

España ante la Constitución Europea

 **Cesáreo Gutiérrez Espada**

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Murcia



1. ¿“Constitución” Europea?

1. Lo que llamamos Constitución Europea es un texto jurídico de 448 artículos acordado el 18 de junio de 2004 por los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados que forman la Unión Europea con el fin de reformar ésta.

Con ella, incluido el término utilizado (Constitución), se ha querido posiblemente manifestar que el proceso en pos de una Europa unida, iniciado en la década de los cincuenta por los seis Estados que dieron vida a las Comunidades Europeas, ha entrado en una Nueva Etapa con la incorporación al mismo de la mayoría de los Estados que vivieron desde 1945 separados del resto de sus vecinos por un "telón de acero".

Y es que el 1 de mayo de 2004, en efecto, han ingresado en la Unión como miembros de plenos derecho diez nuevos Estados, ocho de los cuales formaban parte del "mundo socialista", cuando no de la misma Unión Soviética, durante los largos años de la "Guerra Fría", y faltan dos que lo harán, si se cumplen los plazos previstos, en el 2007. Y no termina aquí todo: Los Estados resultantes de la disolución de la Yugoslavia de "Tito", esperan su oportunidad: Croacia, la Yugoslavia actual, Bosnia, Macedonia (...); y todavía el gran reto de la Unión, su "pasión turca".

La reforma, encarnada en un Tratado que se describe como el *que establece una Constitución para Europa*, quiere, parece, transmitir un mensaje al Mundo: La Unión aspira a ser la Casa Común de los Estados del Viejo Continente y una casa, además, con personalidad propia. La Unión, puede leerse en el art. 8 de la Constitución, posee, como sus Estados miembros, Símbolos de Identidad, una bandera (un círculo de doce estrellas sobre fondo azul), un himno (el de la Alegría de la Novena sinfonía de Beethoven) y una moneda única (el euro).

2. ¿Qué *metas* pretende esta entidad que llamamos Unión?, ¿con qué *instrumentos* cuenta para alcanzarlas?, ¿cuáles son los *órganos* a través de los que actúa?, y, en fin, ¿cuándo *entrará en vigor* la reforma que la Constitución encarna?.

3. Según el Tratado Constitucional el objetivo último de la Unión consiste en "promover la paz (...) y el bienestar de sus pueblos" (art. I-3.1). Noble pero genérico fin, que podría concretarse, siempre desde un planteamiento de síntesis, en la consecución de un triple objetivo:

A) La Unión quiere conseguir para sus ciudadanos un *espacio de libertad, seguridad y justicia*. Es decir, se pretende que en todos sus Estados miembros exista libertad de circulación tanto de personas como de los factores productivos, mercancías, trabajadores, servicios y capitales. La Constitución Europea desea que en este espacio de libertad puedan asentarse también personas que provienen de Estados terceros, menos favorecidos que los que forman la Unión, ya para encontrar en ella refugio ya para encontrar trabajo: Por eso el Tratado que la establece ha dispuesto que la Unión contará en su día con una *política común de asilo* que ofrezca a los refugiados condiciones y requisitos uniformes sea cual sea el Estado miembro en el que se encuentren; y también con una *política común de inmigración* que garantice a los ciudadanos extranjeros que desean trabajar en paz un estatuto jurídico básico válido para todo el territorio de la Unión. Pero dicho espacio de libertad debe asimismo seguro, de modo que la Unión Europea trabajará por profundizar la estrecha cooperación tanto policial como judicial ya existente entre sus Estados miembros en la lucha contra la delincuencia transnacional, como el terrorismo, la trata de blancas, el narcotráfico, el blanqueo de dinero o los delitos contra la infancia.

