

Revista de Derecho Político, núm. 70, 2007, págs. 15-34

Fecha recepción: 04.07.2007

Fecha aceptación: 23.07.2007

LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD DE DERECHO CONSTITUCIONAL*

POR

KLAUS STERN

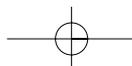
Catedrático de Derecho Público
Universidad de Colonia

I.

Al conmemorarse ahora el 50 aniversario de los Tratados por los que se crearon la CEE y la EURATOM parece lógico que mi ponencia enlace con esta efeméride. Quizá deberíamos recordar también que este aniversario se celebra 60 años después del famoso discurso de *Winston Churchill* en Zurich, en el que habló de la «familia europea», de

* Texto revisado de la Conferencia impartida por el autor el 6 de junio de 2007 en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, y organizada por dicho Centro en colaboración con el Departamento de Derecho Constitucional de la UNED y con el Goethe Institut de Madrid. Traducción realizada por Carlos Vidal Prado, Profesor Titular de Derecho Constitucional de la UNED.

Las primeras palabras del profesor Stern fueron las siguientes: «Para mí significa una especial alegría, así como un gran honor, el poder dirigirme a ustedes de nuevo, después de mucho tiempo, aquí en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales en Madrid. Me gustaría dar las gracias a mi colega y amigo Carlos Vidal por la amabilidad de haberme invitado. Él ha estado con frecuencia en la Universidad de Colonia y nos ha enseñado mucho sobre el Derecho Constitucional español. Por fin tengo la oportunidad de devolver la visita y de venir a España».



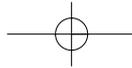
la que también debía formar parte Alemania, a pesar de que se considerase «nación enemiga» según los artículos 53 y 107 de la Carta de Naciones Unidas de 1945. Son muchos los que consideran que el 25 de marzo de 1957 es el verdadero momento en el que nace la unidad europea, pero suelen pasar por alto que en la Asamblea Nacional alemana elegida en 1848 y reunida en la *Paulskirche* hubo un diputado, *Arnold Ruge*, que ya presentó el proyecto de una Confederación democrática europea, aunque no obtuviese eco alguno. Tampoco tendría más suerte el poeta Víctor Hugo en 1851, ante la Asamblea nacional francesa. Su plan para lograr una Europa unida sólo cosechó protestas y burlas. Antes incluso habían fracasado las ideas de unidad europea presentadas por científicos en el Congreso de Viena, al igual que lo harían cien años más tarde el movimiento paneuropeo del Conde austriaco *Coudenhove-Kalergi*, por citar sólo a unos cuantos precursores de la idea europea.

Fueron las dos grandes guerras europeas, con dimensiones en parte mundiales, las que abocaron al fracaso todos los planes de unión. Pero las tempranas utopías empezaron a tomar cuerpo incluso durante la guerra, con nuevos bríos sobre todo después del fin de la Segunda Guerra mundial¹ que tanto dolor y destrucción había deparado a los pueblos de Europa.

El plan *Schumann* que pretendía unir la producción del carbón y el acero de Alemania y Francia —con participación de otros estados europeos— y colocarla bajo el mando de una máxima autoridad común ya hablaba de una «primera etapa de la federación europea». La puesta en marcha del plan mediante el Tratado de la CECA en 1951, concebido para un plazo de cincuenta años, sentó las bases para poder dar nuevos pasos, pero en un primer momento no se produjo avance alguno en la comunitarización, ni tampoco en la Comunidad política europea ni en la Comunidad europea de la defensa.

De ahí que se volviesen los esfuerzos hacia la construcción de la comunitarización en materia económica. Un memorándum elaborado por el belga *Paul-Henri Spaak* impulsó, a finales de mayo de 1955, la creación de una Comunidad Económica Europea y —gracias a Jean Monnet— también una Comunidad Europea de la Energía Nuclear,

¹ Sobre la historia del nacimiento ver H. VON DER GROEBEN, *Deutschland und Europa in einem unruhigen Jahrhundert*, 1995; H. WEHBERG, *Ideen und Projekte betr. die Vereinigten Staaten von Europa in den letzten hundert Jahren*, 1984; H.-J. KÜSTER, *Die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft*, 1982; W. LOTH, *Der Weg nach Europa*, 2.ª edición, 1961.



LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

para resolver los problemas europeos de la energía. Los Ministros de Asuntos Exteriores de los seis países fundadores aceptaron estas propuestas en la Conferencia de Messina de junio de 1955, y con ello comenzó una nueva etapa de la integración europea occidental². El objetivo expreso consistía en crear un mercado común y garantizar el uso de la energía nuclear con fines pacíficos. El 25 de marzo de 1957 se firmó en Roma de forma solemne el Tratado por el que se creaba la CEE y el Tratado por el que se creaba la Comunidad Europea de Energía Nuclear y los seis parlamentos procedieron a su ratificación con celeridad.

Este nuevo avance en la integración no se debe interpretar sólo como relevante en lo económico, porque tuvo un carácter eminentemente político; así lo entendieron todas las partes, ya que no cabía duda alguna de que ello implicaba una renuncia a importantes competencias de soberanía nacional que se trasladaban a una serie de órganos supranacionales como la Comisión, el Consejo de Ministros, el Parlamento y el Tribunal. Sólo unos pocos fueron capaces de intuir el éxito tan sorprendente que iba a tener este segundo paso de integración³.

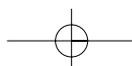
II.

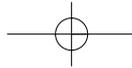
En el momento en que se firmaron los dos tratados fundacionales europeos, las Constituciones de la posguerra de los tres grandes países europeos, a saber, Italia, Francia y Alemania, estaban en sus comienzos. Por aquel entonces ningún responsable político, ni siquiera los padres fundadores de Europa, como *Konrad Adenauer*, *Alcide de Gasperi*, *Robert Schumann* y *Paul-Henri Spaak*, por citar sólo a unos cuantos, se atrevían a pensar en una *Comunidad de Derecho Constitucional (Verfassungsrechtsgemeinschaft)* para Europa. La idea dominante consistía en lograr —partiendo del Acuerdo sobre Cooperación Económica Europea (OCDE), de los Estatutos del Consejo de Europa, del Convenio Europeo de Derechos Humanos y del Tratado fundacional de la Comunidad europea del carbón y del acero— un importante avance en la integración creando una Comunidad económica, una «Comunidad de integración funcional», como lo denominaría más tarde *Hans Peter Ipsen*⁴.

² Cfr. STREINZ/OHLER/HERRMANN, *Die neue Verfassung für Europa*, 2005, pp. 3-4. *Ibidem*. Pueden encontrarse referencias a las primeras voces; además, G. F. VON MARTENS, *Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe fondés sur les Traités et l'Usage*, 1788.

³ Igual valoración se encuentra en TH. OPPERMANN, «Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union», DVBl. 2007, p. 329.

⁴ H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, p. 196.





