

## Notas

# La Constitución Europea: Una Propuesta

## The European Constitution: A Proposal

**Fernando León Jiménez**

Profesor contratado doctor.

Universidad Pablo de Olavide

fleojim@upo.es

Fecha de recepción: junio de 2008

Fecha de aceptación: septiembre de 2008

*Palabras clave:* Europa, Constitución, información, dificultad, articulado.

*Key words:* Europe, Constitution, information, difficult, articles.

---

**Abstract.:** The European Constitution Project has not come to satisfactory fruition. Some fundamental reasons behind its failure are its excessive technicism, the inexistence of political pedagogy, and the biased media campaign propelled by its antagonists. In this essay, I do propose a future alternative European constitution aimed at recoiling the citizenry enthusiasm without renouncing to technical rigor. It does include a proposal of draft articles.

---

**Resumen.:** El proyecto de Constitución para Europa no ha prosperado. Causas fundamentales han sido su excesivo tecnicismo, la falta de pedagogía política y la información sesgada que han difundido sus opositores. En este trabajo se propone una alternativa futura de Constitución que conjure estos defectos en aras de un entusiasmo ciudadano no exento de rigor técnico. Se incluye articulado.

---

## NOTAS PREVIAS

El objeto de este artículo es proponer para el debate una alternativa a la malograda Constitución Europea.

La corta experiencia constitucional europea quedó frenada en sus primeros meses de gestación. El proyecto constitucional se propuso como un modelo ambicioso que pretendía ilusionar a todos los países de la Unión. Tan seguros estaban los autores del texto, que se decide presentarlo a consulta popular ante la certeza de que será bien acogido por los ciudadanos.

Esta ambición primaria quedó patente en varios aspectos. Primero, en el geográfico: abarcaba a todos los países de la Unión y no excluía a miembros futuros, algunos de gran importancia geoestratégica y demográfica. Segundo, el jurídico: se pretendía un texto constituyente que pusiera a estos países en la senda de una unidad más profunda, comprometida y sin retorno. Tercero, en sentido técnico: un texto extenso, prolijo y erudito que, no obstante, apostaba por una claridad suficiente para el jurista medio no especializado y el europeo formado. Por fin, también denotaba una muy notable dosis de ambición política: no se limitaba su aprobación a la ratificación por los Estados, sino que se pretendía un referéndum europeo general que la dotara de una legitimidad democrática directa.

El rechazo en el referéndum francés y holandés dio el tiro de gracia al proyecto. ¿Mala suerte?, ¿falta de oportunidad?, ¿escasa pedagogía política?, ¿demagogia de los detractores?, ¿incapacidad popular para

entender la propuesta?, ¿todo a la vez?. Es difícil hacer un diagnóstico categórico sobre el motivo del fracaso.

En este artículo vamos a exponer los que consideramos que han sido algunas de las razones de que el proyecto esté en vía muerta. Luego propondremos algunos principios desde los que podría superarse. Por fin, avanzamos un texto articulado para el debate: necesariamente, el futuro de Europa pasa por una buena Constitución técnicamente útil y reflejo de valores sentidos por todos.

## RAZONES DEL FRACASO

Es difícil establecer un catálogo de razones cerradas y rotundas que expliquen el naufragio del proyecto. Pero parece que hay algunos motivos que en términos generales pueden admitirse como desencadenantes, a saber:

### a) Excesivo tecnicismo

Para el jurista la norma constitucional era accesible. Como norma legal puede contemplarse como un texto refundido, actualizado y aclarado de los tratados vigentes, al que se incorporaban novedades para avanzar en la integración europea. Pero el lego lo ha visto como un laberinto retórico, lleno de remisiones, abreviaturas, algún tecnicismo insondable y demasiado largo. En fin, un texto lejano con el que le resulta difícil tener una afinidad emocional y cultural. Una norma, en suma, poco popular.

Ciertamente, una norma legal tiene sus reglas de construcción y sus términos inevitables so pena de ser una fuente de problemas futuros. Esto lo entiende cualquier jurista

moderno. Pero una norma constituyente tan ambiciosa como ésta quizás hubiera debido tener un estilo diferente, que sin dejar de ser cercano tuviera las suficientes garantías de seguridad jurídica, y ello aprovechando la misma técnica jurídica y con ciertas dosis de ingenio. Lo más importante en una norma tan importante y sometida al referéndum más extenso de la historia es que sea entendida y aceptada de buen grado por todos los potenciales votantes, algo que no ha sido la regla en este intento.