B) La Unión Europea quiere un *mercado único*, regido en todos sus Estados por las mismas reglas y que asegure el desarrollo sostenible de todos ellos: Con un crecimiento económico equilibrado y estabilidad de precios, pleno empleo y progreso social, un elevado nivel de protección y mejora del medio ambiente; y todo ello en un contexto de economía social de mercado, tan alejado del modelo intervencionista y planificado que hundió en la miseria económica y el atraso tecnológico a los Estados del "mundo socialista" como del que representó ese capitalismo salvaje que asoló buena parte de Europa a finales del siglo XIX y que tan bien se describe en obras de la literatura universal, como las de Dickens, que atribuía a uno de los personajes de su novela *Tiempos difíciles* una opinión muy extendida entre los empresarios de la época sobre las personas de sus trabajadores: ¡Una panda de revanchistas que solo ansían cenar sopa de tortuga con cuchara de oro!.

C) La Unión Europea aspira a tener una *Política Exterior Común* que, llegado el caso, nos permita ver a todos sus Estados miembros en particular y a la Unión en general reaccionando del mismo modo, armónicamente, ante un fenómeno o situación internacional dada. Una Política Exterior que nos ahorre el bochorno de ver una Unión errática y contradictoria porque sus miembros entienden de manera muy distinta una determinada cuestión, "menor" como la que resultó de la toma del islote de Perejil por la gendarmería marroquí y su posterior recuperación por fuerzas armadas españolas o "mayor" como la que ha alimentado la ruptura del vínculo transatlántico con motivo de la "Guerra de Iraq" y el enfrentamiento entre Gran Bretaña y España de un lado con Alemania y Francia del otro. La

Constitución ha marcado, por lo demás, el camino que determinará el contenido esencial de esa Política Exterior Común, pues con ella la Unión Europea ha de promover: La paz en el mundo, el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre pero justo, la protección de los derechos humanos, el desarrollo sostenible del planeta y, como cierre de estos mandamientos, el estricto respeto del Derecho internacional en particular de los principios de la Carta de Naciones Unidas. La Política Exterior Común engloba, asimismo, unas *Política Común de Seguridad y Defensa*, hoy en sus balbuceos, pero en la que España debería en mi opinión implicarse profundamente y que apunta a dotar a la Unión de las capacidades militares suficientes que la permitan para participar con personalidad propia en las operaciones de mantenimiento de la paz, de gestión de crisis o de restablecimiento de la paz que la comunidad internacional decida, así como implicarse decisivamente en la lucha contra el terrorismo allí donde se manifieste y ayudar a los Estados que lo combaten.

4. La Constitución Europea, y a fin de alcanzar los objetivos apuntados, concede a la Unión toda una serie de competencias y poderes. En ciertas materias incluso, que su art. 13 explicita, sus Estados miembros renuncian al ejercicio de competencias soberanas, que transfieren a los órganos e instituciones de la Unión competentes para que en lo sucesivo ellos las gestionen; en estos ámbitos, la Unión posee *competencias exclusivas* (art. I-12.1 y I-13), por lo que respecto de ellos solo la Unión podrá legislar adoptando actos jurídicamente vinculantes para los Estados miembros y no éstos que únicamente podrán hacerlo cuando la Unión Europea les faculte al efecto o con el fin de aplicar las normas jurídicas por ella aprobadas.

En el ejercicio de sus competencias, la Unión utilizará distintas técnicas o instrumentos normativos, respecto de los que su Constitución, como hacen los Estados modernos, efectúa una distinción entre los niveles legislativo y reglamentario: Las *leyes* y las *leyes-marco europeas* determinarán los elementos esenciales de un ámbito material determinado respecto del que la Unión tenga competencias, concentrándose pues en los aspectos más importantes de la vida de los ciudadanos europeos; los *reglamentos* completarán o modificarán los elementos no esenciales de las leyes europeas.