Pero al mismo tiempo había algunos atisbos, aunque por aquel entonces todavía latentes, hacia una constitucionalización de la Comunidad. En el Preámbulo del Tratado de la CEE encontramos una referencia a las «bases para una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos». Una fórmula utilizada con frecuencia desde entonces, bien de forma literal o al menos simbólica. Pero por supuesto quedaba por definir cómo sería esa unión y a qué final conduciría.

Cincuenta años más tarde ya sabemos que en 1957 se inició un proceso de juridificación cada vez mayor de la Comunidad. *Walter Halstein*, uno de los principales artífices del Tratado de Roma⁵, empezó a hablar muy pronto de la Comunidad Europea como «Comunidad de Derecho» (*Rechtsgemeinschaft*), pero sin tener en mente la perspectiva jurídico-constitucional, quizá porque le resultaba más lejana, al ser un experto en Derecho privado que pensaba en las categorías de los Tratados. La idea de pasar de un Tratado de Derecho internacional a una Constitución de la Comunidad surgiría por primera vez ya con la ratificación⁶.

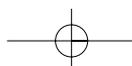
En 1967, al abordar la cuestión de si los Reglamentos comunitarios podrían ser objeto de recurso de amparo, el Tribunal constitucional federal alemán se pronunció del siguiente modo: «El Tratado de la CEE es en cierto modo la Constitución de dicha Comunidad»⁷. Luego serán *Hans Peter Ipsen* y otros los que concederían al Derecho primario europeo, es decir, a los Tratados, el carácter inequívoco de una «Constitución de las Comunidades», porque «contenían los principios jurídicos fundamentales sobre los fines, la organización y el funcionamiento de las Comunidades»⁸.

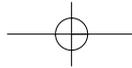
⁵ Así, TH. OPPERMAN, *Ius Europäum*, coordinado por C. D. CLASSEN, M. NETTESHEIM, W. GRAF VITZTHUM, 2006, p. 125; M. KILIAN, «Walter Hallstein: Jurist und Europäer», *JöR* 53 (2005), pp. 369 y ss., con más referencias bibliográficas.

⁶ Así el Gobierno federal manifestó, con motivo de la ratificación del Tratado de la CECA y de la CEE, que estarían llamados a constituir «una figura europea de género altamente constitucional a lo largo de su vida» (cfr. Deut. Bundestag, 1/2401, Anl. 3, S. 4; 2. WP, Drs. 3440, Anl. C, S. 108). A esta manifestación siguieron notables autores europeos, empezando por C. F. OPHÜLS, «Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen», en: J. H. KAISER (Coord.), *Planung I*, 1965, p. 229; H. P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, p. 64.

⁷ BVerfGE 22, 293 (296).

⁸ Th. Opperman, *Ius Europäum* (nota a pie de página núm. 5), p. 235; así se significó ya en los fundamentos oficiales en el proceso de ratificación, que los Tratados creaban «una figura europea de género constitucional», BT-Drucks. 1/2401, Anl. 3, S. 4; BT-Drucks. 2/3440, Anl. C, S. 108; además THOMAS SCHMITZ, «Der Vertrag über eine Verfassung für Europa als Verfassung», en: *Festschrift Chr. Starck, Die Ordnung der Freiheit*, 2007, p. 623 con más referencias.





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

A medida que se fue desarrollando, y de modo expreso tras la modificación de los Tratados fundacionales por medio del Acta Única Europea, los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam (con la creación de la UE), se puso en boga la idea de hablar del Tratado de la Unión y el Tratado de la CEE como «Constitución europea». Dos ponentes de la reunión de Profesores de Derecho del Estado alemanes (*Staatsrechtslehre*) en Leipzig, el año 2000, no dudaron ni un momento en aplicar el concepto de Constitución para la Comunidad, a pesar de que ésta no fuese inequívocamente un Estado⁹. Para ello pudieron invocar incluso al TJCE, que calificó al Tratado de la CEE como «documento constitucional de una comunidad jurídica»¹⁰, al igual que a una serie de autores extranjeros¹¹. Pero esta calificación no fue en modo alguno inequívoca, porque también hubo voces disidentes¹².

Sólo había unanimidad a la hora de concederles al Tratado de la UE y al de la CEE un rango superior, como el que tiene una Constitución, en comparación con el llamado Derecho secundario, de los Reglamentos y Directivas¹³. Para estas últimas se hacía valer el principio de potestad limitada, según el art. 5 del Tratado de la UE y el art. 5 del Tratado de la CEE. Sólo en caso de que los Tratados fundamentasen unas competencias, podrían actuar los órganos de la Unión o de la Comunidad. Pero ello no significa todavía que los Tratados tengan auténtico carácter constitucional, ya que algo similar también se podría deducir de la relación entre Ley y Reglamento en el Derecho nacional. El carácter constitucional de los tratados fue rechazado más contundente-

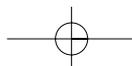
⁹ Cfr. P. HÄBERLE, «Der Sinn von Verfassungen in kulturwissenschaftlicher Sicht», AÖR 131 (2006), p. 621 (627); últimamente, de modo persuasivo, TH. SCHMITZ (nota a pie de página núm. 8), pp. 623 y ss., con abundantes referencias; I. PERNICE, «Europäisches und nationales Verfassungsrecht», VVDStRL 60 (2001), p. 148 (149 y ss.); P. M. HUBER, *Ibidem*. p. 194 (196 y ss.), cada uno con abundantes citas; un análisis fundamental se encuentre en A. PETERS, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001.

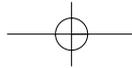
¹⁰ EuGH, Informe 1/91, Slg. 1991, I-6079 Rdn. 21; además EuGHE 1986, 1339 (1365 y ss.); EuGHE 1996, I-1759 (1789) – EMRK-Informe.

¹¹ Más referencias en I. PERNICE, *op. cit.* (nota a pie núm. 9) relativas a autores franceses y británicos, desde la perspectiva italiana vid. ST. MANGIAMELI, *L'Ordinamento Europeo*, 2 tomos, 2006; F. BALAGUER CALLEJÓN, «Die europäische Verfassung auf dem Weg zum Europäischen Verfassungsrecht», JöR n. F. 53 (2005), pp. 401 y ss.

¹² Cfr. W. MENG, en: VON DER GROEBEN/J. SCHWARZE (Coords.), *EUV/EGV*, Tomo I, 6.ª edición, 2003, Art. 48 EUV, Número marginal 5, con más referencias bibliográficas. Una minuciosa toma de posición por parte de CHR. CALLIESS, en: CALLIESS/RUFFERT, *Verfassung der Europäischen Union*, 2006, Art. I-1 Número marginal 19 y ss.

¹³ Cfr. H. HETMEIER, en: Lenz/Borchardt, *EUV/EGV*, 4.ª edición 2006, Art. 249, número marginal 22.





mente, al afirmar que dichos tratados no nacen por un acto constituyente de los pueblos europeos y que incluso no se puede identificar el legislador constitucional. El concepto de Constitución se aplica en consecuencia sólo al Estado soberano y al orden fundamental que rige en él, una Constitución aprobada por el pueblo de un Estado o al menos imputable al mismo¹⁴.