En el futuro, la nueva tentativa, de seguir el mismo camino referendario, deberá atender fundamentalmente a esta cuestión. Ello reforzará el grado de aceptación real e íntima del europeo y evitará que pueda ser asustado, manipulado e inhibido en su voto positivo por mensajes manipuladores. Nuestra propuesta va en este sentido.

### **b) Falta de pedagogía política**

El esfuerzo acelerado y no suficientemente bien explicado por los promoventes de la reforma ha sido otro factor de fracaso. El proyecto se ha gestado en el secreto, se presenta para su aprobación casi inmediata y no se da tiempo bastante para su lectura y debate social. Esta circunstancia, unida a la anterior, no favorece la confianza en la propuesta y es un caldo de cultivo idóneo para sembrar dudas infundadas.

La abstención masiva y la oposición parcial fueron el resultado de la falta de entusiasmo y dudas del votante.

### **c) “Competencia desleal”**

Los opositores al proyecto fundaron su

postura en la falta de compromiso social del texto: los derechos sociales estaban menospreciados. Realmente esta tesis solamente pudo prosperar en el contexto de las anteriores. Si bien es cierto que la propuesta podría ser más ambiciosa en éste y otros muchos puntos, no lo es menos que las proclamaciones de estos derechos y de todos en general tiene bastante poca importancia desde que su eficacia queda restringida al aparato burocrático de la Unión y a los Estados cuando apliquen el Derecho de ésta (art. II.111 del Proyecto). Es decir, estos derechos en cada Estado serán los que proclamen sus respectivas Constituciones y Leyes. Si se quiere que el contenido de la Constitución Europea sea imperativo en este punto hasta imponerse a los ordenamientos internos, el grado de consenso y asignación de fondos a la Unión por cada Estado debería ser aumentado de forma tan significativa que difícilmente habría acuerdo. Quizás el texto debió ser más realista y limitarse a mencionar la obligación de promoción de la Unión sin más en este punto, que es lo que realmente puede hacerse con éxito, según se ha venido demostrando.

En fin, en términos generales creo que la solución puede venir por la claridad y carácter popular del texto. ¿Puede elaborarse así un proyecto nuevo que desde la misma ambición puedan reflotar el proyecto varado?. A continuación avanzamos nuestra alternativa.

## **EXPLICACIÓN DE LA ALTERNATIVA**

Mi propuesta se funda en la redacción de un texto de contenido sencillo que se someta a referéndum. Este texto contendrá la

fijación de los valores jurídicos y políticos esenciales en los que se puede concretar la cultura europea común. Mediante leyes parlamentarias posteriores que exijan una mayoría cualificada se desarrollará de manera directa la Constitución, y mediante normas de “rango común” el resto del ordenamiento de la Unión.

En términos de éxito popular creo que esta es una buena solución porque evita la incompreensión, desconfianza y manipulaciones a las que hemos aludido. Cada europeo con derecho a voto podría recibir el breve texto en su domicilio, leerlo sin dificultad en un tiempo corto y valorar sin trucos ni desfiguraciones si quiere pertenecer a una comunidad presidida por esos principios. En realidad, es la forma de inicio de los grandes Estados federados y sus declaraciones de derechos: textos sencillos, de fácil exhibición pública y que el ciudadano medio podía valorar desde su cultura. El siglo XVIII nos ha dejado los ejemplos de Francia y Estados Unidos como dos modelos realmente exitosos que han sido, además, génesis de toda una cultura universal. Entiendo que por ello esta puede ser una propuesta realmente democrática y con posibilidades de éxito.

En clave de éxito técnico, esta forma de operar parte de una prueba previa de buen funcionamiento comprobado, a saber: las constituciones modernas, que luego de aprobación popular son desarrolladas por los Parlamentos nacionales a través de un sistema de fuentes jerarquizado y organizado por mayorías según el grado “cercanía constitucional”.

