

# UNA IDEA CONSTITUCIONAL DE LA EUROPA DE LOS CIUDADANOS

Por JUAN FERNANDO LÓPEZ AGUILAR

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN: I.a) *Algunas propuestas de trabajo para la Convención.*—II. LO QUE LOS CIUDADANOS DEMANDAN DE EUROPA.—III. EUROPA COMO PODER DEMOCRÁTICO: A) *Poder ejecutivo.* B) *Poder legislativo.* C) *Poder judicial.*—IV. LAS REGIONES Y LOS PODERES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA.—V. EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN.—VI. CONCLUSIONES: UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA.

## I. INTRODUCCIÓN

Conocemos bien los objetivos que hace medio siglo dieron lugar a la creación de lo que hoy conocemos como Unión Europea; son los mismos que desde el origen de la entonces llamada Comunidad Económica Europea se encuentran recogidos en los artículos 2 y 3 TCE: el mantenimiento de la estabilidad política en un continente golpeado y herido por dos sangrientas y destructivas guerras mundiales, la recuperación de la capacidad productiva (especialmente la alimentaria) a través de la creación de un mercado integrado y sin fronteras para los factores de producción (mercancías, servicios, capitales y trabajadores). Pues bien, casi cincuenta años después, hoy podemos afirmar que aquellos objetivos entonces apuntados no solamente se han cumplido sino que se han agotado. Hoy todos coincidimos en afirmar que son otros —aunque no menos importantes o ambiciosos que los ya alcanzados— los objetivos a los que la Unión debe dar respuesta, entre los que, por supuesto, destaca sobremanera la ampliación de la Unión Europea hacia la Europa del Este, Chipre y Malta, prevista, de manera inminente, para finales del 2004.

La respuesta de la Unión no sólo debe permitir afrontar con éxito los nuevos retos y amenazas del mundo globalizado a través de un modelo de

integración supranacional sumamente original, sino que debe convertir el proceso de globalización en una secuencia positiva de realidades concretas para sus ciudadanos: aumentando sus oportunidades de trabajo, apuntalando una verdadera igualdad entre hombres y mujeres, proporcionándoles una mayor calidad de vida, y, en fin, posibilitándoles más apertura de miras y mayores cotas de libertad en la realización personal y colectiva de un proyecto creativo de vida.

Vaya por delante que la Europa que surgió del Tratado de París de 1951 y de los Tratados de Roma de 1957 es una realidad cualitativamente diferente de la Europa que, históricamente, tantos visionarios, caudillos y megalómanos pretendieron por la vía de la agresión militar y la conquista; desde Carlomagno a Hitler pasando por Napoleón: en efecto, la nuestra es ahora una *Unión Europea construida jurídicamente*, con todos los derechos y garantías que ello implica. La función desempeñada por el Derecho en el proceso de construcción europea ha sido la clave para su éxito pasado y presente; con todo y con ello, sigue siendo necesario que la producción del Derecho por el que se gobierna Europa sea todavía fortalecida y mejorada en la Europa que nos aguarda.

La Europa del futuro no será posible si no se convierte en un área cohesiva de seguridad, progreso, democracia avanzada y diálogo civil que asegure la cercanía entre las instituciones y la sociedad; en un proyecto de paz activa con una política exterior basada en la cooperación y en el respeto a los derechos humanos; en un instrumento de solidaridad sin fronteras entre generaciones y entre países, que haga de la cohesión social y de la erradicación de la pobreza un objetivo prioritario; en una Europa que posea un sistema económico dirigido al desarrollo sostenible en beneficio de todos; en un espacio de diversidad cultural, lingüística y religiosa que garantice un efectivo respeto hacia lo diferente sin ningún tipo de discriminación; en un lugar en el que la igualdad entre hombres y mujeres sea una realidad. *En definitiva, en una Europa por y para los ciudadanos europeos*, capaz de conjurar el peligro de limitarse a ser una organización subordinada, complementaria o subsidiaria de alguna otra entidad «nodriza», o, en otras palabras, una especie de agencia sucursalizada, para trascender su horizonte hacia una *Unión Política, Social y Cultural* digna de ser respetada: un modelo de integración supranacional estructurado y limitado por y desde el Derecho que combine las fundamentales dinámicas económicas y sociales, y la competitividad empresarial, con los objetivos políticos, con la cooperación y la solidaridad propios de un Espacio integrado, aspectos estos también profundamente enraizados en un marco ético, reflejo de nuestra cultura común.

Esta nueva misión a la que la Unión Europea debe dar respuesta la sitúa frente a una disyuntiva: o mantiene las estructuras existentes, avanzando

gradualmente en algunas de las políticas que desarrolla y mejorando los procedimientos de toma de decisión o, yendo más allá, se plantea dar un salto políticamente cualitativo, creando los instrumentos necesarios para articular una voluntad política única en defensa del «interés general europeo» y manifestando, de este modo, su vocación *federativa*, *protofederal* o, más simplemente, *federal*.