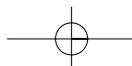
No queda del todo claro si la famosa Sentencia de Maastricht del Tribunal constitucional federal alemán se debe interpretar bajo el mismo prisma. Dicho Tribunal habla de una «Unión de Estados» (*Staatensverbund*) a la que cabría asignar una Constitución, al igual que a un Estado individual. Por otro lado, el Tribunal también da a entender que son los Estados miembros los que siguen siendo «dueños de los Tratados» (*Herren der Verträge*) y que el Derecho comunitario sólo puede surgir si está cubierto por un acto de transferencia¹⁵. La Unión y la Comunidad no pueden decidir por sí mismas sobre su propio orden fundamental, porque dependen de la decisión de terceros. En consecuencia, la utilización del concepto de Constitución sería una llamada *falsa demonstratio*, que genera malentendidos y desencantos sobre lo que es capaz de lograr la Comunidad¹⁶.

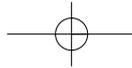
Queda fuera de toda duda que se trata de Tratados de Derecho internacional, que han fundamentado y fundamentan el sistema jurídico de la Comunidad y de la Unión, y desde luego continuarán haciéndolo por mucho tiempo en su ulterior desarrollo. Esto, sin embargo, no implica que el orden jurídico instaurado por los Tratados deba tener también carácter constitucional si uno analiza su contenido. El primer Tra-

¹⁴ Cfr. especialmente D. GRIMM, «Braucht Europa eine Verfassung?», JZ 1995, p. 581 (586); J. ISENSEE, «Integrationsziel Europastaat?», en: *Festschrift U. Everling*, 1995, Tomo I, pp. 580 y ss.; P. KIRCHHOF, en: A. VON BOGDANDY (Coord.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, pp. 89 y ss.; P. KIRCHHOF, en: *Liber amicorum Oppermann*, 2001, pp. 201 y ss.; TH. SCHMITZ, *Integration in der Supranationalen Union*, 2001, pp. 369 y ss.; «Der Vertrag über eine Verfassung für Europa als Verfassung», en: *Festschrift Chr. Starck*, 2007, pp. 623 y ss., con más referencias bibliográficas.

¹⁵ Cfr. BVerfGE 89, 155 (190). A veces se menciona la Unión de Estados como «unión constitucional»; cfr. I. PERNICE, en: H. DREIER (Coord.), *Grundgesetz*, Tomo II, 2.^a edición 2006, Art. 23 Número marginal 20, con más referencias bibliográficas.

¹⁶ Cfr. CHR. HILLGRUBER, «Perspektiven der künftigen Rechtsform Europas», *Der Staat*, Cuaderno 16 (2006), pp. 257 y ss.; H.-H. RUPP, «Grundgesetz und Europäischer Verfassungsvertrag», JZ 2005, p. 741 (743); «Anmerkungen zu einer europäischen Verfassung», JZ 2003, p. 18; CHR. HILLGRUBER, «Souveränität – Verteidigung eines Rechtsbegriffs», JZ 2002, p. 1072; CHR. KOENIG, «Ist die Europäische Union verfassungsfähig?», DÖV 1998, p. 268 (275); VEDDER/HEINTSCHEL VON HEINEGG, *Europäischer Verfassungsvertrag* 2007, p. 40.





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

tado estatal elaborado con motivo de la reunificación alemana también recibió el calificativo de «Tratado constitucional»¹⁷. No hay nada que impida aplicar unos conceptos referidos hasta la fecha al Estado también a unas instituciones supranacionales, siempre y cuando estas instituciones estén organizadas de forma similar a un Estado¹⁸.

El hecho de que aquí se pueda estar hablando o no de un nuevo concepto constitucional «postnacional» es un asunto secundario¹⁹. Lo realmente importante consiste en saber si el Tratado o los Tratados contienen disposiciones que cabría equiparar a las de la Constitución de un Estado. Ello supone saber en concreto si estamos ante el orden normativo fundamental y de máximo rango que regula la organización y las competencias, fija tareas, objetivos y orientaciones en valores, y que sobre todo establecen los derechos de los ciudadanos sometidos a esta «Unión de Estados».

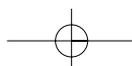
Analizando el asunto desde esta perspectiva, podemos decir que la integración europea, desde la CECA, pasando por el Tratado de la CEE y el Acta Única Europea hasta el diversas veces modificado Tratado de fundación de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, con el concurso del desarrollo jurídico a través del TJCE, todo ello ha supuesto un avance continuado hacia la constitucionalización de esa Unión de Estados europeos. Lo que aquí se ha producido es una «evolución constitucional»²⁰, que por supuesto ha tenido progresos y retrocesos, pero una evolución que jamás ha perdido de vista los ideales del Derecho Constitucional. Porque siempre la integración se ha basado en los ideales clásicos de una Constitución, como son el Estado de Derecho, la Democracia, el mantenimiento de la paz en el interior y exterior, la garantía de bienestar, los Derechos humanos, los Derechos fundamentales, con especial atención a las libertades propias de la economía de mercado, y sin olvidar por ello los componentes sociales. Estos principios básicos del Derecho constitucional los han aportado en mayor o menor medida casi todos los Estados miembros a la Comunidad

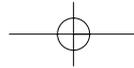
¹⁷ Cfr. K. STERN, en: *Verträge und Rechtsakte zur Deutschen Einheit*, coords. VON STERN/SCHMIDT-BLEIBTREU, Tomo 1, 1990, p. 43.

¹⁸ Cfr. referencias bibliográficas en CALLIESS/RUFFERT, *Verfassung der Europäischen Union – Kommentar der Grundlagenbestimmungen*, 2006, p. 11 (Nota a pie de página 72); F. Cromme, «Verfassungsvertrag der Europäischen Union», DÖV 2002, 593.

¹⁹ Cfr. CALLIESS/RUFFERT, *op. cit.* (Nota a pie de página 18), Art. I-1 Número marginal 20.

²⁰ TH. GIEGERICH, *Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozeß: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung*, 2003, p. 150.





KLAUS STERN

y la han convertido en una unión de valores basada en estos principios fundamentales. Esta fórmula, la de una comunidad de valores, se ha convertido en sello identificador de la Unión y la Comunidad²¹.

A la vista de la problemática que rodea al concepto de valor²², yo desde luego prefiero hablar de una Comunidad de Derecho constitucional²³. Con este concepto podemos expresar a la vez que se han integrado unos contenidos de Derecho constitucional que forman parte de la tradición de todas las constituciones europeas desde la transición del siglo XVIII al siglo XIX y que forman parte del acervo común constitucional en Europa. Estos contenidos han sido y siguen siendo parte de la homogeneidad constitucional europea, que avalan que la UE de Estados podría tener una ligazón más estrecha que por ejemplo la Unión Interamericana.

