

# UNIÓN EUROPEA Y GLOBALIZACIÓN. REFLEXIONES EN TORNO AL PODER CONSTITUYENTE EN UNA EUROPA FEDERAL

**Javier Tajadura Tejada**

*Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco.*

Recepción: 15 de mayo de 2010

Aceptación por el Consejo de Redacción: 8 de junio de 2010

## **RESUMEN:**

Este ensayo consta de dos partes. En la primera se exponen cuáles son los retos a los que se enfrenta la Europa del siglo XXI, que ya no son la superación de los horrores de la guerra, sino el mantenimiento de sus niveles de desarrollo económico y social en el contexto de la mundialización. En la segunda, en la medida en que el estadio actual de la integración europea resulta insuficiente para abordar con éxito esos retos, se expone cómo puede superarse esa situación de conformidad con los principios del constitucionalismo democrático y social.

**Palabras clave:** Unión Europea, globalización, Poder Constituyente.

## **ABSTRACT:**

This essay has two parts. In the first we expose the challenges facing the twenty-first century Europe: they are not only overcoming the horrors of war, but maintaining the levels of economic and social development in the context of globalization. In the second part, we outline how this contradiction can be overcome accordance with the principles of democratic and social constitutionalism.

**Keywords:** European Union, globalization, constituent power



## *Unión Europea y globalización. Reflexiones en torno al Poder Constituyente en una Europa Federal*

**Sumario:** I. Introducción. II. Los desafíos de la Unión Europea en el contexto de la mundialización. III. Hacia un Poder Constituyente europeo. IV. Conclusiones.

### **I. INTRODUCCIÓN**

La integración europea arrancó en 1950 con la puesta en marcha de la primera de las Comunidades Europeas. El 9 de mayo de ese año, el Ministro de Asuntos Exteriores de Francia, Robert Schuman propuso a Alemania, su secular enemigo, y al resto de países europeos interesados, la puesta en común de sus producciones de carbón y acero como primer paso para la creación de “una federación europea imprescindible para la preservación de la paz”, ya que la experiencia mostraba que “no hubo Europa y tuvimos la guerra”. La Declaración Schumann sentó las bases del método comunitario, esto es la utilización progresiva de instrumentos de integración económica para obtener logros políticos. Fue así como nació en 1951 mediante el Tratado de París, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA).

Pocos años después, en 1957, en la Sala de los Horacios y Curiacios del Palacio de los Conservadores, erigido en la Plaza que Miguel Angel diseñara en 1536 sobre la colina del Capitolio, un lugar de singular trascendencia para la civilización occidental y dotado por ello de un gran poder evocador, tuvo lugar la firma del Tratado de Roma. Nacía así la Comunidad Económica Europea (CEE), hoy Unión Europea. Se iniciaba una nueva etapa en la Historia de Europa. Las guerras civiles europeas que habían ensangrentado el continente y lo habían relegado a una posición secundaria en el concierto internacional quedaban atrás. Constituiría un formidable ejercicio de falsificación de la realidad y de la historia el pretender negar que los más de cincuenta años (sesenta si contamos la CECA de 1950) transcurridos desde esa fecha fundacional han sido un éxito. La integración ha supuesto los mejores años de la historia de Europa en términos de paz, libertad y cohesión económica y social.

El objeto de estas páginas es por un lado, poner de manifiesto cuáles son los retos a los que se enfrenta la Europa del siglo XXI, que ya no son la superación de los horrores de la guerra, sino el mantenimiento de sus niveles de desarrollo económico y social en el contexto de la mundialización (2); y por otro, en la medida en que el estadio actual de la integración es insuficiente para abordar con éxito esos retos, exponer cómo puede superarse esa situación de conformidad con los principios del constitucionalismo democrático y social (3).

## II. LOS DESAFÍOS DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LA MUNDIALIZACIÓN

El proyecto europeo ha sido un éxito y la razón de esa afirmación no es otra que el hecho de que la guerra ha sido definitivamente desterrada del escenario europeo. La posibilidad de un conflicto armado entre Francia y Alemania ha desaparecido por completo. Ahora bien, las nuevas generaciones dan ya por logrado ese objetivo y exigen hoy a la Unión otro relato explicativo de su función histórica. En definitiva, lograda ya la durante tantos siglos anhelada paz civil europea, los ciudadanos de la Europa del siglo XXI buscan otro argumento que explique y justifique el proyecto de integración, reclaman el conocimiento de las razones no ya históricas, sino actuales –esto es, basadas en la realidad política del presente- por las cuáles deberían renunciar al principio de soberanía nacional en beneficio de una nueva construcción política: la Unión Europea.

Desde nuestro punto de vista, no resulta complicado explicitar ese nuevo y necesario relato. Lograda la paz, Europa necesita alcanzar su unidad política para ser capaz de hacer frente a los desafíos de la mundialización. El Estado nacional es incapaz ya de dar respuesta por sí sólo a algunos de los retos que la globalización le plantea.

En este sentido, muchos son los juristas que se han aventurado ya a certificar, por su cuenta y riesgo, la defunción del sistema de Westfalia, entendiendo por tal aquel modelo político que surgió tras la guerra de los Treinta Años (1648) sirvió para sentar las bases del Derecho Público moderno. Fue entonces cuando asumió el Estado, desde el punto de vista del derecho interno, el monopolio de la legislación y de la jurisdicción; y cuando, desde la perspectiva del derecho internacional se convirtió en el único sujeto y en protagonista indiscutible. Ello implicaba que, directa o indirectamente, toda regulación jurídica, ya fuera interna o internacional, encontraba siempre en el Estado su referente básico y principal.

