy arduas negociaciones. Se convendrá, en efecto, en que la aplicación discriminatoria de las reglas del Pacto es un hecho de la suficiente gravedad como para pensarse muy mucho cuales podrían ser las consecuencias de cualquier pérdida de peso en la toma de decisiones.

Por lo demás, tampoco parece ser cierta la impresión de que el cambio del sistema de obtención de la mayoría cualificada fuera el único escollo que encontrara la nave del Proyecto de Constitución en su singladura. Y, acaso, ni siquiera puede que fuera el mayor importancia. En efecto, entre otros, se han señalado dos: De una parte, la defensa, por parte del Reino Unido, del voto por unanimidad en algunos ámbitos; y, de otra, la posición francesa sobre la composición de la Comisión. Estas y otras cuestiones han tenido, sin embargo, una menor visibilidad.

Sea como fuere, parece que las divergencias en cuanto al sistema de voto no serían tan grandes como se hubiera podido dar a entender. Se ha puesto de manifiesto, en tal sentido, no solo la mínima distancia que separa el sistema acordado en Niza del de doble mayoría previsto en el Proyecto de Constitución, sino también que, en la práctica, las votaciones se producen raras veces en el seno del Consejo y cuando llega el caso, las mayorías suelen ser amplias (Riccardi, 2004).

El primer Ministro de Irlanda, en el debate celebrado el 14 de enero de 2004 en el Parlamento Europeo, sobre el programa de la presidencia irlandesa, se comprometió a dar la máxima prioridad a los trabajos de la Conferencia Intergubernamental para llegar a un pronta conclusión. Por su parte, España y Polonia manifestaron su disposición a llegar a acuerdos sobre el asunto en discordia. A tal efecto, en los primeros meses de 2004 se barajaron diversas soluciones, entre ellas la de reservar la aplicación del sistema de Niza a la decisión sobre los asuntos más importantes y aplicar el sistema de doble mayoría al resto.

De otro lado, el nuevo Gobierno español, surgido de las elecciones de marzo de 2004 parece haber manifestado un criterio más favorable a la aceptación del principio de la doble mayoría contemplado en el Proyecto de Constitución. Sin embargo, dado que estas líneas se escriben precisamente el día de la investidura del nuevo presidente del Gobierno de la Nación, no puede adelantarse nada definitivo. *A priori*, y en términos generales, de llevarse a la práctica el criterio expuesto, ello redundaría, sin duda, a favor de la aprobación del proyecto constitucional, a reserva del mantenimiento de la posición, hasta ahora común, por parte de Polonia. Cabría, no obstante, preguntarse si la aceptación del principio de la doble mayoría se efectuará aceptando, sin ninguna matización, el texto del proyecto, lo que podría interpretarse como una

acomodación a los intereses del eje franco-alemán, o si, por el contrario, tal aceptación no será incondicionada.

Desde otra perspectiva, debe recordarse que existe, al parecer, unanimidad sobre la gran mayoría del texto del proyecto. Por ello, la Constitución y, en consecuencia, el modelo de la Unión Europea que en ella se contiene acabará siendo una realidad.

5.- Conclusión

Si esto, como creo, será así, puede concluirse señalando que, conforme a los designios de su Constitución, la Unión Europea, a medio plazo, verá aumentada significativamente su dosis de “comunitarización”, pero sin llegar a constituir una entidad de corte federal. La incorporación de la Carta de Derechos Fundamentales al texto constitucional y la supresión de la estructura por pilares, así como la evolución de los aspectos institucionales y funcionales hacia la vertiente comunitaria así parecería darlo a entender.

Es posible, sin embargo, que en este marco general quede alguna duda acerca del papel que en la práctica pueden representar las cooperaciones reforzadas. Teóricamente concebidas para reforzar el proceso de integración, son, por tanto, un elemento para desarrollar el esquema de la Europa de las dos velocidades. En consecuencia, habrá de verse, a la postre, en su posible plasmación práctica, si responderán a la finalidad de acelerar el proceso de integración, para cuya consecución el Proyecto ciertamente adopta diversas prevenciones, o si, por el contrario, podrían convertirse, más allá de la letra y del espíritu de la futura Constitución, en un arma de doble filo, que actuase en contra de la cohesión de la Unión.

En todo caso, tras la aprobación de la Constitución, la Unión Europea no perderá la originalidad que la ha venido caracterizando desde su creación y seguirá, en consecuencia, siendo una figura *sui generis*, inclasificable en las figuras clásicas del Derecho internacional. Por ello, se ha podido afirmar que el Proyecto de Constitución es la “*sintesi delle due anime, iniscindibili e insopprimibili, costituenti l’Unione, quella intergovernativa e quella federalista*” (Clementi, 2003).

Bibliografia citada

- Benoît-Rohmer, F. (2001): « La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne », en *Recueil Le Dalloz* n° 19.
- Bronzini, G. (2000): “I diritti sociali nella costituzione europea”, en *Democrazia e diritto*, I trimestre.
- Clementi, F. (2003): “Un testo innovativo. Il progetto del Trattato costituzionale: quattro parti per più attori”, en *Dossier Europa* n° 32.
- Díez Picazo, L. M. (1991): “¿Una constitución sin declaración de derechos? (Reflexiones constitucionales sobre los derechos fundamentales en la Comunidad Europea)”, en *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 32.
- Estévez Araujo, J. A. (2001): “La Carta de Derechos de la UE y la dimensión social de la ciudadanía europea”, en *El vuelo de Icaro* n° 1.
- Martín Retortillo, L. (2000): “Para una afirmación de los derechos fundamentales de la Unión Europea”, en *Revista del Poder Judicial* n° 57.
- Morange, J. (1989): *Droits de l'homme et libertés publiques, 2^a ed.* Paris, Presses Universitaires de France.
- Rallo Lombarte, A. (1994) : “Los derechos de los ciudadanos europeos”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* n° 18.
- Riccardi, F. (2004): « Quand et comment reprendre les negociations sur la Constitution? », en *Bulletin Quotidien Europe* n° 8618.
- Rodríguez Bereijo, A. (2000): *La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.* Universidad Autónoma de Madrid.
- Zampini, F. (1999) : « La Cour de justice des communautés européennes, gardienne des droits fondamentaux dans le cadre du droit communautaire », en *Revue Trimestrelle de Droit Européen* n° 4.