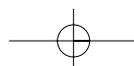
III.

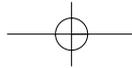
Estoy lejos de afirmar que todos los ideales del Estado constitucional contenidos en los Tratados se hayan materializado. Somos conscientes de los déficits democráticos de la Unión, sabemos de la limitación de los derechos del Parlamento Europeo a la hora de elegir y controlar los Ejecutivos europeos y sus comportamientos presupuestarios. Pero se observa claramente que existe la intención de lograr los grandes ideales del Estado constitucional. Para demostrarlo baste con

²¹ Cfr. J. ISENSEE, «Zweckverband oder Wertegemeinschaft», *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 15.1.2007, p. 8; TH. OPPERMAN, «Von der Gründungsgemeinschaft zur Mega-Union», DVBl. 2007, p. 329 (331); F. REIMER, «Wertegemeinschaft durch Wertennormierung?», ZG 2003, pp. 208 y ss.; E. W. BÖCKENFÖRDE, *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*, 2.^a ed. 1992, p. 88; M. HERDEGEN, «Die Europäische Union als Wertegemeinschaft: aktuelle Herausforderungen», en: *Festschrift R. Scholz*, 2007, p. 139 (141 y ss.).

²² Cfr. el más reciente TH. RENSMANN, *Werteordnung und Verfassung*, 2007, pp. 329 y ss.; CHR. CALLIESS, «Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht», JZ 2004, p. 1033, con más referencias bibliográficas.

²³ De modo semejante a como, ante la implicación de las constituciones de los Estados miembros, otros habla de «unión constitucional» (p. ej., ST. OETER, «Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte», VVDStRL 66 (2007), p. 362; I. PERNICE, «Die Dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund», EuR 1996, p. 27; I. PERNICE, «Europäisches und nationales Verfassungsrecht», VVDStRL 60 (2001), pp. 163 y ss.; CHR. CALLIESS, en: CALLIESS/RUFFERT (Coords.), *EUV/EGV*, 3.^a edic. 2007, Art. 1 EUV Número marginal 36; TH. KINGREEN, *Das Sozialstaatsprinzip im europäischen Verfassungsverbund*, 2003).





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

citar las conclusiones de la Presidencia durante los Consejos Europeos de Colonia y Tampere, donde se dice textualmente: «El cumplimiento de los Derechos fundamentales es un principio fundador de la UE y condición imprescindible para su legitimidad». O también, en otro momento: «La integración europea se basaba desde sus inicios en un compromiso común con la libertad, que se apoya en los derechos humanos, en instituciones democráticas y en el Estado de Derecho»²⁴. Y la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007 sigue en la misma línea²⁵.

Acabo de citar ahora unas frases de las conclusiones del Consejo celebrado en Colonia y Tampere, y lo he hecho intencionadamente porque allí se inició una nueva fase en el proceso de constitucionalización de la integración europea, y ello en dos direcciones: por un lado se pretendía modificar el método de constitucionalización continuada, y por otro se pretendía elaborar, como se dijo, una Carta de los Derechos fundamentales de la UE, en la que se incluyan derechos «como los que se garantizan en el CEDH y como los que se derivan de nuestras tradiciones constitucionales comunes (...) En la elaboración de la Carta habrá que tener en cuenta además los derechos de índole económica y social(...)»²⁶.

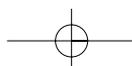
El «Gremium» que se formó para abordar esta tarea estuvo presidido por el ex Presidente de la República federal de Alemania, *Roman Herzog*, y a él pertenecieron fundamentalmente miembros del Parlamento Europeo y diputados de los Parlamentos nacionales. Los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros eran sólo una minoría. Como el concepto «Gremio» no parecía estar en consonancia con la relevancia del encargo y el rango de sus 62 miembros, se empezó a hablar de Convención (*Konvent*). Puede que con este concepto se quisiera recordar la Convención de Filadelfia que hizo surgir la Constitución americana, o también podemos hablar precisamente de otra Convención importante, la de *Herrenchiemsee*, que es la que elaboró la Ley Fundamental alemana. Desde diciembre de 1999 hasta octubre de 2000 trabajó la Convención y elaboró una Carta de Derechos de la UE con 54 artículos²⁷.

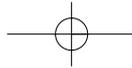
²⁴ Cfr. *Bulletin der Bundesregierung* Nr. 49 de 16.8.1999, p. 535; *Bulletin* Nr. 84 de 7.12.1999, p. 793.

²⁵ Impresa en *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 24.3.2007, p. 2.

²⁶ Decisión del Consejo Europeo de 15 y 16 de octubre de 1999, vid. P. Mombauro, «Entstehungsgeschichte der Charta der Grundrechte der Union», en: TETTINGER/STERN (Coords.), *Kölner Kommentar zur Europäischen Grundrecht-Charta*, Tomo IV, nota a pie de página 14, p. 217.

²⁷ Cfr. de modo extenso y detallado, P. Mombauro (Nota a pie de página 26), Tomo IV.





Quedaba fuera de toda duda que la Convención no iba a elaborar un Derecho vinculante. La Declaración del Consejo Europeo de Colonia ya hablaba de que había que «analizar si y en su caso, cómo, integrar la Carta en los Tratados»²⁸, pero también era previsible que esta formulación al máximo nivel de los Derechos fundamentales no iba a carecer de relevancia. El desarrollo de los derechos fundamentales en la UE ha recibido con ello un empuje considerable. Desde una protección jurídica de los Derechos fundamentales de creación judicial se pretendía llegar a un Derecho europeo primario claro y positivo que acogiese esos Derechos fundamentales, si se hubiese escogido la vía de la modificación del Tratado según el art. 48 del Tratado de la UE.

Pero hubo dudas. El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, así como el Consejo Europeo proclamaron en diciembre de 2000, solemnemente, la Carta en Niza y corroboraron precisamente con ello la Declaración de Colonia, que habría que analizar «si, y en su caso cómo integrar la Carta en los Tratados ya existentes»²⁹. En la práctica jurídica la Carta fue objeto de atención como elemento de autoobligación o también como fuente jurídica, sobre todo para los fiscales, para los Tribunales de primera instancia (todavía no para el TJCE), para el Parlamento, la Comisión y los Tribunales de los Estados miembros³⁰.

IV.

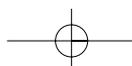
El destino de la Carta de Derechos Fundamentales se vio unido desde la Conferencia intergubernamental de Laeken de diciembre de 2001 a un proyecto bastante más amplio, porque se trataba de instaurar un «Convención constitucional» (*Verfassungskonvent*) que llevaba el ambicioso título «Convención para el futuro de Europa»³¹. Bajo la presidencia del anterior Jefe de Estado francés, Valéry Giscard d'Estaing, la Con-

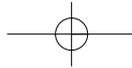
²⁸ EuGRZ 1999, 364 (365).