La situación hoy es muy distinta. Nadie podrá negar hoy que, junto al derecho estatal, creado conforme a los principios democráticos del Estado Constitucional, existe un inmenso corpus normativo producido extra muros del Estado que está integrado por numerosas reglas de dudosa condición democrática y que obedecen y responden a exigencias de la razón económica. Y tampoco podrá negarse que son estas últimas las que operan e inciden de manera mucho más decisiva en el sentido y calidad de nuestras vidas. El Estado ha dejado de ostentar no sólo el monopolio de la legislación sino también, en cierto modo, el de la jurisdicción. El auge del procedimiento arbitral, sobre todo en la contratación internacional, es una buena prueba de ello. Y probablemente como consecuencia inexorable de lo anterior, el Estado ha acabado renunciando también al monopolio de la violencia física legítima, en el cual viera Weber una de sus señas de identidad básicas. Esta renuncia al monopolio de la violencia ha provocado conmociones notables en la escena internacional. Hoy en día asistimos a guerras declaradas por los Estados a entes no estatales, las organizaciones terroristas transnacionales. Y contemplamos también que la conducta de muchos Estados, aun los más poderosos, viene condicionada, e incluso determinada, en muchas ocasiones, por los intereses de los poderes privados representados por las grandes corporaciones

multinacionales. Poderes cuya influencia real en las relaciones internacionales supera ampliamente la ejercida por numerosos Estados del Planeta.

En este contexto, por tanto, no podemos sorprendernos de que haya juristas que hablen del ocaso de Westfalia, pero sí debemos mostrar nuestra perplejidad cuando algunos de ellos olvidan advertir las dramáticas y fatales consecuencias que el final del modelo de Westfalia, inevitablemente, provoca. El profesor Pedro De Vega se ha hecho eco de ellas con palabras claras y rotundas: “No se puede ni se debe ignorar que, cuando las normas que se generan extramuros del Estado, esto es, en los ámbitos regidos por la *lex mercatoria* propia de la mundialización económica, entran en colisión con las normas producidas democráticamente en los ámbitos del Estado, la tensión entre economía y política, entre razón económica y razón política, queda automáticamente transformada, se quiera o no, en la pavorosa confrontación entre democracia y antidemocracia, entre despotismo y libertad”.

En este escenario, sumamente peligroso para el futuro de la democracia y del Estado Constitucional, *el proceso de construcción europea puede y debe concebirse como la respuesta democrática a la crisis del Estado nacional.*

Los Estados europeos dejaron de ser materialmente soberanos hace mucho tiempo. Con un solo ejemplo creo que puede entenderse lo que quiero decir. A lo largo del proceso de integración europea se han producido una serie de hitos significativos. El Tratado de Maastricht fue uno de ellos. En ese Texto se sentaron las bases de la Unión monetaria, esto es de la creación de una moneda única, e igualmente, de una política monetaria común, cuya dirección se atribuyó al Banco Central Europeo. Como es bien sabido, Bodino, el creador del concepto de soberanía, al referirse a los atributos del soberano, entre otras cosas advirtió que soberano es quien da valor a su moneda. Y, efectivamente, podría entenderse que en 1992 los Estados miembros renunciaron a su soberanía monetaria, en beneficio del Banco Central Europeo. Ocurre, sin embargo, que la realidad es más bien la contraria. Esto es, los Estados cuyas monedas estaban sometidas a la presión de los especuladores internacionales, renunciaron a ellas a cambio de dotarse de una moneda más fuerte y estable frente a las presiones exteriores. Lo que en definitiva viene a significar que, con aquella decisión, los Estados no debilitaron su soberanía sino que la fortalecieron. El ejemplo aludido, que podría ser confirmado por otros muchos, nos pone claramente de manifiesto que el proceso de integración europea lejos de debilitar a los Estados, los fortalece. Ahora bien, estos ya no toman las decisiones en el ámbito nacional sino a escala europea.

Desde esta perspectiva podemos alegar una serie de argumentos claros y contundentes de por qué Europa debería unirse políticamente:

a) En primer lugar, desde un punto de vista formal, la soberanía de los sujetos de Derecho Internacional, se encuentra limitada en el contexto de la propia comunidad internacional habida cuenta de que ningún Estado europeo puede ya por sí solo influir decisivamente en el acontecer político internacional. En este contexto, el orden mundial del futuro será un orden multipolar en el que junto a Estados Unidos y China, Japón, Rusia, Brasil

e India ocuparán un lugar destacado. Una Europa desunida quedará relegada a la condición de espectadora de ese nuevo orden y sólo puede aspirar a tener un papel protagonista en la medida en que se presente como una unidad de acción y de decisión política.

b) Por otro, y como acertadamente subraya Habermas, los Estados nacionales europeos han perdido también, de facto, “una parte considerable de sus capacidades de control y de fiscalidad en ámbitos funcionales donde ellos, hasta los tiempos del último gran impulso a la globalización, podían decidir más o menos independientemente. Esto vale para todas las funciones clásicas del Estado, tanto para el aseguramiento de la paz y la seguridad física de la población como también para la garantía de la libertad, la seguridad jurídica y las legitimación democrática. Desde el fin del *embedded capitalism* (capitalismo incrustado) y del desplazamiento correspondiente producido en la relación entre la política y el mercado a favor de los mercados globalizados, el estado se ve también afectado, y acaso de la forma más fuerte, en lo tocante a su papel de Estado intervencionista, que ya por razones de legitimación tiene que encargarse de la seguridad social de sus ciudadanos”<sup>1</sup>.