En fin, este sistema permite aquello que los críticos reprochaban al proyecto anterior: que su contenido sea directamente vinculante para todos los Estados y personas, al ser una norma breve que, por esencial, resulta irrenunciable.

Esta no es más que una propuesta para el debate. Desde la humildad espero que junto a otras ideas pueda colaborar en la creación de una comunidad política crucial para los pueblos directamente comprometidos y la humanidad.

## **LA PROPUESTA: CONSTITUCIÓN EUROPEA PREÁMBULO**

La tradición cultural europea ha sido decisiva en la construcción de conceptos fundamentales para la civilización occidental. La dignidad humana, los valores de libertad e igualdad, la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho son conceptos que de génesis europea que han contribuido al progreso y el bienestar de los europeos y la humanidad.

No obstante ello, es igualmente cierto que las diferencias entre las naciones europeas y sus conflictos de intereses han sido causa de atraso, guerras y devastación para los europeos y la humanidad.

Desde los valores inherentes a la cultura europea, es voluntad de las Altas Partes Contratantes superar estas circunstancias que periódicamente han traído guerras y tensiones a Europa, colaborando a la protección de las condiciones de vida social y natural que garantizan la paz, el progreso

y la estabilidad, por lo que aprueban mediante las firmas que al final del texto incorporan los Altos Representantes de los Estados las disposiciones siguientes:

## Pacto de Unión

**Artículo 1.-** Los Estados que ratifican esta Constitución convienen en crear la Unión Europea, entidad supraestatal que ejerce de manera independiente la autoridad que le atribuyen sus miembros, que serán democráticos bajo pena de expulsión.

**Artículo 2.-** Su finalidad es colaborar a la paz y el bienestar de los pueblos.

**Artículo 3.-** Su bandera es de color azul, con un círculo de estrellas doradas en el centro en número equivalente al de miembros fundadores; su himno es el “Himno a la Alegría” del L. V. Bethoven; la moneda común, el euro; su lema, “Unida en la diversidad”; y el Día de Europa es el 9 de Mayo, que será festivo en todos los países miembros.

## Derechos y deberes

**Artículo 4.-** La Unión se funda en la dignidad humana, por lo que proclama como esenciales los valores de libertad, igualdad, justicia, seguridad y fraternidad.

En concreto, toda persona en el territorio de la Unión gozará de los siguientes derechos fundamentales:

- A la vida, a la integridad física y moral y a no sufrir tortura ni tratos inhumanos.
- A la seguridad y libertad, y a un procedimiento de habeas corpus para el caso de su privación arbitraria.
- A la igualdad, sin que puedan mantenerse situaciones de discriminación por razón de sexo, religión, raza, creencia u otro motivo inaceptable.
- A la tutela de los Tribunales y a un juicio justo, público y sin retrasos injustificadas.
- A la presunción de inocencia y a no ser sancionado dos veces por el mismo hecho.
- A no ser condenado sin ley previa, a pena de muerte, prisión perpetua o castigos desproporcionados.
- A la libertad de conciencia.
- Al honor, la intimidad, el secreto de las comunicaciones privadas y la inviolabilidad domiciliaria.
- A la libertad de prensa, expresión y crítica.
- A la libertad de residencia dentro del territorio de la Unión.
- A reunirse, asociarse o crear fundaciones.
- A recibir educación pública y gratuita para la instrucción elemental, crear centros educativos privados y a la libertad de cátedra.
- A la sanidad pública y gratuita.
- A la propiedad, de la que solamente podrá ser privado por utilidad pública y

previa indemnización adecuada.

- Al matrimonio, conforme a lo que dispongan las leyes nacionales.
- A la libertad de afiliarse y crear sindicatos.
- A la objeción de conciencia en los casos que fijen las leyes.
- A la libertad de empresa.
- Al asilo por razones de conciencia o riesgo grave.
- A participar en los asuntos públicos y a ser elector y elegible para cargos políticos.

**Artículo 5.-** La Unión promocionará el pleno empleo, la cultura, la protección de la Naturaleza, el acceso a la vivienda, los sistemas educativos y sanitarios públicos, la igualdad real de los ciudadanos y un alto nivel de protección social.