²⁹ Cfr. P. Mombaur, *op. cit.* (Nota a pie de página 26), B IV Número marginal 11; además H.-M. WOLFFGANG, en: LENZ/BORCHARDT (Coords.), *EUV/EGV*, Art. 6 EUV, Número marginal 4; K. STERN, en: K. STERN /P.J. TETTINGER (Coords.), *Die Europäische Grundrechte-Charta im wertenden Verfassungsvergleich*, 2005, pp. 29 y ss.

³⁰ Cfr. las referencias en R. STREINZ, *EUV/EGV Kommentar*, 2003, Anotaciones a la GR-Charta, Número marginal 5 y ss.; EuGH, Slg. 2003, II-1 Número marginal 122; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Tomo IV/1, pp. 1622 y ss.; J. GEERLINGS, «Der Fortgang des Europäischen Verfassungsprozesses», RuP 2006, p. 23 (25); J. SCHWARZE, «Ein pragmatischer Verfassungsentwurf – Analyse und Bewertung des vom Europäischen Verfassungskonvent vorgelegten Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa», EuR 2003, p. 535 (560 y ss.)

³¹ Cfr. Mombaur, *op. cit.* (Nota a pie de página 26), Tomo IV.





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

vención, de 150 miembros, que contaba también con un claro predominio parlamentario, estaba llamada a redactar un «Proyecto de Tratado por el que se instituyese una Constitución para Europa». El Proyecto, en el cual se integró también la Carta de Derechos Fundamentales, fue presentado tras un año y medio de deliberaciones entre 2002 y 2003, después de un laborioso trabajo no exento de controversias, y fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 por los representantes de los 25 estados miembros de la Unión. De este modo nadie se sorprendió de que se empezase a hablar de un «segundo Tratado de Roma»³².

El Tratado ha sido ratificado hasta la fecha por 18 estados miembros pero ha fracasado en los referéndums celebrados en Francia y los Países Bajos³³. Su destino se mantiene, en consecuencia, en vilo. La actual presidencia alemana de la Unión está intentando desde enero de 2007 darle un nuevo ímpetu al proceso constitucional. Si tendrá éxito o no, no se sabe todavía. En estos momentos, todavía no se pueden hacer predicciones.

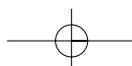
El documento firmado por los jefes de Gobierno es, en cuanto a su naturaleza jurídica, un Tratado de derecho internacional, al igual que los anteriores tratados³⁴. Pero desde el punto de vista material son sobre todo las dos primeras partes las que gozan de carácter constitucional. En este sentido cabría hablar de Tratado constitucional (*Verfassungsvertrag* o *Vertragsverfassung*), tal como lo indica el propio título: Tratado sobre una Constitución para Europa³⁵. Es justo en este sentido en el que habría que interpretar el documento, según la Declaración de La-

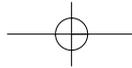
³² Desde la política y la ciencia se aportaron numerosos proyectos constitucionales alternativos (Cfr. STREINZ/OHLER/HERRMANN, *op. cit.* (Nota a pie de página. 2), p. 16; «Dokumentation von Verfassungsentwürfen für die Europäische Union», JÖR, nueva época, 53 (2005), pp. 515 y ss.).

³³ Sobre el fracaso en Francia y Países Bajos, vid. J. GEERLINGS, «Der Europäische Verfassungsprozess nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden», DVBl. 2006, p. 129; J. GEERLINGS, «Der Fortgang des Europäischen Verfassungsprozesses», RuP 2006, pp. 23 y ss.; J. KOCH, *KAS Auslandsinformationen*, 12/06, pp. 10 y ss.; sobre los referéndums y su idoneidad para una Constitución europea, cfr. S. HÖLSCHIEDT y I. PÜTZ, «Referenden in Europa», DÖV 2003, p. 737.

³⁴ Cfr. K. BECKMANN/J. DIERINGER/U. HUFELD (Coords.), *Eine Verfassung für Europa*, 2004; A. VON BOGDANDY, «Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik», JZ 2005, p. 529 (530 y ss.); CHR. CALLIESS/M. RUFFERT, «Vom Vertrag zum Eu-Verfassung?», EuGRZ 2004, pp. 542 y ss.; CHR. MÖLLERS, en: A. VON BOGDANDY, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, pp. 1 y ss.; F. CROMME, «Verfassungsvertrag der Europäischen Union», DÖV 2002, pp. 593 y ss. cada uno de ellos con más referencias bibliográficas.

³⁵ Cfr. por ejemplo TH. OPPERMANN, *Europarecht*, 3.^a edición, 2005, § 1 Número marginal 45; TH. SCHMITZ, *op. cit.* (Nota a pie de página 8), p. 631; CHR. CALLIESS, *op. cit.* (Nota a pie de página 18), Art. I-1 Número marginal 20.



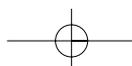


eken y también la propia Convención. En el art. I-1.1 del Tratado constitucional precisamente se dice que esta Constitución es la que fundamenta la UE, sin lugar a dudas una expresión similar a la de las Constituciones nacionales. A la luz de este enfoque se regulan la forma jurídica y la organización fundamental de esa Unión de Estados europeos, sus instituciones y órganos, así como el orden democrático, de libertades y social, el valor del Estado de Derecho y la relación fundamental con los Estados miembros y sus ciudadanos. Y con ello se han incorporado contenidos típicos de una Constitución.

Si bien algunos de estos contenidos ya aparecen integrados en los Tratados fundacionales, aquí el Tratado constitucional los expresa con mayor claridad. Asimismo evita algunos puntos débiles, elimina algunos déficits democráticos y fortalece las competencias del Parlamento (art. I-20, I-34, art. III-396, III-404). Hay un segundo aspecto central en el que el Tratado constitucional elige un camino interesante a la vez que innovador. Introduce nuevos elementos de democracia participativa (art. I-47 del Tratado constitucional), de participación de la ciudadanía europea, sin cuestionar sin embargo, en ningún momento, la democracia representativa (art. I-46.1). Manifestación de esta democracia participativa es la creación de un Defensor del Pueblo europeo independiente, del tipo del *Ombudsman*, que recibirá las quejas de los ciudadanos (art. 195 TCE, art. I-49 Tratado constitucional). También se habla expresamente de la sociedad civil (*civil society*), expresión que integra a los ciudadanos, las asociaciones, los agentes sociales, las iglesias, las comunidades laicas y religiosas, y exige que haya diálogo y transparencia con esta sociedad civil (arts. I-45 y ss. del Tratado constitucional). Además, el art. I-2 habla del Estado de Derecho y en estrecha relación con ese Estado de Derecho aparece el principio de la proporcionalidad (art. I-11.4).