Creo oportuno reproducir aquí el diagnóstico de la situación actual, realizado por el filósofo alemán, diagnóstico que comparto plenamente y que en definitiva es el que plantea en toda su crudeza el carácter “necesario” del proyecto de integración europea:

“La seguridad física en el propio territorio ya no puede garantizarse sin la colaboración internacional contra los riesgos derivados de la gran tecnología que trascienden las fronteras, contra la difusión global de las epidemias, contra el crimen organizado a nivel mundial, o el nuevo terrorismo, descentralizado y con redes en todos los sitios; las fronteras, que devienen porosas, cada vez son menos capaces de hacer frente a la presión de las potentes corrientes migratorias. El sistema jurídico nacional ya hace mucho que se ha visto interferido por las disposiciones del derecho internacional y las resoluciones de la jurisprudencia internacional. Los procedimientos nacionales de formación y control de la voluntad democrática son demasiado débiles para cubrir la necesidad de legitimación surgida con los efectos retroactivos locales de regulaciones internacionales. La desregulación de los mercados, sobre todo de los mercados financieros globales, limita el margen de intervención de los gobiernos nacionales y les cierra el acceso a los recursos fiscales de sus empresas más prósperas”<sup>2</sup>.

c) En definitiva, la existencia misma de toda una serie de problemas y desafíos globales que en modo alguno pueden ser afrontados individualmente por los Estados nacionales: seguridad y terrorismo internacional, criminalidad organizada, cambio

---

1 HABERMAS, J.: “La política de Europa en un callejón sin salida. Alegato a favor de una política de integración escalonada” en *¡Ay, Europa!*, Trotta, Madrid, 2009, págs.. 93-94.

2 HABERMAS, J.: “La política de Europa...” ob. cit., pág. 94. Véase también, en parecidos términos, BECK, Ulrich y GRANDE, Edgar: *La Europa Cosmopolita*, Paidós, Barcelona, 2006.

climático, dependencia energética, fenómenos migratorios,... exige una respuesta única europea a los mismos. Porque sólo una respuesta única puede ser una respuesta eficaz<sup>3</sup>.

En concreto, y como bien expone Bauman, las respuestas a la crisis del Estado Social tienen que ser respuestas europeas: “La globalización del capital y del comercio, la eliminación de las restricciones y obligaciones locales del capital y la resultante extraterritorialidad de las principales fuerzas económicas han hecho que un “Estado social en un solo país” sea un concepto totalmente contradictorio”.<sup>4</sup>

Desde esta perspectiva, la finalidad de la Unión no puede ser otra que alcanzar un nivel de integración capaz de alumbrar una unidad política superior al Estado Nacional y que permita a Europa responder a los desafíos de la globalización. Sin embargo, esa finalidad sólo existe en el pensamiento de los federalistas europeos. En todo caso, es evidente que el Tratado de Lisboa guarda silencio sobre tan decisiva cuestión.

Y mientras se guarde silencio sobre la finalidad de la Unión esta no podrá avanzar. Ahora bien, evidente resulta que si se guarda silencio es precisamente porque coexisten en el seno de la Unión dos respuestas no sólo diferentes, sino radicalmente opuestas, a la pregunta por la finalidad última de la Unión. Una sería la defendida en esta obra y arriba expuesta: el alumbramiento de una Federación Europea como comunidad política superior e integradora de los Estados Nacionales. Otra, la de quienes únicamente aspiran a una Europa configurada como un gran mercado, y por tanto conciben como finalidad de la Unión, la formación de una zona lo más amplia posible de libre mercado en el que puedan circular mercancías, bienes, servicios y capitales.

El Tratado de Lisboa no resuelve este conflicto y por ello, a pesar de lo que afirmen sus defensores, en modo alguno puede ser presentado como una “salida de la crisis”. Como advierte, con claridad y acierto Remiro Brotons: “Al final del juego se acaba chocando fatalmente con las preguntas que debían haberse resuelto en el punto de partida. ¿Cuáles son los objetivos? Sólo a partir de ahí cabe embarcarse en otras discusiones, como cuánta

---

3 “Con el siglo XXI –escribe A. Mangas- se consolida una nueva era. En esta nueva época, en la era tecnológica la integración europea es tanto más necesaria que en el pasado de la segunda posguerra para hacer frente a los tsunamis de la globalización que unas veces cobran la forma de revolución tecnológica o de grandes Estados superpoblados y en crecimiento fulgurante que desequilibran los mercados de las materias primas, de los productos energéticos, de los alimentos de primera necesidad, que no tienen miramientos a la hora de contaminar y acelerar el cambio climático y otras veces cobran la terna de fenómenos ya familiares como la deslocalización, la inmigración descontrolada, la crisis económica, la competitividad tecnológica o el amenazante fenómeno del terrorismo islamista. Todos estos desafíos continúan haciendo imprescindible la Unión Europea (...) y buscar soluciones o una defensa adecuada frente a los nuevos y viejos problemas debería ser el punto de partida del ‘relanzamiento’ de la integración en la que debieran trabajar de la mano la Comisión, el Parlamento Europeo y los Estados miembros en el seno de las instituciones”. MANGAS, A.: “Un Tratado no tan simple: el realismo mágico del funcionalismo” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 30, 2008. Pág. 347.

4 BAUMAN, Zygmunt: Europa. *Una aventura inacabada*, Losada, Madrid, 2006. pág. 119.

diversidad (y cuántos miembros más) puede acoger la Unión antes de convertirse en algo totalmente irreconocible e incapaz de ofrecer los resultados esperados. No es lo mismo, ni horizontal ni verticalmente, tratar de construir un sujeto político como gran potencia sobre la Tierra que asegurar un espacio de estabilidad y libre cambio dentro de los muros de la Unión. Seguramente estas cuestiones debieron ser planteadas antes de la quinta ampliación de la Unión (...) y el hecho de que no se hiciera puede explicar algunos de los problemas que han conducido a la profunda crisis de los últimos años”<sup>5</sup>.

