

NOTA EDITORIAL

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Por GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS*

1. El proyecto de tratado por el que se establece una Constitución para Europa elaborado por la Convención europea, entregado al Consejo Europeo en Tesalónica el 20 de junio del presente año y debatido actualmente en el marco de la conferencia intergubernamental constituye ya en estos momentos, en los que aún no podemos estar seguros de su destino final, un hito importante en el proceso de integración europea.

En el presente editorial, que en cierto modo sirve como introducción al número monográfico que la Revista dedica a este tema, se esbozan algunas observaciones generales y necesariamente provisionales sobre el significado que podrá tener la aprobación del proyecto y la vigencia de la Constitución proyectada desde la perspectiva global del proceso de integración.

2. La primera cuestión que un jurista se plantea es la de si se producirá un cambio cualitativo en relación con la situación actual en la que los tratados básicos que han creado las Comunidades Europeas y la Unión Europea y, en particular, el tratado constitutivo de la Comunidad Europea (antes Comunidad Económica Europea), han sido y son frecuentemente caracterizados como «constitución» no sólo por buena parte de la doctrina jurídica, sino también por el Tribunal de Justicia, que ha calificado a dicho tratado como la «carta constitucional de una comunidad de derecho».

El sentido de esta caracterización es el de una calificación analógica que resulta legítima y útil en la medida en que permite poner de mani-

* Codirector de la Revista.

fiesto que los tratados constitutivos desempeñan la función de una constitución en el sistema jurídico de la Comunidad y de la Unión Europea. Esta función constitucional tiene distintas manifestaciones, entre las cuales me parece importante subrayar, sin ánimo de exhaustividad, que los tratados constituyen la norma suprema en la jerarquía normativa del sistema, el fundamento de las competencias de la Comunidad —y, por consiguiente, la norma de delimitación de competencias entre ésta y los Estados miembros—, establecen algunos principios fundamentales del ordenamiento comunitario y, en definitiva, son la base de un sistema jurídico que corresponde a las exigencias de un Estado de derecho, lo que permite que la Comunidad Europea pueda ser considerada como una comunidad de derecho, cuyo poder está sometido a límites propios de un orden constitucional.

Esta consideración funcional de los tratados como constitución en sentido jurídico tiene sus limitaciones. No hay que olvidar que son tratados internacionales, que sólo pueden ser modificados con el consentimiento de todos los Estados miembros, lo cual lleva consigo la necesidad de que cualquier modificación cualitativa del sistema europeo resulte asumible por cada uno de los sistemas constitucionales nacionales. Al mismo tiempo, desde el punto de vista político la legitimidad de la «constitución» comunitaria no es una legitimidad directa, sino mediata, canalizada a través de los Estados miembros.

3. Desde el punto de vista jurídico formal el proyecto de Constitución no parece introducir grandes cambios en relación con la situación actual toda vez que el nuevo texto seguirá siendo un tratado internacional regido por las normas de derecho internacional en cuanto a las condiciones de su entrada en vigor y a los requisitos para su modificación, por lo demás particularmente rígidos en la medida en que se contempla el mantenimiento de la exigencia del consentimiento de todos los Estados miembros.

Hay, sin embargo, una innovación cuya importancia ni siquiera desde el punto de vista formal debe ser subestimada: la propia denominación de *Constitución*, habida cuenta del contexto en el que se ha gestado, no es una mera confirmación de la calificación doctrinal y jurisprudencial de los tratados existentes, sino que pone de manifiesto la voluntad de establecer un texto que, por su función y contenido, tenga una naturaleza constitucional y sea percibido y entendido como tal por el conjunto de los ciudadanos.

También constituye una innovación importante el método de elaboración que, en su primera fase, se ha apartado del sistema de la conferencia intergubernamental que hasta ahora se había utilizado siempre para aproximarse más a un modelo constituyente. La Convención, compuesta por representantes de los gobiernos, de los parlamentos nacionales, del Parlamento europeo y de la Comisión, con representación de los Estados candidatos a la adhesión, ha reproducido con mucho éxito, en mi opinión, la experiencia que ya se había utilizado anteriormente con el objetivo importante, pero mucho más limitado, de la elaboración de la Carta de los derechos fundamentales.

Por supuesto, el método intergubernamental no ha quedado desplazado. Por una parte, la voz de los gobiernos ha estado bien presente en la propia Convención y, sobre todo, la conferencia intergubernamental iniciada en octubre ha de adoptar ahora las decisiones decisivas que finalmente determinarán el resultado del proceso iniciado por la Convención.

A pesar de ello, ésta ha introducido en dicho proceso principios de representación no gubernamentales, ha sido y sigue siendo un factor de impulsión de la discusión pública sobre los objetivos y medios de integración europea y ha fortalecido la legitimidad democrática del proyecto de Constitución. En qué medida estas consideraciones seguirán siendo válidas en relación con el texto constitucional que finalmente se adopte y entre en vigor dependerá, naturalmente, del resultado de la conferencia intergubernamental.

4. No obstante sus imperfecciones técnicas —que quizás puedan ser eliminadas o al menos reducidas en el marco de la conferencia intergubernamental— y el carácter discutible de muchas de las soluciones consagradas, el proyecto elaborado por la Convención tiene el mérito de dar respuesta a bastantes de las cuestiones que, de acuerdo con la Declaración de Laeken, debían ser abordadas en el debate constitucional. A este respecto cabe mencionar la definición de las competencias de la Unión, el refuerzo del principio de subsidiariedad con el papel reconocido a los parlamentos nacionales y la confirmación del control jurisdiccional *a posteriori* del Tribunal de Justicia (reconocido así como tribunal constitucional de la Unión), la clarificación de la tipología de actos de las instituciones, la atribución de personalidad jurídica a la Unión, y la incorporación al texto constitucional de la Carta de los derechos fundamentales.

Más difícil es apreciar si se ha alcanzado el objetivo, subrayado asi-

mismo en la Declaración de Laeken, de «más democracia, transparencia y eficacia en la organización institucional».

A este respecto pienso que la democracia resulta reforzada en la medida en que se fortalece la posición del Parlamento Europeo en el equilibrio institucional y, en especial, su participación en el proceso legislativo. En cambio creo que sólo la práctica de las instituciones permitirá emitir un juicio sobre la medida en que las modificaciones institucionales contempladas en el proyecto contribuirán a una mayor transparencia y eficacia.

En lo que a la transparencia se refiere, debo destacar una medida muy saludable prevista en el artículo 49, apartado 2: la publicidad de las sesiones del Consejo cuando examina y adopta propuestas legislativas. Desgraciadamente esta disposición parece chocar con una fuerte oposición en la conferencia intergubernamental.

5. Desde un punto de vista estrictamente jurídico, las modificaciones contempladas en el proyecto con respecto a la situación actual pueden parecer globalmente consideradas modestas.

Sin embargo, considero que, si la Constitución entra en vigor, la visibilidad del proceso de constitucionalización de la integración europea reforzará considerablemente la legitimidad de la Unión y de sus instituciones, a condición, naturalmente, de que su funcionamiento sea satisfactorio.

Creo que la entrada en vigor del Tratado constitucional puede ser un factor importante de dinamización del proceso de integración en un momento en el que la Unión deberá hacer frente al gran reto de la ampliación.

Ciertamente, el proceso de integración seguirá siendo un proceso abierto, cuyos objetivos finales permanecerán indeterminados jurídica y políticamente. El debate constitucional deberá continuar.