Ahora bien, cualquier analista coincidirá en reconocer la ocasión única que vivimos, y que nos permite, desde el ángulo de la política o de la ciencia, hacer propuestas para que Europa de un nuevo paso hacia «una Unión más perfecta», defendiendo su cultura humanista y su modelo social como distintivo y propio frente a otros. Esta oportunidad nos la brinda la «*Convención Europea*», convocada por los Jefes de Estado y de Gobierno a raíz de las insuficiencias mostradas por el Tratado de Ámsterdam (firmado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999), la relativa frustración del Tratado de Niza (firmado el 26 de febrero de 2001), y, sobre todo, por qué no apuntarlo también, la demanda social y política que expresa crecientemente el arco del pensamiento de centro izquierda, la izquierda y las corrientes progresistas —también sus representantes en el Partido de los Socialistas europeos en el Parlamento Europeo y en los gobiernos de los Estados miembros— con vistas a la superación del anacrónico y estrecho corsé de la metodología intergubernamental.

La Convención comporta, pues, un *método nuevo* de trabajo, más abierto y democrático que los hasta ahora empleados para las sucesivas reformas de la Unión. Forman parte de ella miembros de los Parlamentos nacionales (de los países europeos de la Unión y de aquellos que solicitan su ingreso en la misma), miembros del Parlamento Europeo, de los Gobiernos nacionales y de la Comisión Europea. De esa Convención puede y debe salir una *reforma profunda del diseño comunitario*, que permita una mayor participación y representación de los ciudadanos en el proyecto europeo. Para ello, creemos que las propuestas para la reforma de la Unión Europea tienen que edificarse en torno a ellos, a sus necesidades y a sus demandas. La ciudadanía europea, más que los gobiernos de los Estados miembros, sabe que la sociedad europea del futuro necesita una gobernanza política de naturaleza supranacional que sepa convivir con los gobiernos estatales, regionales y locales.

Es tarea de los partidos políticos (y una exigencia que el propio PSOE se ha planteado a sí mismo) canalizar las demandas propuestas al respecto, abrir el debate y el diálogo social para que, en, desde y con toda la ciudadanía europea, *decidamos de antemano qué queremos hacer juntos y cómo queremos hacerlo*. Nuestro objetivo es construir una Unión Europea *desde y para una nueva Ciudadanía Europea*, creando para ello un *espacio público europeo* compartido como referente político, democrático y de identidad

plural, respetuoso con las especificidades nacionales y con los llamados principios y tradiciones constitucionales comunes.

De la Convención en curso debe surgir, por lo tanto, un verdadero y neonato *estatuto de los ciudadanos europeos*, en el que los ciudadanos sepan reconocer sus derechos y deberes. Ello será la señal o símbolo de que Europa se constituye en espacio público basado en la idea de unidad en la diversidad, esto es, en un *interés general* que nos explica por qué los ciudadanos europeos pueden querer llevar a cabo en común un mismo y compartido proyecto. Como apuntó Jean Monnet, que la Unión sea la *«fusión de los intereses del pueblo europeo y no meramente un esfuerzo europeo para mantener su equilibrio»*. Consecuentemente, de la Convención debe surgir un genuino *proyecto de Constitución europea* que sea expresión del compromiso de los ciudadanos y sus representantes que habitan este continente con un futuro común.

#### I.a) *Algunas propuestas de trabajo para la Convención*

Para empezar, técnicamente, *la Carta de Derechos de la Unión Europea* (aprobada, pero todavía carente de vinculatoriedad jurídica) debería convertirse en el estándar mínimo de protección reconocida a todo ciudadano que resida en la futura Europa Unida, cualquiera que resulte ser su denominación formal.

Los derechos civiles, políticos y sociales deben ser garantizados a través de procedimientos más rápidos y directos ante los tribunales estatales, y, al menos en unificación de doctrina, ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, armonizando su jurisprudencia con la del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo.

Deben establecerse fórmulas de participación democrática directa, como la iniciativa legislativa popular, referida a la política europea y planteable ante instituciones europeas por ciudadanos de diversos países de la Unión, limitada a determinadas materias y con un mínimo de firmas.

Y ello porque la nueva Unión Europea sólo tienen sentido si sirve a las necesidades de los ciudadanos y si son capaces de encarnar un *interés común*. Es preciso interpretar y responder a las demandas sociales que surgen en Europa, demandas que no sólo tienen que ver con la mayor eficacia del modo en que los responsables políticos actúan, o con la legalidad adecuada para llevarlas a término, sino, sobre todo, con un compromiso leal hacia un proyecto europeo, y aquello que le otorga una legitimidad ética y moral.