“El irritado silencio de los gobiernos –escribe Habermas- sobre el futuro de Europa encubre el hondo conflicto de fines, que es el que explica el estado de anquilosamiento de la Unión. Los ‘señores de los Tratados’ son conscientes de que no avanzan ni en la cuestión de las fronteras definitivas de la Unión ni en la cuestión sobre las competencias que deben ser transferidas a la Unión Europea en lo concerniente a las políticas comunes. Los llamados integracionistas, que muestran su preferencia por las políticas comunes y dan primacía a una profundización de la Unión, y los euroescépticos se bloquean mutuamente”<sup>6</sup>.

El Tratado de Lisboa y el complejo, accidentado y prolongado proceso que ha conducido a su entrada en vigor es una clara expresión de ese bloqueo que trae causa de la no resolución de la cuestión relativa a la ‘finalité’. Los defensores del mismo subrayan los pequeños avances y los modestos pasos dados, pero olvidan interesadamente que ellos sólo han sido posibles gracias a enormes concesiones realizadas a Estados claramente hostiles al proceso de integración. Y es precisamente por ese alto precio pagado por lo que el Tratado de Lisboa puede ser considerado como un éxito por los euroescépticos. Con él han ganado muchas batallas e incluso dada la imposibilidad práctica de una nueva reforma (necesariamente por unanimidad) puede decirse que han ganado la batalla final. Con el Tratado de Lisboa han cerrado definitivamente la puerta a una Europa Federal <sup>7</sup>.

Como sostiene el acertado juicio de Habermas: “Desde un punto de vista estratégico, el partido de la ampliación, liderado por Gran Bretaña, tiene la ventaja de que una política de no-decisión trabaja en su mismo sentido. Los integracionistas se ven obligados a tomar la iniciativa o a perder en este enfrentamiento no declarado”<sup>8</sup>. En el mismo sentido y al valorar el significado del Tratado de Lisboa, N. Mariscal subraya que “el Reino Unido ha marcado de momento la orientación política de la UE”<sup>9</sup>.

5 REMIRO BROTONS, A.: “Las suicidas cláusulas finales de los Tratados Europeos” en *El Tratado de Lisboa, Análisis y perspectivas*, (Fernández Liesa, C., y Díaz Barrado, C., dirs.), Dykinson, Madrid, 2008. pág. 343.

6 HABERMAS, J.: “La política de Europa...”, ob. cit., Trotta, Madrid, 2009, pág. 84.

7 Véase en este sentido el riguroso y lúcido análisis del Tratado de Lisboa, definido como una “contrareforma constitucional”, efectuado por Mariscal. MARISCAL, N.: *Horizontes europeos. Más allá de Lisboa*, Tecnos, Madrid, 2010.

8 HABERMAS, J.: “La política de Europa...”, ob. cit., pág. 84.

9 MARISCAL, N.: “De la ratificación fallida de la Constitución al Tratado de Lisboa”, en *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, (Martín y Pérez de Nanclares, J., coord.) Iustel, Madrid, 2008 pág. 82.

Para que la Unión Europea pueda erigirse en cauce de solución a la crisis de las democracias constitucionales (nacionales) de nuestro presente histórico es preciso que esté dotada de un sistema institucional y de un procedimiento de formación de su voluntad que posibiliten, sobre una base democrática, una política exterior y de defensa común, y una política fiscal, económica y social, igualmente común. El Tratado de Lisboa dista mucho de proporcionar ese modelo.

Esto nos exige avanzar hacia un nuevo escenario en que haga su entrada el Poder Constituyente Europeo.

### **III. HACIA UN PODER CONSTITUYENTE EUROPEO**

Si lo anterior tiene algún fundamento, y la construcción de una auténtica Unión Política Europea es imprescindible para hacer frente a la crisis del Estado nacional en el contexto de la globalización, es preciso que los integracionistas tomemos la iniciativa. Esto nos exige considerar el Tratado de Lisboa no como lo que realmente es, un punto de llegada, sino como un punto de partida hacia un nuevo escenario en el que haga su entrada un actor igualmente nuevo: el Poder Constituyente europeo. Tal pretensión se fundaría en aquellas (escasas) disposiciones del Tratado de Lisboa en las que la perspectiva integracionista no ha sido desvirtuada. Al fin y al cabo, los euroescépticos aunque lograron muchos de sus propósitos no consiguieron erradicar del Tratado (aunque introdujeran cláusulas incompatibles con ella) la idea misma de “integración”. Fundamentalmente, nos interesan las dos disposiciones siguientes: la afirmación preambular que sirve de base a la interpretación teleológica del Tratado en su totalidad, del objetivo de lograr “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa” y la proclamación del principio democrático en su artículo 10. 2: “Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno, que serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos”.

Es evidente que un planteamiento del problema que pase por generar un verdadero y nuevo Poder Constituyente a nivel europeo, supone poner de manifiesto el conflicto subyacente entre las dos respuestas sobre la finalidad del proyecto europeo. El conflicto no puede ser soslayado por más tiempo. El aplazamiento de su solución sólo beneficia a los adversarios de la integración. Y, afrontarlo con claridad y decisión, es la única forma de superar la profunda crisis existencial que atraviesa Europa. El Tratado de Lisboa, a pesar de lo que digan sus defensores no resuelve la crisis. La salida de la crisis supone de una u otra suerte una ruptura. De la crisis actual sólo se puede salir generando y actuando un Poder Constituyente a escala europea.