La Constitución contiene, en relación con las normas jurídicas que la forman y que ella misma puede adoptar, una disposición de particular relevancia porque ha dado lugar a problemas en algunos de sus Estados miembros (art. I-6): En ella se afirma literalmente que tanto la Constitución como el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de sus competencias "primarán sobre el Derecho de los Estados miembros"; cuando los Estados miembros tengan que ratificar el Tratado Constitucional se encontrarán con que si lo hacen están aceptando esta disposición. Lo que, decía, plantea para algunos ciertos problemas: Así, en el caso de España, el Consejo de Estado consideró posible que el art. I-6 del Tratado Constitucional estuviese en contradicción con la Constitución Española vigente, cuyo art. 9 consagra como Norma Suprema para los poderes públicos y los ciudadanos españoles a la Constitución, la Española no la Europea dicho sea para entendernos (...). Y como el art. 95 de la Norma Fundamental establece que nuestro país no puede aceptar un tratado que contenga estipulaciones contrarias al tenor material o sustantivo de la Constitución a no ser que previamente se reforme esta, el Gobierno español no podría ratificar la Europea de resultar contraria a la Constitución Española sin previa reforma de la misma para hacerla decir lo que el art. 6 del Tratado Constitucional establece. El párr. 2 del art. 95 dispone un control previo de la

constitucionalidad de los tratados facultando tanto al Gobierno como a las Cámaras antes de proceder a la ratificación de un tratado dudoso a preguntar sobre el mismo al Tribunal Constitucional. Les confieso que no estoy seguro de que sea estrictamente necesario, pues ¿no se ha reconocido ya por la STC 28/1991, de 14 de febrero, que los jueces españoles cuando se enfrenten a un caso en que se de una contradicción entre el Derecho español y el Comunitario deben resolverlo sobre la base del principio de primacía de este último?; aunque bien mirado ¿quien es uno para enmendar la plana a todo un Consejo de Estado?, de modo que bueno será *ex abundante cautela* consultar al Tribunal Constitucional; se ha hecho, como es sabido, y éste, en una decisión que en ocasiones no es lo convincente que debiera, pienso, se ha pronunciado en el sentido de que no es preciso reforma alguna constitucional por esta causa (...).

5. En el ejercicio de sus competencias y a fin de conseguir los objetivos pretendidos, la Unión actúa por medio de órganos. El marco institucional propiamente dicho está integrado por cinco instituciones fundamentales, puede leerse en el artículo 19 de la Constitución: El *Parlamento Europeo*, el *Consejo Europeo*, el *Consejo de Ministros*, la *Comisión Europea* y el *Tribunal de Justicia de la Unión Europea*. Esto es, una institución nueva, el Consejo Europeo y la rebaja de "rango" del Tribunal de Cuentas, que desaparece de entre las instituciones propiamente dichas de la Unión.

2. No parece una reforma revolucionaria...

6. El Tratado que establece una Constitución para Europea no es sino una reforma de la actual Unión que, por lo demás, y pese a la sensación que algunos parecen interesadamente difundir de novedad y trascendencia no parece demasiado revolucionaria.

7. Se nos ha dicho, por ejemplo, que la Constitución permite que la Unión, como en los Estados modernos ocurre, adopte leyes y leyes-marco y que lo haga, como en sus Estados miembros, democráticamente, con la intervención en su elaboración del Gobierno (de los Estados que la componen y están representados en el Consejo) y del Pueblo (representados estos en el Parlamento Europeo).

Sí, sus arts. I-33 y 34 establecen, sin duda, que el Consejo "conjuntamente" con el Parlamento Europeo adoptará las leyes y las leyes-marco europeas. Pero ¿qué son las leyes y las leyes-marco sino los viejos reglamentos y directivas, que las Comunidades Europeas vienen adoptando desde su nacimiento en 1951 y 1957?. ¿No creó, acaso, el TUE (1992) el procedimiento de co-decisión en cuya virtud las normas se adoptan conjuntamente por Consejo y Parlamento, ¿no se ha ido extendiendo dicho procedimiento a nuevos ámbitos materiales por los Tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001)?; ¿y no es por ventura el "procedimiento legislativo ordinario" al que se refiere el art. III-396 de la CE y conforme al cual deben adoptarlas las leyes y leyes-marco el mismo procedimiento de co-decisión que se regula en el art. 251 del TCE?.