**Artículo 6.-** Los europeos tienen el deber de contribuir a través de sus Estados al sostenimiento de los gastos de la Unión y a cumplir los servicios civiles que sean necesarios en situaciones extraordinarias.

## Cohesión interior

**Artículo 7.-** Se garantiza en el territorio de la Unión la libertad de circulación de personas, servicios y patrimonios.

**Artículo 8.-** Asimismo, la competencia es libre.

**Artículo 9.-** Quedan prohibidas las accio-

nes públicas y privadas que puedan restringir o falsear las anteriores.

**Artículo 10.-** La Unión fomentará un desarrollo igualitario de sus miembros y la creación de un espacio común de libertad, seguridad y justicia.

## Relaciones exteriores

**Artículo 11.-** La política exterior de la Unión se orienta a la defensa de los intereses comunes de sus miembros y la cooperación con terceros Estados en asuntos de conveniencia común o global.

**Artículo 12.-** La Unión prestará ayuda leal a los pueblos desfavorecidos para la erradicación de la pobreza, la protección de los derechos humanos y el logro de la democracia.

## Instituciones

**Artículo 13.-** Son instituciones esenciales de la Unión el Parlamento, el Gobierno y el Tribunal de Justicia.

**Artículo 14.-** El Parlamento Europeo, compuesto de un máximo de 500 miembros elegidos por sufragio universal cada 5 años, ejerce la competencia legislativa, designa al Jefe del Gobierno y nombra al Defensor del Pueblo Europeo, que lo informa pública e imparcialmente sobre las quejas que recibe sobre el funcionamiento del aparato de la Unión.

**Artículo 15.-** El Gobierno Europeo, designado por el Parlamento, dirige la política interior y exterior y la Administración de la Unión.

**Artículo 16.-** El Tribunal de Justicia vela de

manera independiente por el cumplimiento del Derecho en la Unión.

**Artículo 17.-** Un Banco Central Europeo dirige la política monetaria y un Tribunal de Cuentas queda encargado de examinar la correcta gestión de los fondos de la Unión.

**Artículo 18.-** Podrán crearse los organismos necesarios para la consecución de los fines de la Unión.

## Eficacia del Derecho Europeo

**Artículo 19.-** Los Estados miembros y sus ciudadanos están sujetos a esta Constitución y al Derecho de la Unión, que la realiza mediante las siguientes clases de normas:

- Leyes Europeas, cuando inmediata y directamente obligue a todos los ciudadanos y Estados miembros.
- Leyes Marco, cuando obligan al Estado receptor a adoptar medidas legales para conseguir los fines que establece.
- Reglamentos, que se dictarán para el desarrollo de detalle de las anteriores.
- Decisiones, que se limitan a imponer alguna medida precisa a algún Estado, empresa o persona en aplicación de Ley o Reglamento previo.
- Recomendaciones, o sugerencias de adaptación a los Estados que solamente serán obligatorias al convertirse en alguna de las anteriores.

**Artículo 20.-** Cada apartado de esta Cons-

titución se desarrollará directamente por una Ley Europea, que deberán aprobarse por dos tercios del Parlamento.

**Artículo 21.-** Las competencias de la Unión en cada ámbito son las que vienen especificadas en los Tratados vigentes y en lo nuevos que se firmen o modifiquen los actuales.

**Artículo 22.-** La Unión adoptará las providencias convenientes para alcanzar un alto nivel de calidad en la vigencia de los derechos y fines que proclama esta Constitución.

**Artículo 23.-** Las vulneraciones de la Constitución o el Derecho de la Unión serán impugnables ante los Tribunales nacionales, el de Justicia de la Unión y el Europeo de Derechos Humanos, en los términos que establezca la Ley.

Disposición complementaria.- Los Tratados fundacionales y el Derecho de la Unión se mantendrán vigentes en lo que no se opongan a esta Constitución, considerándose durante un año como desarrollo de ésta. En este plazo se procederá a la adaptación de este conjunto de normas jurídicas al sistema de fuentes y nomenclatura legal contenidas en este texto.

**La Unión y los Estados que la integran que no lo hayan hecho ya firmará en el plazo de un año su adhesión al Convenio Europeo de Derechos Humanos.**

**Esta Constitución entra al año de su publicación.**

**Siguen firmas.**