## II. LO QUE LOS CIUDADANOS DEMANDAN DE EUROPA

La Unión Europea ha venido cubriendo, en el transcurso de sus años de existencia, una creciente serie de carencias políticas desde la constatación de que éstas sólo podían abordarse desde el nivel supraestatal: educación, cultura, medio ambiente, sanidad, comunicación, cooperación internacional, etc. Sin embargo, tales políticas no se han visto apoyadas por estrategias de mayor alcance en las que mostrásemos la capacidad de intervención de la Unión en ámbitos de excepcional importancia: política exterior y de defensa; política social y económica; política judicial y de seguridad.

Acontecimientos acaecidos en los últimos años —notablemente la guerra de los Balcanes y la amenaza terrorista puesta de manifiesto tras el 11-S— han contribuido a activar en las conciencias europeas la preocupación a propósito de la incapacidad de la Unión para responder a los problemas actuales. Los europeos exigen que Europa, además de ser un espacio de *libertad y bienestar* que mejore la vida de sus ciudadanos dirigido por un *poder verdaderamente democrático*, sea un *sujeto político global relevante* capaz de plantear posiciones propias desde parámetros culturales, éticos y políticos propios.

a) En este sentido, nuestra aspiración reside en que *Europa adquiera la condición de actor político global relevante*, capaz de influir y ser tenido en cuenta en el concierto internacional, con el objetivo de crear un orden internacional justo y democrático, para la paz, la solidaridad y la promoción de los derechos humanos. Ningún Estado europeo, por sí solo, sería capaz de afrontar estos nuevos desafíos de la política exterior. Por ello, una de las reformas ineludibles que deben llevarse a cabo en la Convención es la constitucionalización de la PESC como Política Exterior y de Seguridad Común, su coordinación con las políticas migratorias y la unificación de las misiones diplomáticas.

b) Pero también se quiere que Europa sea un *auténtico espacio de libertad y bienestar*, en el que existan garantías para la cohesión, el progreso social y económico, el crecimiento sostenible, la justicia y la seguridad. La cohesión debe ser el principio sobre el que se fundamenta la UE, abarcando tanto sus dimensiones sociales como territoriales, pero sin que suponga, en ningún caso, uniformidad.

c) Se propugna, por lo tanto, una cerrada defensa de un genuino *Modelo Social Europeo* (afirmado y arraigado históricamente y aprobado como distintivo por los ciudadanos de Europa), esto es, que el proceso de construcción europea no sólo esté ligado a objetivos de carácter macroeconómico, sino que éstos estén claramente subordinados a los de carácter social, afirmando (desde los importantes avances ya conseguidos tanto en la Seguridad

Social como en la definición de los derechos sociales) la convicción de que Europa es la garantía de los Estados de Bienestar y de nuestro modelo social. Por ello, una Constitución Europea debe consolidar efectivamente el modelo social europeo de protección, organización de los servicios públicos, igualdad social y solidaridad.

A pesar de los avances conseguidos en este ámbito, no se cubren mínimamente las necesidades sociales actuales (masiva incorporación de la mujer a la vida laboral, envejecimiento de la población, inmigración, *dumping* social) y estamos obligados a una modernización de la protección social, la cual es, sin embargo, inviable desde el limitado ámbito de cada Estado miembro.

La nueva Constitución debe además consagrar plenamente unos *derechos sociales vinculantes* jurídicamente, para que los agentes económicos y sociales puedan colaborar plenamente en el esfuerzo necesario de modernización de la protección social europea, así como unas *reglas claras* que garanticen la convivencia entre la competencia del mercado y los principios de solidaridad, universalidad, equidad, calidad y accesibilidad a los servicios públicos esenciales.

Finalmente, como parte intrínseca del modelo social europeo y elemento estratégico en la consecución de los objetivos de solidaridad, desarrollo social sostenible y cohesión regional, la nueva Constitución debe garantizar el acceso justo a unos servicios públicos de calidad.

d) Se apunta, también, *al progreso económico de la Unión*, para lo cual hay que reforzar la Unión Económica y Monetaria *en armonía con* otra serie de ámbitos como las *políticas ambientales, el empleo, las cuestiones sociales y la educación*. Se propone a la Convención articular una *política económica común* europea, que sustituya la actual «coordinación» de políticas nacionales, incluyendo en el Tratado constitucional objetivos de pleno empleo, de crecimiento sostenible y de protección social, garantizando, asimismo una competencia justa, la protección del consumidor, la cohesión social, la coordinación entre las políticas de distintas áreas (transporte, investigación y desarrollo, fiscalidad, desarrollo y cohesión regional, reestructuración de la industria y ayudas estatales) y la sociedad del conocimiento.

Al servicio de estos objetivos debe situarse el BCE, colaborando más activamente con las instituciones comunitarias, respondiendo ante el Parlamento Europeo y haciendo de la transparencia su método básico de trabajo; el Consejo Europeo, que por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión Europea podría asumir la competencia de fijar las grandes orientaciones de política económica y social *vinculantes* en la UE, constituyendo un verdadero gobierno de la política económica; el Parlamento Europeo, que debe participar intensamente en este procedimiento; y, finalmente, «el eurogru-

po», que debe ser la representación unificada de la Zona Euro en las instituciones internacionales.