Ahora bien, desde una perspectiva jurídica y política democrática, en la cronología y en la lógica de todo proceso constituyente es preciso distinguir con claridad los conceptos de “pacto social” y “acto constitucional”. Al fin y al cabo, fue el olvido de esta importante distinción la causa de muchos errores de comprensión sobre el verdadero alcance del non nato Tratado Constitucional.

El significado y alcance del “acto constitucional” es relativamente sencillo. Consiste en aprobar un Texto constitucional que organizando el Estado conforme al principio de división de poderes asegure al ciudadano el respeto a su ámbito de libertad personal. Evidente resulta que este acto constitucional concebido como supremo sistema de garantía de la libertad individual requiere, por ineludible exigencia del racionalismo jurídico, su plasmación en un documento escrito, formal y solemne, aprobado por el Pueblo, titular del Poder Constituyente.

El pacto social, resulta más difícil de identificar en la práctica, y ello porque se verifica al mismo tiempo que el acto constitucional. Sin embargo, a pesar de esa simultaneidad en el tiempo, lo cierto es que desde un punto de vista conceptual o teórico el pacto social es un momento clara y necesariamente diferenciado tanto de la declaración de derechos como del acto constitucional.

Probablemente debamos a Isnard una de las más precisas formulaciones de tan importante distinción. “Hacer un pacto social es redactar el instrumento por el que ciertas personas consienten formar una asociación con tales o cuales condiciones previas. Hacer una Constitución, por el contrario, es únicamente determinar la forma de gobierno (...) En un caso se crea la sociedad, en el otro se organiza”<sup>10</sup>.

La relevancia de esta última distinción no puede ser soslayada: “En un caso se crea la sociedad, en el otro se organiza” (Isnard). Y ello porque va a ser mediante el pacto social como surja el Poder Constituyente y como se configure, por tanto, el titular de la soberanía. Desde un punto de vista lógico resulta incuestionable que si la Constitución es el fruto de la voluntad del poder constituyente, el surgimiento de este último debe ser previo a aquella. Mediante la verificación del pacto social, el Pueblo queda afirmado como el único sujeto titular de la soberanía en el Estado. A partir de entonces, el Pueblo puede en virtud de su condición de soberano imponer su voluntad a los ciudadanos individualmente considerados, y por tanto, está facultado para aprobar, establecer y sancionar la Constitución.

La aprobación por el Parlamento Europeo de un Texto Constitucional, escribe el profesor Ruipérez, en un interesante trabajo sobre el tema “tanto si operamos con las formulaciones clásicas de Wise o Isnard, como si lo hacemos desde los esquemas propios del constitucionalismo democrático y social, requerirá como condición previa la realización del pacto social, por el cual esos ciudadanos europeos se invisten como Pueblo soberano de la nueva entidad jurídico-política”<sup>11</sup>.

---

10 ISNARD, *Archives Parlementaires*, vol. LXIV, Pág. 417. Tomo la cita de DE VEGA, Pedro: “Mundialización y Derecho Constitucional: la crisis del principio democrático en el constitucionalismo actual” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, 1998. Pág. 28.

11 RUIPEREZ, Javier: *La Constitución europea y la Teoría del Poder Constituyente*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2000. Pág. 166. La lectura de esta obra es fundamental para la cabal comprensión de la construcción europea conforme a los principios del constitucionalismo democrático y social. De muchos de sus planteamientos soy deudor.

Esta distinción entre “pacto social” y “acto constitucional” se formula –sobre todo en la doctrina alemana– como una objeción insalvable para la elaboración de una verdadera Constitución Europea <sup>12</sup>. El acto constitucional, se afirma acertadamente, no puede realizarse sin la previa adopción del pacto social europeo <sup>13</sup>.

Así, en Alemania, la objeción principal a la pretensión de generar y activar un Poder Constituyente europeo, se concreta en la afirmación de que no existe “un pueblo europeo” al que se pueda considerar como titular de ese Poder Constituyente. Subyace en ese argumento el trasfondo filosófico romántico de la escuela histórica alemana. Y resulta hasta cierto punto irónico que se recurra hoy a la propia idea de “espíritu del Pueblo” (Volkgeist), para negar la existencia de una identidad europea, cuando en el pasado la misma idea fue puesta al servicio de la construcción de una nueva identidad colectiva.

En este sentido debemos a Habermas, una observación fundamental: “El carácter genuinamente natural de una conciencia nacional diseñada por historiadores y difundida a través de los modernos medios de comunicación de masas nos hace pasar por alto lo artificiosa que es la creación de ese estado de conciencia. La entonces nueva identidad colectiva llenaba en efecto el concepto, de índole jurídica y abstracta, de la solidaridad entre la ciudadanía estatal con intuiciones, emociones y convicciones. Por ello no hay ningún motivo para suponer que la formación de un sentimiento político de copertenencia tenga que pararse en los límites del Estado nacional. ¿Por qué no llenar de una forma similar la cáscara de la ciudadanía estatal europea, introducida hace mucho, con la conciencia de que todos los ciudadanos europeos participan del mismo destino político” <sup>14</sup>.

Esta es ciertamente la tarea principal que hay que afrontar para que el pacto social europeo sea posible. Crear un “sentimiento constitucional” europeo a través de la exposición de las razones objetivas que justifican la necesidad de una Constitución europea. Crear un

---

12 El insigne jurista alemán, D. Grimm sostiene acertadamente que es inherente a una Constitución en el sentido pleno del término el que “se refiera a un acto realizado por, o al menos atribuido a, el pueblo en sí, y conforme al cual éste se atribuye capacidad política a sí mismo” GRIMM, Dieter: “Does Europe need a Constitution?” en *ELJ*, 1, 1995. Pág. 282.