Por lo demás apenas se ha modificado en nada sustancial el sistema de tribunales de la Comunidad, que ya está bien concebido. Sólo se han producido cambios en la terminología: Tribunal de Justicia, tribunales generales y tribunales especializados (art. I-29, en conexión con los arts. III-353 y ss. del Tratado constitucional). Las competencias de la jurisdicción se han ampliado en escasa medida, concediendo por ejemplo protección del derecho individual contra actos reglamentarios (art. III-365.4). También se dice expresamente que la jurisdicción europea debe garantizar la protección de los Derechos Fundamentales (art. II-107).

La enumeración de principios de Derecho Constitucional que se integran en el Tratado constitucional europeo se podría ampliar sin grandes dificultades. Basta con recordar la subsidiariedad (art. I-11), el pluralismo, la tolerancia y la justicia (art. I-2), la paz, el bienestar, la economía social de mercado (art. I-3), la autonomía local (art. I-5), una





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, que sigue la orientación de los Estados federales (arts. I-12 a 14)³⁶, las afirmaciones sobre órganos e instituciones de la Unión (arts. I-33 a 39) y también las afirmaciones de principio sobre las finanzas de la Unión (arts. I-53 a 56).

V.

Las constituciones modernas de todo el mundo cuentan con un núcleo esencial, un catálogo de Derechos fundamentales, y eso es así desde la Constitución americana de finales del siglo XVIII y la Constitución francesa y polaca de 1791, así como las Constituciones de los Estados alemanes del siglo XIX. Después de las experiencias con la guerra, el totalitarismo y las dictaduras, los Estados de Europa occidental han desarrollado un *standard* de derechos fundamentales para todos los Estados europeos sin parangón en el mundo entero, por medio de la elaboración en 1950 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, complementado con los catálogos de Derechos presentes en las constituciones nacionales³⁷.

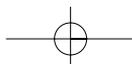
Los padres fundadores de la CECA y la CEE no habían previsto en 1951 y 1957 en sus tratados ningún tipo de Derechos Fundamentales. A la vista de que los primeros pasos de la integración estaban muy enfocados hacia lo económico, sólo se recogían las libertades económicas fundamentales del libre comercio de bienes, del libre comercio de servicios, de libre circulación de capitales, libre establecimiento y libre circulación en términos generales.

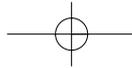
Pero muy pronto la jurisdicción europea se percataría de la necesidad de proteger también otros ámbitos de la libertad y avanzó hacia una evolución del derecho, aplicando otros derechos fundamentales enraizados en la tradición de los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros³⁸. A lo largo del tiempo, sin embargo, tanto en la

³⁶ Sobre los elementos propios de un Estado federal en la UE, cfr. ST. KADELBACH y CHR. TIETJE, «Autonomie und Bindung der Rechtsetzung in gestuften Rechtsordnungen», VVDStRL 66 (2007), pp. 9 y ss., 45 y ss.

³⁷ Cfr. K. STERN, en: STERN/TETTINGER (Coords.), *Europäische Verfassung im Werden*, 2006, p. 35.

³⁸ Sobre la significación de la jurisdicción europea, también en la delimitación de las jurisdicciones nacionales, ST. OETER y F. MERLI, «Rechtsprechungskonkurrenz zwischen nationalen Verfassungsgerichten, Europäischem Gerichtshof und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte», VVDStRL 66 (2007), pp. 361 y ss., pp. 392 y ss. TH. VON DANWITZ, «Wächter der Gemeinschaft», FAZ de 27.3.2007, p. 8.





ciencia como en la política se manifestaría el deseo de convertir los derechos fundamentales en derecho comunitario positivo, un deseo que se vería cumplido con la Carta Europea de los Derechos Fundamentales. Esta Carta garantiza un amplio catálogo de libertades y derechos individuales de desarrollo propio, a la vez que la tutela por parte de los tribunales³⁹. Pretende garantizar ante todo un espacio de libertad, de seguridad y de derecho. La Carta de Derechos Fundamentales por supuesto no sólo hace proclamaciones de libertades, sino que también hace visible un modelo social que se corresponde con la economía social de mercado y, desde luego, no se corresponde con un ultraliberalismo de corte anglosajón⁴⁰.

La Carta está hecha a medida del individuo, y le concede amplios derechos subjetivos a la ciudadanía de la Unión como resultan tradicionales en las Constituciones de los Estados miembros. Más allá de eso, el Tratado constitucional de la Unión Europea declara que los Derechos Fundamentales, tanto los incluidos en el CEDH al que se adherirá la Unión como aquellos derechos fundamentales que son fruto de las tradiciones constitucionales, forman parte del Derecho de la Unión como «principios generales» (art. I-9 del Tratado constitucional). El Derecho constitucional de la Unión está compuesto por tanto por varias capas o varios niveles de Derechos Fundamentales, a saber, los Derechos Fundamentales de la Carta, los Derechos Fundamentales del Convenio y los Derechos Fundamentales que aparecen entre las libertades fundamentales reguladas en las diversas partes del Tratado constitucional europeo, así como los derechos fundamentales que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Con estas garantías, los ciudadanos de Europa obtienen una protección de los Derechos Fundamentales que no tiene parangón en todo el mundo⁴¹.

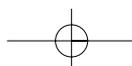
VI.

Si analizamos las dos primeras partes del Proyecto constitucional en cuanto a su contenido constitucional, no sólo cabe calificar estas partes como una notable obra de política constitucional, sino que también

³⁹ Cfr. K. STERN, en: STERN/TETTINGER (Coords.), *Europäische Verfassung im Werden*, 2006, pp. 32 y ss.; J. GEERLINGS, «Der Europäische Verfassungsprozess nach den gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden», DVBl. 2006, 129 (131)

⁴⁰ Cfr. K. STERN, en: STERN/TETTINGER (Coords.), *Europäische Verfassung im Werden*, 2006, p. 26.

⁴¹ Cfr. K. STERN, en: STERN/TETTINGER (Coords.), *Europäische Verfassung im Werden*, 2006, p. 35.





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

representan un claro avance frente a la situación jurídica actual. No le haríamos justicia al proyecto si lo considerásemos sólo como una mera «muestra de la visibilidad» del avance integrador o si hablásemos sólo de la «fuerza sugestiva de un documento al que se ha añadido el »patos« del concepto constitucional»⁴². Lo que aparece escrito aquí merece el calificativo de Constitución y es manifestación de «la voluntad de las instituciones representativas de los pueblos europeos de llegar a un nuevo estadio de convivencia en el que los ciudadanos de la Unión se sientan vinculados entre sí de forma nueva y diferente»⁴³. Sería por supuesto también muy loable que los ciudadanos pudiesen manifestar su voluntad de forma directa, pero esto no deja de ser una utopía comparable a la que tuvieron nuestros padres fundadores europeos.