Para alcanzar los objetivos de economía al servicio del ciudadano hay que modificar, sin embargo, el sistema de recursos financieros: armonizando un tipo mínimo obligatorio para los impuestos sobre la renta y sobre sociedades en la UE, promoviendo la lucha contra la delincuencia financiera, aboliendo los paraísos fiscales, considerando la posibilidad de crear un impuesto europeo que financie el presupuesto comunitario (aunque, eso sí, sin aumentar la carga impositiva total sobre el contribuyente) y estableciendo una fiscalidad ecológica que financie el desarrollo medioambiental sostenible en la Unión Europea.

e) Se quiere además que el desarrollo que consigamos como nueva Europa entre dentro del concepto responsable de *desarrollo sostenible*, porque los europeos defendemos un crecimiento basado en la utilización responsable y eficaz de los recursos naturales, respetuosa con el medio ambiente y conforme a formas de producción que no perjudiquen a la salud pública (Protocolo de Kioto). La Unión Europea debe alcanzar un alto nivel de protección en materia de salud pública en la Unión, respetando las responsabilidades de los Estados miembros en este ámbito; debe ser capaz de garantizar la seguridad alimenticia; debe reconciliar la política agrícola europea con los notables efectos de esa política en las economías de los países más pobres; debe reforzar las políticas de seguridad nuclear, promoción de la investigación y relaciones exteriores; y por último, revisar y actualizar el Tratado Euratom.

f) Es preciso concebir Europa como un *espacio en el que las libertades y la seguridad* sean valores compartidos, que se potencien mutuamente. Los asuntos de Justicia e Interior han estado durante mucho tiempo sometidos a la regla de la unanimidad y situados fuera del ámbito comunitario, sin intervención del Parlamento Europeo, ni control efectivo del Tribunal de Luxemburgo. Ello, a pesar de que se trata de materias de extraordinaria relevancia que afectan a la seguridad (terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de seres humanos), a la Justicia civil y penal, a la libre circulación de personas y al Asilo. Con el Tratado de Amsterdam se dio un paso hacia delante al comunitarizar materias tales como el asilo, los visados y la inmigración, los cuales pasaron a ubicarse en el Título IV TCE, permaneciendo, sin embargo, en el TUE (antiguo Tercer Pilar, ahora *espacio de libertad, justicia y seguridad*), todas las materias relacionadas con la *cooperación judicial y policial en materia penal*.

Ahora los ciudadanos europeos quieren que estos asuntos sean dirigidos y acordados desde Europa (eurobarómetro de abril de 2002): para ser más efectivos en la lucha contra el crimen organizado (72 por 100), el tráfico de

drogas (71 por 100), el terrorismo (85 por 100), el tráfico de seres humanos (80 por 100). La nueva Constitución europea deberá crear un verdadero «espacio de libertad, seguridad y justicia» consagrado por el Tratado de Amsterdam regido por el método comunitario con discusión pública y abierta, decisión por mayoría cualificada, a través de los órganos europeos establecidos, y control por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, desapareciendo *totalmente* su prefiguración como ámbito intergubernamental en cuanto Tercer Pilar.

Aunque el sistema judicial y el sistema policial permanezcan básicamente en poder de los Estados, deben coordinarse entre sí (a través del *Eurojust* y *Europol*) y ser supervisados y controlados por la Comisión y por el Parlamento Europeo, respectivamente. A todo esto hay que añadir la creación del *Fiscal europeo* para coordinar e impulsar la persecución de delitos de dimensión supranacional que exigen la colaboración entre los Estados miembros.

Por otro lado, es absolutamente imprescindible generar una política de inmigración y de asilo europea, que garantice la gestión común y equilibrada de los flujos migratorios y de las fronteras exteriores, que cree vías legales de acogimiento e integración de los ciudadanos de terceros países, evitando que la inmigración se reduzca a una cuestión de seguridad.

### III. EUROPA COMO PODER DEMOCRÁTICO

Mucho se ha escrito en los últimos años sobre el déficit democrático en la Unión Europea, por lo que resultaría reiterativo volver sobre esta cuestión. Sin embargo, ello no es óbice para apuntar las principales causas de esta dolencia: falta de transparencia en la actividad de las Instituciones comunitarias, falta de legitimación ciudadana y falta de sólidos fundamentos jurídico-constitucionales. Tampoco es baladí constatar que el déficit democrático de la Unión Europea es, yendo más lejos, un *déficit de ambición*. Lo que se cuestiona no es una carencia de representación, sino una carencia del alcance de esa representación: en otras palabras, el déficit democrático de la Unión Europea es más un déficit de objetivos políticos que un déficit de legitimidad en las instituciones y en las fuentes del Derecho Comunitario. Este déficit puede y debe paliarse con la *constitucionalización de una nueva ambición para Europa: un modelo de integración* que, partiendo de la diversidad europea, y conforme a *nuevas estructuras jurídicas e institucionales*, dé respuesta a las *actuales necesidades de los europeos*.