13 En definitiva, y como ha subrayado el profesor Habermas, no puede hablarse de una Constitución europea “toda vez que Europa como tal no forma un único Estado Constitucional”. HABERLE, Peter: “Derecho Constitucional común europeo” en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 79, 1993. Pág. 11 y ss. Mientras el “poder público europeo” se fundamente en los Estados miembros, carece de sentido hablar de Constitución europea. Solamente si dicho poder derivara directamente del Pueblo europeo, cabría hablar en la Unión de legitimidad constitucional. Y ello porque hoy por hoy, el poder público europeo “no es el que se deriva del pueblo, sino un poder en el que median los Estados” GRIMM, Dieter: “Does Europe...” ob. cit. Pág. 291. Ahora bien, como muy bien ha advertido el profesor Grimm, en ese supuesto, los Estados miembros habrían dejado de ser los dueños del Tratado y la Unión Europea se habría transformado en un auténtico Estado GRIMM, Dieter: “Does Europe...”, ob. cit. Pág. 298-299

14 HABERMAS, J.: “La política de Europa...” ob. cit. pág. 89. También en, “¿Necesita Europa una Constitución?” en *Tiempo de Transiciones*, Trotta, Madrid, 2004. Págs. 11-137.

sentimiento constitucional en un marco en el que se carece de Constitución, pero esta se presenta como un ideal a alcanzar. Corresponde a todos llevarla a cabo: partidos políticos, medios de comunicación, organizaciones cívicas, universidades, centros de enseñanza, intelectuales y académicos...etc. Y, en última instancia, desde la perspectiva democrática, corresponde a todos los ciudadanos europeos pronunciarse sobre la creación del pacto social europeo.

Conviene recordar que a pesar de algunos referendos negativos, los resultados del eurobarómetro nos confirman sin ningún género de dudas, que la opinión pública es más europeísta que sus respectivos gobiernos. El proyecto europeo no lo frenan los ciudadanos sino los gobiernos. Ahora bien, el éxito del proyecto europeo exige un gran esfuerzo pedagógico que la actual clase política –ciertamente- no está en condiciones de realizar. Las elecciones europeas de 2009 confirman este negativo juicio. Se trata de un obstáculo importante que sólo podrá ser superado con una renovación de las dirigencias políticas de los Estados Nacionales. El gran impulso integrador que supuso el Tratado de Maastricht fue posible gracias a la acción concertada de grandes estadistas de la talla de Felipe González, H. Kolh, F. Mitterrand y J. Delors, entre otros. Hoy Europa los echa de menos.

En este contexto, y como sostiene F. Oda en un muy sugerente estudio sobre esta cuestión: “Es necesario presentar a la ciudadanía un proyecto ilusionante y motivador capaz de crear las condiciones adecuadas para extender la identidad europea más allá de las fronteras nacionales de cada Estado. Y eso debe ser la primera piedra para el nacimiento de una sociedad civil europea que disponga de su propio espacio público susceptible de compartir una verdadera cultura política entre todos. Si todas las sociedades europeas implicadas en el proyecto de la Unión se unen y hacen esfuerzos para considerar sus espacios de vida cotidiana como espacios compartidos y comunes, a todos será posible alcanzar un nuevo horizonte político en el que los ciudadanos europeos se sientan partícipes del mismo proyecto; de lo contrario, será muy difícil concienciar a las nuevas generaciones de europeos de las bondades del sistema en el que viven. En ese esfuerzo no sólo los políticos y los propios ciudadanos, sino los medios de comunicación de cada Estado Nación deben jugar un papel central en la concienciación de la ciudadanía del marco geográfico e institucional en el que se desenvuelven. Y más importante aun es crear criterios conjuntos de intervención en los contenidos de los diferentes planes de estudios de los estados miembros”<sup>15</sup>.

Efectivamente, desde los ámbitos de los medios de comunicación y de los centros de enseñanza, mucho es lo que se puede hacer para contribuir a consolidar el ideal europeo<sup>16</sup>.

---

15 ODA ANGEL, F.: “Los ciudadanos y el proceso de construcción de la Unión Europea” en *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas...* ob. cit., pág. 104.

16 “El nacimiento de la ciudadanía europea –continúa el autor citado- y del sentimiento de pertenencia será, sin duda, responsabilidad de las autoridades educativas de los Estados que deberán consensuar e implantar en los diferentes curricula escolares ciertas materias comunes que recojan la historia de la institución (Unión Europea) y de los países que la forman. Otro elemento decisivo en la construcción del sentimiento de pertenencia deviene de la acción que

Sea de ello lo que fuere, llegados a este punto, de lo que se trata es de determinar cómo podemos canalizar o articular la verificación de un pacto social europeo que permita alumbrar un acto constitucional igualmente europeo.

Debemos al tantas veces citado filósofo alemán, Habermas, una muy interesante propuesta al respecto. *El pacto social podría verificarse mediante la convocatoria y realización de un referéndum a escala europea*. Se trataría de celebrar un referéndum simultáneamente en toda Europa y con una ley electoral común, en el que se preguntase a los ciudadanos si quieren una Europa políticamente constituida (como una unidad de acción y de decisión ad intra y ad extra), con un Presidente directamente elegido, con una armonización de sus políticas fiscales y una equiparación de sus sistemas sociales. El proyecto sería aceptado si recibiese una doble mayoría de los Estados y de los ciudadanos. Sin embargo, el resultado sólo vincularía a los Estados donde una mayoría de los ciudadanos hubiera votado afirmativamente<sup>17</sup>.