Si tomamos la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007 como valor a alcanzar y no sólo como retrospectiva respecto de lo ya logrado, queda claro que todavía hay mucho que hacer. Nos hacen falta políticos decididos, con enfoques valientes, que piensen en las futuras generaciones y que intenten a la vez domeñar los riesgos que amenazan al continente globalizado; necesitamos políticos que, como siempre se ha dicho, no pierdan de vista el objetivo de la UE. Se ha echado en falta una respuesta a la «Filípica» pronunciada por *Putin* en Munich. Europa necesita un debate honesto, lo acaba de decir hace poco *Roman Herzog* con toda razón⁴⁴. No nos basta con palmaditas en la espalda para vanagloriarse de lo ya logrado.

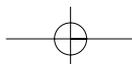
No obstante, los juristas estamos llamados a ser objetivos y realistas, y por ello debemos preguntarnos qué ocurrirá con la Constitución de la UE⁴⁵. Si consiguiésemos su éxito habríamos dado un paso muy importante hacia la Comunidad de Derecho Constitucional en el continente europeo.

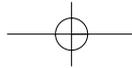
⁴² Cfr. TH. RENSMANN, *Werteordnung und Verfassung*, 2007, p. 331.

⁴³ A. VON BOGDANDY, «Konstitutionalisierung des europäischen öffentlichen Rechts in der europäischen Republik», *JZ* 2005, p. 529 (530). Desde algún sector se ha hablado por ello de una unión constitucional; así, a partir de lo afirmado por I. PERNICE/CHR. CALLIESS, en: CALLIESS/RUFFERT, *EUV/EGV*, 3.ª edición, 2006, Art. I-1, número marginal 23.

⁴⁴ R. HERZOG/L. GERKEN, *Welt am Sonntag* de 14.1.2007, pp. 8 y ss. El «Consejo europeo de sabios» promovido por impulso de Giuliano Amato a finales de diciembre de 2006, y formado por once políticos de primera línea europea de diez países no ha elevado hasta ahora ninguna propuesta sobre el progreso del debate sobre la Constitución europea.

⁴⁵ Así, K. STERN, en: *Prawo w XXI wieku (Recht im 21. Jahrhundert)*, coord por. W. CZAPLINSKI, 2006, pp. 819 y ss.





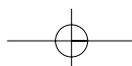
En mi opinión, sería decisivo para el futuro del Tratado constitucional mantener los contenidos materiales de las dos primeras partes del proyecto y aprobarlos como una *Constitutio europea*. Estas dos partes son pieza esencial de la identidad europea⁴⁶. Las afirmaciones contenidas en ellas son el «punto de Arquímedes de la identidad constitucional europea, ya que unen como si de un “espejo luminoso” se tratase todo aquello que pretende ser la Constitución europea»⁴⁷. Se trata de lograr que bajo su paraguas exista una Comunidad de Estados y de ciudadanos que no sólo posea objetivos económicos, sino que esté orientada hacia los grandes y tradicionales valores éticos, jurídicos y culturales del continente. Con ello desde luego se podría materializar una Comunidad de Derecho Constitucional auténtica.

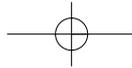
La UE precisa hoy en día y más que nunca liderazgo y tenacidad, la Unión no se puede permitir unos síntomas de paralización. Como primer paso en este proceso constitucional pendiente, habría que proceder a ratificar la parte de la Constitución relativa a los Derechos fundamentales. Ya que esta parte no genera apenas controversia podríamos decir que se cumplen las condiciones previstas en el art. 48.3 del Tratado de la UE, también en aquellos Estados miembros en los que hace falta la ratificación mediante referéndum. Incluso los franceses y los holandeses no deberían rechazar esta parte del texto constitucional, en consonancia con su tradicional apoyo a los Derechos Fundamentales.

En un segundo paso habría que informar ampliamente a la ciudadanía europea sobre la primera parte del Tratado constitucional. Aunque actualmente la ciudadanía muestra una cierta fatiga en relación con Europa, todo el mundo es consciente de que la evolución de la UE ya es irreversible. Nadie pretende retroceder a una mera Comunidad económica. Al revés, estamos ante una oportunidad única de fortalecer el margen de actuación de la Comunidad mediante acuerdos sostenibles y eso es algo que deberíamos transmitir claramente a los ciudadanos. Los ciudadanos de todos los Estados miembros estarían a favor de un texto constitucional menos complejo, más claro y más inteligible. Sin la parte III, el Tratado constitucional quedaría descargado de unas dispo-

⁴⁶ Cfr. TH. MEYER, *Die Identität Europas*, 2004; M. KOTZUR, «Die Ziele der Union: Verfassungsidentität und Gemeinschaftsidee», DÖV 2005, p. 313, con más referencias bibliográficas en nota a pie de página 3; H. SCHAMBECK, «Über Grundsätze, Tugenden und Werte für die neue Ordnung Europas», en: *Gedächtnisschrift J. Burmeister*, 2005, p. 377; A. VON BOGDANDY, «Europäische Verfassung und Europäische Identität», JZ 2004, p. 53; CHR. CALLIESS, «Europa als Wertegemeinschaft – Integration und Identität durch europäisches Verfassungsrecht», JZ 2004, p. 1033.

⁴⁷ M. KOTZUR, *op. cit.* (Nota a pie de página 46), p. 322.





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

siciones que no forman parte tampoco de las Constituciones nacionales en los Estados miembros, sino que suelen quedar en manos de la legislación ordinaria⁴⁸. Lo que encontramos en la parte III se trata, en muchos casos, de textos de desarrollo «técnico-jurídico», que aclaran y amplían la primera parte de la Constitución, y conducen la actividad política⁴⁹. Identificarse con ellos les resulta muy difícil a los ciudadanos, sobre todo desde el punto de vista emocional. Si tuviéramos una Constitución más ligera tendríamos la oportunidad de que Europa acabase en una mejor «condición»*. Además, sería un buen instrumento para el surgimiento de la imprescindible identificación de los pueblos europeos con la Unión⁵⁰.

El proceso europeo de reformas saldría de esta forma de su actual estancamiento, y a la vez se ganaría tiempo para reflexionar profundamente sobre las restantes partes del Tratado constitucional. Esto es de especial aplicación a la parte III, referida a los ámbitos de la política y el funcionamiento de la Unión, así como a los numerosos protocolos y anexos que van adjuntos al Tratado⁵¹. Sobre todo habría que analizar cuántas competencias deberían corresponder a la Unión y cuántas son las que deberían quedar en manos de los Estados miembros, para que

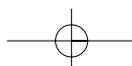
⁴⁸ En una línea similar camina la propuesta de J. WUERMELING, «Die Tragische: Zum weiteren Schicksal der EU-Verfassung», ZRP 2005, pp. 149 y ss., así como la de ST. VOIGT, FAZ de 29.10.2005, p. 15. Ver también J. GEERLINGS, «Der europäische Verfassungsprozess», DVBl. 2006, p. 129; H.-G. FRANZKE, «Wie tot ist der Europäische Verfassungsvertrag?», NWVBl. 2006, p. 413.