La naturaleza de un poder supranacional como el de la Unión Europea tiene que ser la de una democracia reconocible y valorable por los ciudada-

nos y, como en toda democracia, una combinación precisa de dos pilares esenciales: por un lado, los derechos y deberes que constituyen el Estatuto de la Ciudadanía (*Bill of Rights*), y por otro lado, una estructura orgánica fundada sobre los principios de representación y de división de poderes (*Frame of Government*).

En estos momentos, a la Unión Europea le faltan, en buena medida, aunque no en su totalidad, esos dos elementos: *no hay una Carta de Derechos* vinculante jurídicamente; *no hay una división de poderes* que informe la estructura institucional comunitaria; tampoco hay un *Estatuto de partidos europeos*; ni una práctica de relación e información de las instituciones de la UE con la opinión pública europea. Quizá esto ayude a explicar el déficit de interés e identidad europea, y la falta de participación ciudadana en la UE.

Es éste el momento de renovar la arquitectura institucional de la UE y dar un paso hacia la constitución de una *federación de Estados* fundamentada en el principio de división de poderes, superando la polémica dicotomía entre método «comunitario» e «intergubernamental», para ir a un sistema político genuinamente europeo, estructurado, al menos, por las siguientes instituciones y por el nuevo equilibrio a establecer entre ellas:

#### A) Poder ejecutivo

- *El Consejo Europeo*: Formado por los Jefes de Gobierno europeos, define e impulsa políticamente la acción de la Unión y aprueba sus grandes orientaciones, el cual debería pasar a adoptar sus decisiones (que no tengan carácter constitucional) por mayoría cualificada (o muy cualificada), incluso en las competencias que hasta ahora han estado en el segundo y tercer pilar de la Unión (política exterior y de seguridad común, la política de defensa y los asuntos de justicia e interior, y la aprobación de las grandes líneas de la política europea). Si las decisiones del Consejo Europeo mantuvieran la unanimidad nunca habría política exterior o de defensa de la UE. En el caso de defensa podría aceptarse que un país no participara en operaciones militares determinadas. El Consejo Europeo podría estar encabezado por un Presidente, elegido por el Consejo Europeo, que lo coordinaría, haría visible el poder exterior de la Unión Europea y permitiría un control eficaz del Consejo por el PE y la Cámara de los Estados. El mandato del Presidente tendría así una duración de media legislatura, renovable una sola vez. En todo caso, habría que mantener el equilibrio general entre Estados miembros de diferente tamaño, y entre las instituciones. Con todo esto, el Consejo Europeo se constituiría así como una especie de «*Jefatura de Estado colectiva*» de la Unión, con capacidad representativa, pero también de iniciativa y decisión política,

sometido al control de las Cámaras parlamentarias de la Unión. El Consejo Europeo, a través de su Presidente, tendría la potestad de firmar Tratados internacionales; el Parlamento Europeo, y la Cámara de los Estados la potestad de ratificarlos; y la Comisión Europea, de negociarlos.

- *El Consejo de la Unión*, que prepara las reuniones del Consejo Europeo y que ejecuta sus decisiones, en colaboración con la Comisión, debería quedar reducido a tres: Asuntos Generales (compuestos por Vicepresidentes o Ministros para Europa), Política Exterior y de Defensa (Ministros de Asuntos Exteriores y/o Ministros de Defensa) y ECOFIN (Ministros de Economía). El Consejo debería adoptar sus decisiones por mayoría cualificada (doble mayoría de Estados y de población).

- *La Comisión* representa los intereses generales de la Unión. Es, como a menudo se le califica, el *gobierno o aparato ejecutivo y administrativo permanente de la Unión*, guardiana de los Tratados y de su futuro nuevo Orden Constitucional para Europa, y desarrolla esas directrices a través de acciones típicamente ejecutivas (en el marco fijado por la ley) o a través de la iniciativa legislativa, potestad que debería seguir manteniendo, en exclusiva. En esta dimensión ejecutiva —y en especial en política exterior, defensa, justicia, interior y política económica—, la Comisión debe coordinarse con el Consejo y asistir a sus reuniones, reteniendo, por tanto, la legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo en caso de incumplimiento de los Tratados. La Comisión tiene bajo su responsabilidad la Administración de la Unión Europea y asegura una ejecución descentralizada y coordinada de las políticas comunes, a través de los Gobiernos y Administraciones (centrales y regionales). El sistema de «comitología» debe ser superado en beneficio de la responsabilidad plena de la Comisión en aquellas políticas que ejecute directamente, aunque siempre en coordinación con los Gobiernos, y bajo el control del Parlamento Europeo, porque la Comisión responde políticamente ante el Parlamento Europeo. Es el Parlamento el que ha de tener la competencia de designar al Presidente de la Comisión (y no sólo para aprobar la designación realizada por los Gobiernos de los Estados Miembros, como sucede actualmente), que a su vez, elegiría a los miembros de la misma. Una vez seleccionado y formado el gobierno comunitario, se sometería a la investidura por el Parlamento Europeo. Éste podría, a su vez, censurar al Presidente de la Comisión, por medio de una moción de censura constructiva.