La mera convocatoria de un referéndum tal sería la espoleta de un auténtico debate europeo. Debate que hoy por hoy brilla por su ausencia, y no porque no sea de interés y trascendencia sino porque a los partidos políticos no les interesa colocarlo en su agenda.

Como advierte Habermas, impulsor de tan interesante propuesta: “los mismos partidos que en el gobierno operan prudentemente tendrían que dar a conocer abiertamente sus intenciones tan pronto como la cuestión del futuro de Europa no se decidiera ya en los gabinetes, sino en la plaza pública”.

Este referéndum sería el punto de partida de un auténtico proceso constituyente europeo. Su aceptación conllevaría la celebración de unas elecciones al Parlamento Europeo de carácter constituyente. El Parlamento así elegido adoptaría un proyecto de Constitución que sería sometido a la aprobación de los ciudadanos de los distintos Estados y que tal y como ocurrió en el proceso de creación de los Estados Unidos, se consideraría aprobado en el caso de contar con el apoyo de una mayoría cualificada de los mismos.

Desde la perspectiva democrática, un proceso como el descrito sería inobjetable. Desde el punto de vista de su realización práctica, aunque la propuesta está formulada

---

ejercen los medios de comunicación sobre los ciudadanos. Una acción coordinada y orientada hacia la consecución de una identidad europea sería posible si existiese un firme compromiso por parte de los mass media”. ODA ANGEL, F.: “Los ciudadanos y el proceso de construcción de la Unión Europea”..., ob. cit., pág. 111.

17 Habermas sostiene que “incluso los países del Este (...) puestos ante una alternativa así de dura, querrían más bien adherirse a la unión. Por lo tanto, una política de integración escalonada no va dirigida contra estos países. Hasta en una Europa con un núcleo y una periferia, los países que prefieran quedarse por de pronto en la zona periférica conservarían, como es natural, la opción de adherirse en todo momento, al núcleo central.”. HABERMAS, J.: “La política de Europa en un callejón sin salida...” ob. cit. pág. 104-106. A nuestro juicio, es claro que determinados cuerpos electorales nacionales votarían en contra. Es el caso, por ejemplo, del Reino Unido.

con una notable dosis de optimismo e incluso de utopía, lo cierto es que los obstáculos conducentes a su verificación pueden ser superados con voluntad política. Ahora bien, esta voluntad política no se producirá sino viene impulsada y respaldada por una fuerte presión ciudadana.

Por otro lado esta propuesta tiene un flanco débil. El relativo al órgano legitimado para convocar este referéndum. En principio, y según la lógica implícita en el Tratado de Lisboa una decisión de esa trascendencia correspondería al Consejo Europeo por unanimidad. Y evidente resulta que en la medida en que allí se sientan representantes de Estados claramente hostiles al proceso de integración, el Consejo Europeo nunca convocará ese referéndum.

Por eso debemos defender la posibilidad de que sea convocado por el Parlamento Europeo. Al fin y al cabo, el resultado positivo del referéndum implicaría la disolución del Parlamento de Estrasburgo y la subsiguiente celebración de unas elecciones constituyentes, por lo que es el Parlamento el órgano directamente afectado por el resultado de la consulta. Por otro lado, y según el propio Tratado de Lisboa (art. 10. 2 TUE) es el órgano depositario de la legitimidad democrática de la Unión, esto es, el órgano que por representar directamente a los ciudadanos europeos, puede y debe configurarse como la única institución legitimada para poner en marcha un proceso constituyente.

Frente a esa legitimidad indiscutible e indiscutida, los gobiernos de los Estados miembros no podrían, democráticamente, impedirlo. Todo lo más podrían trabajar para obtener un resultado negativo. Pero los gobiernos antieuropeos no podrían evitar que los Estados comprometidos con la integración iniciaran un proceso cuyo resultado final sería la culminación de aquella.

Cierto es que la convocatoria por el Parlamento Europeo de un referéndum cuyo resultado sería la apertura de un proceso constituyente implicaría una ruptura de la legalidad vigente, una digamos “extralimitación competencial”<sup>18</sup>. Pero no menos cierto es que todo proceso constituyente supone una ruptura con la legalidad anterior. Y no menos cierto es que si algo podemos aprender de la Historia del parlamentarismo que es tanto como decir del constitucionalismo, es que a ningún Parlamento se le ha regalado nada, sino que todas sus prerrogativas y atribuciones las han logrado siempre merced a duras batallas políticas frente a otros órganos (fundamentalmente, el Rey). En la hora presente, el Parlamento Europeo debería atribuirse el ejercicio de una competencia que corresponde al Consejo Europeo. Y que en todo caso, sirve para que seamos los ciudadanos los que tomemos la decisión política fundamental relativa a si queremos o no alumbrar una Unión Política europea.

---

18 El Tratado de Lisboa no hace referencia alguna a la posibilidad de convocar un referéndum a escala europea. Tampoco lo contemplaba el Tratado Constitucional. No fueron pocos, sin embargo, los que lo apoyaron en la Convención. PETSCHEN, S.: “La potenciación de los Estados y de sus diversos instrumentos de actuación”, en *El Tratado de Lisboa. Análisis...*, ob. cit., pág. 62.

En definitiva, el referéndum en cuestión se configuraría como el instrumento para la verificación del pacto social europeo. El acto constitucional correspondería llevarlo a cabo al Parlamento Europeo.