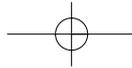
⁴⁹ J. SCHWARZE, «Der Europäische Verfassungsvertrag», JZ 2005, p. 1130; J. SCHWARZE, «Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents – Struktur, Kernelemente und Verwirklichungschancen», en: J. SCHWARZE (coord.), *Der Verfassungsentwurf des Europäischen Konvents*, 2004, p. 513; P. KIRCHHOF, «Europa auf dem Weg zu einer Verfassung?», en: K. BECKMANN/J. DIERINGER/U. HUFELD (Coords.), *Eine Verfassung für Europa*, 2.^a edic. 2005, p. 359 (361).

* N. del T.: en el texto original, el autor realiza un juego de palabras, al utilizar el término «Verfassung» no en sentido jurídico, sino general, que nosotros hemos traducido por «condición».

⁵⁰ TH. VON DANWITZ, «Grundfragen einer Verfassungsbindung der Europäischen Union», en: K. BECKMANN/J. DIERINGER/U. HUFELD (Coords.), *Eine Verfassung für Europa*, 2.^a edic. 2005, p. 383 (393).

⁵¹ Cfr. H.-J. BLANKE, que querría trasladar esta tarea al legislador europeo y ve como objetivo la reestructuración y simplificación de los vigentes tratados comunitarios (ThürVBl. 2002, p. 224 (225)). En contra D. GÖLER/M. JOPP critican que como consecuencia del desdoblamiento del Tratado constitucional se producirían contradicciones (entre otras en el ámbito conceptual) con los actuales vigentes Tratados (*Die Europäische Verfassungskrise und die Strategie des «langen Atems»*, *integration 2* (2006), p. 91 (102)).





el principio de subsidiariedad no sea mero papel mojado, principio de subsidiariedad que, por cierto, merecería ser fortalecido⁵².

Para la realización de esta propuesta no haría falta una nueva Convención, tal como se oye en las filas del Parlamento Europeo. Esta tarea también la podría abordar perfectamente una Conferencia Intergubernamental, tal y como se enuncia en el art. IV-433.4 del Tratado constitucional de la UE. Los políticos deben empeñarse en conseguir que la Constitución sea una auténtica Ley Fundamental europea, una «Ley de leyes».

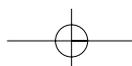
En caso de que no se pudiese imponer el concepto de Constitución por razones políticas, cabría la posibilidad de utilizar otro, el de la Ley fundamental europea⁵³.

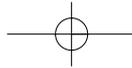
A la hora de elaborar este texto constitucional más ligero, existiría también la posibilidad de corregir algunos errores del Tratado constitucional. Por un lado, los dos preámbulos (el del Tratado constitucional y el de la Carta de Derechos) se podrían fusionar y convertirlo en uno único; por otro se podría reflexionar de nuevo sobre la posibilidad de incluir una mención a Dios en el preámbulo, capaz de sustituir el minimalismo cristiano del texto actual⁵⁴. El objetivo debe ser una Constitución de la UE para los ciudadanos, no para los «europeos de profesión». Sólo así se podría lograr el «sueño europeo» que reza del siguiente modo, «que los pueblos de Europa, sin dejar de sentirse or-

⁵² Sobre el principio de subsidiariedad: S. ALBIN, «Das Subsidiaritätsprinzip in der EU», NVwZ 2006, pp. 629 y ss.; TH. VON DANWITZ, «Richtungsentscheidungen des Verfassungsvertrages der Europäischen Union – Versuch einer ersten Bewertung», ZG 2005, p. 1 (7 y ss.); H. SCHAMBECK, en: *Teoria del Diritto e dello Stato, Rivista Europea di Cultura e Scienza Giuridica* 2004, pp. 248 y ss.; J. SCHWARZE, «Europäische Verfassungsperspektive nach Nizza», NJW 2002, 993 (994); M. SCHRÖDER, «Vertikale Kompetenzverteilung und Subsidiarität im Konvententwurf für eine europäische Verfassung», JZ 2004, p. 8; J. KÜHLING, «Die Zukunft der Europäischen Kompetenzordnung in der Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages», *Der Staat* 45 (2006), p. 339 (355).

⁵³ En realidad no importaría nada llamar al Tratado constitucional «Tratado fundamental», como propone H. A. WINKLER (*FAZ* de 18.06.2005, p. 8). En consecuencia se recomienda más bien la denominación de «Ley fundamental europea» según el modelo alemán.

⁵⁴ Sobre ello K. STERN/P. J. TETTINGER, en: P. J. TETTINGER/K. STERN (Coords.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Präambel A, número marginal 2, p. 55; ampliamente H. SCHAMBECK en: P. J. TETTINGER/K. STERN (Coords.), *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*, Präambel B, pp. 44 y ss.; H. SCHAMBECK, en: *Gedächtnisschrift P. Tettinger*, 2007, en imprenta; J. GEERLINGS, *ibidem.*, con más referencias bibliográficas.





LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CAMINO HACIA UNA COMUNIDAD...

gulosos de su identidad y de su historia nacional, están decididos a superar sus antiguas divisiones y están cada vez más estrechamente unidos para forjar su destino» (Preámbulo del Tratado constitucional, párrafo tercero). Todavía ahora la Unión Europea es más una Unión de Estados que de ciudadanos. Una constitución más ligera podría lograr un acercamiento a la ciudadanía, porque precisamente una Constitución puede contribuir a la configuración de una identidad⁵⁵. Prosigamos por tanto en la senda de la constitucionalización de Europa⁵⁶. La inminente Conferencia intergubernamental de junio podría constituirse en un momento decisivo para el destino europeo.

Title

The European Union, in the road toward a Community of Constitutional Law.

Resumen

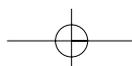
En este trabajo se aborda, en primer lugar, un resumen de los principales pasos en el proceso de integración europea, subrayando los aspectos más relevantes desde el punto de vista del Derecho Constitucional. Se detiene especialmente en el análisis de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y posteriormente en el proceso frustrado de ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. El autor sugiere una serie de alternativas para que pueda seguir avanzándose en la integración, y sostiene que Europa ya es una Comunidad de Derecho Constitucional.

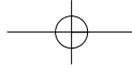
Abstract

In this work it is approached, in the first place, a summary of the main steps in the process of European integration, underlining the most outstanding aspects from the point of view of the Constitutional Law. The autor stops especially in the analysis of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, and later on in the frustrated process of ratification of the Treaty establishing a Constitution for Europe. The author suggests a series of alternative so that it can continue being

⁵⁵ Cfr. ST. KORIOTH y A. VON BOGDANDY, «Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?», VVDStRL 62 (2003), pp. 117 y ss.; 156 y ss.

⁵⁶ Sobre el proceso de los desarrollos constitucionales a nivel mundial, cfr. D. THÜRER, *Kosmopolitisches Staatsrecht*, Tomo 1, 2005, pp. 3 y ss.





KLAUS STERN

advanced in the integration, and it sustains that Europe is already a Community of Constitutional Law.

Palabras clave

Integración europea, Constitución europea.

Key words

European Integration, European Constitution.