## B) Poder legislativo

El legislador europeo ha de tener una estructura bicameral, correspondiente a la doble legitimidad *federal* de las instituciones europeas: la que proviene de los electores en cuanto ciudadanos europeos y la que proviene de éstos en cuanto ciudadanos de un Estado.

- *El Parlamento Europeo*: El Parlamento Europeo debe ser la institución genuinamente representativa del pueblo europeo. Elegido por los ciudadanos europeos, debe tener la capacidad de nombrar, controlar y censurar a la Comisión y al Consejo Europeo como en los sistemas parlamentarios europeos, e intervenir como colegislador en *todas* las leyes de la Unión. Debe ser consultado —y controlar— toda decisión en el ámbito de la PESC y la PESD, en los asuntos de Justicia e Interior, y en relación con las orientaciones de política económica; y debe dar su dictamen conforme para la designación de autoridades europeas de relevancia constitucional.

- *La Cámara de los Estados*: Sería esta una segunda institución parlamentaria, con iguales poderes que el PE, salvo el nombramiento, control y censura de la Comisión. Su función sería la de controlar las decisiones del Consejo Europeo, en materias que afectan a la soberanía de los Estados, en especial en política exterior y de defensa, y en asuntos de justicia e interior. La Cámara de los Estados jugaría también un papel de control político del principio de subsidiariedad.

Esta segunda Cámara absorbería buena parte de las funciones legisladoras del actual Consejo. Por eso, y aunque no se ha cerrado el debate sobre estructura y composición de esta Cámara, podría estar compuesta por miembros designados por los Gobiernos nacionales, teniendo en cuenta, en la adjudicación de escaños, el número de habitantes de cada Estado o incluso permitiendo la incorporación de representantes de gobiernos regionales o autonómicos. Sus decisiones se adoptarían por mayoría absoluta, de modo que esa mayoría corresponda también a una representación de la mayoría de los ciudadanos de la Unión.

- *Parlamentos nacionales*. En la nueva estructura de la Unión es igualmente necesario reforzar el poder de los Parlamentos nacionales, en particular a través del examen previo de las políticas europeas de los Gobiernos, y la cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en todos los aspectos políticos de la Unión, mediante la promoción de acuerdos marco entre ellos.

### C) Poder judicial

- *El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*: en líneas anteriores hemos señalado la importancia que el Derecho ha tenido y sigue teniendo en la construcción de la Unión Europea. El papel de la Justicia en Europa ha sido crucial desde sus inicios, pero su constitucionalización no se produjo hasta el Tratado de la Unión Europea en 1992, en el que, por primera vez, se hace constar que la Justicia no es sólo un instrumento al servicio del mercado, sino que es el elemento *sine qua non* para la creación de un verdadero espacio político común de libertad, seguridad y justicia. Llegados a este punto es necesario hacer una reflexión en torno a la configuración de un *poder judicial europeo* que sea capaz de afrontar los nuevos retos y adecue su *estructura* a la de un modelo supraestatal cuasi-federal, proto-federativo

El nuevo modelo de Justicia comunitaria, respondiendo a la *vocación federal de la Unión Europea*, debería propender hacia una articulación de estructuras judiciales, de acuerdo con el modelo histórico que en su día describió la experiencia judicial de los Estados Unidos en la *Judiciary Act*, de 24 de septiembre de 1789, en desarrollo del artículo III de la Constitución Federal de 1787 (tribunales de distrito, tribunales de circuito y Tribunal Supremo).

La creación, en 1988, de un Tribunal de Primera Instancia ya puso de manifiesto la necesidad de crear un poder judicial federal para garantizar la aplicación uniforme del Derecho comunitario, la cual sólo sería posible —y, seguramente, plenamente operativa— a través de la construcción de una Administración judicial periférica comunitaria.

El Tribunal de Justicia (y el de Primera Instancia) de las Comunidades Europeas debería mantener sus competencias actuales, incrementadas en dos especialmente significativas: la garantía de los derechos establecidos en la Carta de Derechos Fundamentales y la aplicación, como tribunal de última instancia, de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en las controversias entre la Unión y los Estados. El Tribunal de Justicia se convertiría así en un verdadero Tribunal Constitucional de la Unión.

- *Los Tribunales nacionales*: Los Tribunales nacionales continúan siendo los aplicadores comunes del Derecho Comunitario. No obstante, la nueva etapa de la Unión Europea tiene que estar presidida por una estrecha cooperación entre Tribunales, de manera que constituyan un sistema judicial integrado, siendo el órgano máximo unificador de la jurisprudencia del Derecho comunitario el Tribunal de Luxemburgo, fortalecido en la integración de las dos columnas que componen su estructura: el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia.