“La Constitución (europea) –nos recuerda el profesor La Pégola- debe emanar del poder constituyente, poder éste que aún no se le ha reconocido a la Asamblea de Estrasburgo”<sup>19</sup>. Pero que, de acuerdo con la lógica constitucional habrá que concedérsele si de verdad se quiere aprobar una Constitución democrática. Según la tradición constitucional europea, que difiere en esto de la norteamericana, la potestad constituyente puede delegarse, por lo que el Parlamento que elaborase la Constitución recibiría de los ciudadanos un poder especial para ello. El texto elaborado por esta Asamblea Constituyente debería después ser ratificado por el Pueblo europeo en un referéndum convocado al efecto. En este contexto, ninguna duda debe albergarse sobre el carácter auténticamente constitucional de un Texto Fundamental así elaborado y aprobado.

En mi opinión, *el pacto social por el cual surgiría el nuevo Poder Constituyente, verificado en el referéndum sobre la apertura de un proceso constituyente, se confirmaría tanto en el momento de celebración de las elecciones constituyentes al Parlamento Europeo como en el del referéndum de ratificación del Texto Constitucional aprobado por aquél.*

Pero lo que resulta indiscutible es su necesidad como prius lógico de toda Constitución democrática. El pacto social precede siempre al acto constitucional. Por el primero se crea la sociedad, mediante el segundo se organiza. Sin la existencia de un poder constituyente previo y residenciado además en el Pueblo no cabe hablar de Constitución democrática.

En todo caso, el nacimiento del Pueblo europeo como Poder constituyente determina que en él se integran y se disuelven los Pueblos de los actuales Estados miembros, y que, en cuanto titular de la soberanía, puede imponer su voluntad a cada uno de los que lo integran. De este modo, el Texto Fundamental de la Unión Europea podría configurarse como una auténtica Constitución, como la Constitución del Estado Federal Europeo<sup>20</sup>.

#### IV. CONCLUSIONES

La crisis de identidad que sufre Europa tiene su origen en la coexistencia de dos concepciones enfrentadas sobre el proyecto europeo. La primera es la de quienes aspiramos al establecimiento de una auténtica unión política (de naturaleza federal) capaz de hacer frente a los grandes retos del siglo XXI. Esta aspiración se basa en la convicción de que el círculo de tareas que por su naturaleza puede ser realizado en mejor manera por los Estados está hoy muy contraído. El Estado nacional se encuentra ya, inerte, frente a desafíos como el cambio climático, la criminalidad organizada, las crisis sanitarias (vacas locas, gripe aviar, gripe A), o el reto de la inmigración. En esos y en otros muchos campos se requiere una respuesta europea. Dicho con otras palabras, el ámbito de decisión política democrática

---

19 LA PERGOLA, Antonio: *Los nuevos senderos del federalismo*, CEC, Madrid, 1990.

20 GRIMM, Dieter: “Does Europe...” ob. cit. Pág. 298-299.

debe trasladarse del plano nacional al plano europeo. Y ello incluye, innecesario es recordarlo, dotar a la Unión de una política exterior y de seguridad común.

Esta concepción suscita, en algunos Estados miembros (singlarmente el Reino Unido e Irlanda, pero también algunos de los Estados que ingresaron en la penúltima ampliación, Polonia y Chequia), y en determinadas formaciones políticas, un rechazo profundo. Los que se oponen a la construcción de una Europa Federal pretenden diluir el proyecto europeo en un mero mercado único. Se presentan como defensores de una soberanía nacional (que es más formal que real), y no sólo se oponen a transferir a la Unión más competencias sino que expresamente aspiran a la renacionalización de ciertas políticas. Por otro lado, defienden la existencia de políticas exteriores propias e independientes, generalmente más vinculadas a Washington, que a intereses específicamente europeos. Dicho con otras palabras, están a favor de una Europa de libre cambio, de una Europa económica, pero se oponen al nacimiento de una Europa política.

El Tratado de Lisboa no resuelve ese conflicto fundamental sobre cuál sea la finalidad de la Unión, y por ello, a nuestro juicio, resulta incorrecto presentarlo como una respuesta adecuada, como una “salida de la crisis” que atraviesa Europa. Dicha salida pasa inexcusablemente por la apertura de un auténtico proceso constituyente europeo.

En estas páginas hemos defendido la necesidad de que el Parlamento Europeo –a través de un pacto entre las grandes familias ideológicas (socialdemócrata, liberal y democristiana) que renueve el formalizado hace más de medio siglo- convoque un referéndum para la apertura de un proceso constituyente europeo que culmine con la aprobación de una auténtica Constitución de Europa.

El examen de los problemas que esta propuesta comporta, desborda las pretensiones de este modesto ensayo. Pero no quiero eludirlo por completo. Baste, en todo caso, con advertir, que en última instancia todos se reducen a lo siguiente: el rechazo de los Estados a perder su soberanía. Y ese rechazo se basa en una falacia. Nadie puede perder lo que no tiene. Los Estados europeos dejaron de ser materialmente soberanos hace mucho tiempo.

El ejemplo antes citado de la renuncia a la soberanía monetaria, que podría ser confirmado por otros muchos, nos pone claramente de manifiesto que, en el contexto de la mundialización, el proceso de integración europea lejos de debilitar a los Estados, los fortalece. El establecimiento de una Constitución europea supondría para aquellos la renuncia a una soberanía que, en el contexto de la mundialización, resulta casi meramente formal, a cambio de su integración en una Federación Europea configurada como un Estado soberano europeo, digno de ese nombre.

En definitiva, la constitucionalización de Europa como respuesta a la crisis del Estado nacional es una ineludible necesidad histórica. Y si Europa no responde, si continua perdiendo el tiempo en debates estériles, enredada en egoísmos nacionales, no sólo quedará inexorablemente relegada a la condición de un actor irrelevante por inexistente en el mundo del siglo XXI, sino que también verá amenazados sus niveles actuales de bienestar y prosperidad al no poder hacer frente con éxito a los desafíos de la mundialización.