#### IV. LAS REGIONES Y LOS PODERES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Llegados a este punto, resta considerar cómo se articulará todo este entramado institucional y jurídico en una Unión Europea de 500 millones de ciudadanos y ciudadanas, la cual debería ser gobernada con la participación de las instituciones regionales y locales. La realidad regional, la defensa y promoción de las identidades culturales, lingüísticas e incluso religiosas propias como expresión de primera convivencia, primera organización social, y primera participación política, crecen en importancia y adhesión ciudadana, porque permiten una mayor implicación y participación política más próxima a los ciudadanos.

Si queremos una mayor legitimidad democrática y conseguir que las decisiones se tomen en el ámbito más próximo a los ciudadanos será necesario reforzar todavía más la presencia de las regiones en el espacio comunitario y el fortalecimiento de la autonomía local, sin que ello implique, por otra parte, afectar a los sistemas constitucionales de cada país.

En este sentido, el papel del Comité de las Regiones debe ser progresivamente reforzado, legitimándolo para interponer recursos ante el Tribunal de Luxemburgo en defensa de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

Finalmente, conviene hacer una reflexión sobre la aplicación del Derecho Originario Comunitario en las Islas Canarias. Las Islas Canarias presentan una serie de características físicas singulares manifiestas: su insularidad, su lejanía del continente europeo, su dependencia económica de un reducido número de productos, etc. Por todos estos motivos, el Derecho Originario, en su artículo 299.2 TCE, contempla un régimen especial de derogación de la aplicación uniforme del Derecho Comunitario, constituyendo un claro ejemplo del tratamiento jurídico desigual a lo que es desigual *de facto*. Es el Derecho Primario el que, en aras de una mejor igualdad de oportunidades, recoge la posibilidad de que las regiones ultraperiféricas disfruten de un estatuto jurídico especial en el seno de la Unión Europea sin obstaculizar, por ello, la unidad del Ordenamiento jurídico comunitario. El futuro de la Comunidad Autónoma Canaria en la Unión Europea depende del desarrollo pleno de esta previsión jurídica, previsión que permite adaptar el Derecho comunitario a la situación ultraperiférica canaria hecho diferencial de singular relevancia en Derecho Constitucional, en Derecho Autonómico y en Derecho Europeo.

## V. EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN

En cuanto a las previsiones presupuestarias, la Unión Europea (UE) necesita un Presupuesto a la altura de las atribuciones que asumirá en el futuro inmediato. Los actuales recursos de la Unión, tal y como quedaron fijados en la Agenda 2000, con un techo máximo del 1,27 por 100 del PNB comunitario, podrían revelarse insuficientes.

En este caso se prevé necesaria la reforma del actual sistema, orientada a garantizar la autonomía financiera de la Unión, aplicando los principios de eficacia, equidad y transparencia. Si esto es así, la Convención Europea debería introducir cambios en torno a los preceptos relativos al Presupuesto de la UE estableciendo el principio de suficiencia de los ingresos de la UE para conseguir sus objetivos políticos; consolidando las Perspectivas Financieras en el Tratado como una autentica planificación a medio plazo; estableciendo plenamente la unidad presupuestaria, y acabando con la distinción entre Gastos Obligatorios y Gastos No Obligatorios; incluyendo el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el Presupuesto; consiguiendo una mejor integración de las instituciones periféricas (como el Banco Central Europeo, el Banco Europeo de Inversiones, las oficinas y las agencias descentralizadas) en el Presupuesto de la Unión; y, finalmente, democratizando plenamente el procedimiento presupuestario, reformando para ello el procedimiento legislativo de aprobación del Presupuesto para que se aplique a la totalidad del Presupuesto, los recursos propios y las Perspectivas Financieras.

## VI. CONCLUSIONES: UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA

La Constitución en cualquier Estado —y por supuesto, también en el ámbito europeo— es y ha de ser siempre la expresión de un consenso democrático: un *contrato social de un pueblo o pueblos integrados por ciudadanos libres, así como la plasmación de un compromiso multilateral por un proyecto común*. Por ello, el gran instrumento jurídico que ahora se pone a nuestro alcance para conseguir que Europa avance no puede ser otro que una genuina Constitución en la que las ciudadanas y ciudadanos europeos se reconozcan simultáneamente como objetivo y punto de partida de un proyecto que permita a Europa estar presente y ser tenida en cuenta en las decisiones internacionales; que dé aliento a nuevas cotas de bienestar y prosperidad para los europeos; y que se construya, además, a partir de un modelo social consolidado en nuestra cultura y tradición de los Estados de bienestar instituida en Europa tras las segunda posguerra.

Por ello, todos los invitados a hacer efectivo este proyecto deben tener presente que su éxito dependerá de que todos los europeos nos sintamos protagonistas y partes integrantes en él. Un texto único, sencillo y, en la medida de lo posible, corto, que establezca una estructura federativa de Estados y de pueblos europeos, que sea aprobado a través de un Tratado Constitucional eventualmente sometible a referéndum, aunque debemos introducir modalidades que impidan el bloqueo de un país al conjunto de la Unión; que requiera un procedimiento de reforma rígido que le dote de la deseable y necesaria estabilidad (a través de una *Convención* similar a la existente); que mantenga la estructura y contenido constitucional clásicos, ya conocidos por todos (Principios y Objetivos de la Unión, Derechos Fundamentales, Competencias de la Unión, Órganos y Fuentes del Derecho europeo, así como una parte que podríamos llamar Constitución económica)

La Carta de Derechos, parte dogmática de la Constitución, establecerá así iguales derechos y obligaciones para las ciudadanas y ciudadanos, en donde reside el origen de toda soberanía y será vinculante jurídicamente para todas las instituciones europeas o nacionales que aprueben o apliquen normas o decisiones de la UE.

En cuanto a las garantías los ciudadanos europeos podrán apelar a los tribunales para garantizar sus derechos, así como al Defensor del Pueblo europeo.

La distribución de poderes y la creación de la estructura institucional estarán presididas por el principio de división de poderes y el de Estado de Derecho. Las instituciones se regirán en su ejercicio por el principio de *lealtad a la UE* y los Estados miembros no podrán atentar contra los objetivos de la Unión, ni contra el interés general europeo establecido por sus instituciones.

La división de poderes vertical que distribuirá las competencias entre la Unión y los Estados no permitirá retrocesos nacionalizadores. Sin embargo, la UE sólo podrá actuar cuando una potestad le haya sido atribuida por los Tratados.

Entre los principios competenciales de la UE (en todos los niveles territoriales) deben estar los de subsidiariedad y proporcionalidad, cuyo control jurídico corresponde al Tribunal de Justicia de la UE, y cuyo control político es competencia de las instituciones de la UE con la participación (no decisoria) de los Parlamentos nacionales. Las competencias de la UE serán exclusivas o compartidas con los Estados (manteniendo en todo caso el acervo actual), pero sin establecer un catálogo cerrado que impida la evolución posterior en función de futuras atribuciones que asuma la Unión.

Esta *Constitución* debería situarse jerárquicamente por encima de cualquier norma europea. Los Tratados existentes habrían de fusionarse, simpli-

ficarse y convertirse en *Leyes fundamentales* europeas sujetas a ratificación de los Parlamentos Nacionales. En un plano inferior se situarían las *leyes europeas* aprobadas por las dos cámaras legislativas de la Unión. Estas leyes que a su vez serían desarrolladas por Reglamentos, Directivas o Decisiones de la Comisión Europea o por disposiciones estatales.

El Derecho comunitario tiene *efecto directo* y *primacía* sobre los Derechos estatales o regionales, resolviéndose los eventuales conflictos de competencia ante el Tribunal de Justicia de la UE.

La estructura de «tres pilares» desaparecería, por tanto. La UE ha de tener personalidad jurídica única, evitándose estatutos especiales para países concretos, es decir, las concesiones a una «Europa a la carta». Cada una de las Constituciones de los Estados miembros debe hacerse compatible con la Constitución europea.

Sin embargo, el riesgo tecnocrático es demasiado fuerte como para que nos permitamos ignorar sus amenazas. No deberíamos, pues, aventurarnos más en la construcción de una *Europa para los ciudadanos* sin contar, de modo expreso y consciente, con su relevancia como sujeto político de su legitimidad. Cualquier texto que hagamos, por muy perfecto que *a priori* nos parezca, resultará hueco y sin sentido si no lo hacemos partiendo de los pueblos y de los ciudadanos a los que va destinado. Como cualquier otro texto constitucional, la Constitución europea sólo será válida y eficaz si parte del consenso y del acuerdo constituyente de los millones de europeos a los que aspira a englobar.

En este momento, es claro que aún nos queda un largo camino por recorrer. El deseo de *constituir* Europa debe partir de los europeos, igual que partió de ellos el deseo de crear una instancia supranacional que permitiese un mercado común sin necesidad de enfrentamientos bélicos. Ahora, necesitamos una nueva *ambición para Europa*, y que los ciudadanos vean con nitidez su utilidad, su necesidad y su idoneidad en sus respectivos proyectos vitales personales y colectivos. La globalización y los acontecimientos del último año y medio facilitan este camino.

Aun así muchos otros hitos deben todavía conquistarse: la plena efectividad del «espacio de seguridad y justicia» y la respuesta común al problema de la inmigración en Europa pueden ser ejemplos de ello. Mientras tanto, esperamos que el debate sobre la Constitución europea sirva para presentar ante la opinión pública un nuevo horizonte, y para abrir, de nuevo, un ciclo de cambio que, desde Maastricht, había quedado postergado. Tenemos ante nosotros una oportunidad comparable en su entidad, nada más y nada menos, que la de aquella a la que un día hicieron frente aquellos *padres fundadores* a los que hoy rinde homenaje la Constitución europea.