¿Dónde o en qué se cambia la Esencia en estos temas?. Concedo desde luego que el Tratado Constitucional clarifica el procedimientos de adopción de decisiones, lo simplifica, y amplía hasta convertirlo en la regla general el procedimiento hoy llamado de co-decisión. Y esto es bueno.

8. Se nos ha dicho también que la Constitución Europea incorpora un catálogo espléndido de derechos humanos. Sí, los arts. 61-114 de la misma, toda su Parte II, contiene la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, como las Constituciones modernas relacionan los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos (...). Pero, me pregunto, ¿acaso el Tribunal de Justicia no viene aplicando en su jurisprudencia el Derecho comunitario, por los menos desde principios de los setenta, con base en el respeto de los derechos humanos que ha inducido de los principios generales del Derecho y de las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros?.

¿Dónde está la revolución?. La Esencia permanece, aunque sí, hay que admitirlo, la incorporación expresa de este catálogo clarifica y ordena y aún completa su contenido. Porque se ha dicho, seguramente con razón, que es el más moderno y completo de los hasta ahora adoptados, pues tomando como base los derechos y libertades incluidos en el Convenio de Roma de 1950 lo pone al día y complementa. Y esto es bueno, aunque debe admitirse que desde otras concepciones, merecedoras acaso dado el alcance de su implantación en el mundo de reflexión, se hubiera deseado una mayor tutela, sin las ambigüedades que se detectan, del derecho a la vida de todo ser humano, del matrimonio como unión estable de hombre y mujer y de la familia, incluyendo la protección del derecho del niño a no ser adoptados por otro tipo de uniones ¹.

9. Se nos han cantado, desde el Gobierno y la Oposición, las excelencias de una Constitución en la que se establecen con precisión las respectivas competencias de la Unión Europea y las de los Estados miembros, para que, en jerga de políticos, no haya ni "demasiada Europa" ni "demasiado poca".

Y sí, los arts. 1-12 a 18 del Tratado Constitucional dan cuenta de los distintos tipos de competencias, empezando por las categorías de exclusivas, compartidas y de apoyo o complemento, y añadiendo la mención de otras como las de coordinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros así como para la definición y coordinación de las competencias de los Estados que la componen en los ámbitos de la PESC incluida la PCSD. Pero ya en 1985, podía leerse en los Manuales más conocidos de Derecho Comunitario, como el del profesor Guy Issac en su traducción al español de ese año, que las competencias de las entonces Comunidades Europeas se dividían en tres categorías: exclusivas, compartidas y de apoyo o complemento (...). Y es que fue el TJ el que por medio de su jurisprudencia ha ido "construyendo" a partir de la letra y espíritu de los Tratados constitutivos la doctrina de las competencias comunitarias (...).

La Constitución Europea no altera la Esencia de nada (...), aunque al incluirlas en el texto del Tratado que la establece y describirlas, hace más transparente el Derecho de la Unión sobre las competencias respectivas de la Organización y las de sus miembros.

• 1 "Nota de la Conferencia Episcopal Española sobre el próximo referéndum europeo" puede consultarse en *Alfa y Omega. Semanario católico de información*, núm. 473/10-II-2005, págs. 18-19 (pág. 19).

10. Se ha proclamado hasta la saciedad que la nueva Constitución reforma el sistema institucional para que funcione más ágilmente y mejor, e incluso que es necesaria para que funcione sin más. No es verdad. La reforma del sistema institucional que se llevó a cabo con el Tratado de Niza, en vigor desde el 1 de febrero del 2003, se hizo precisamente para eso. Pero en todo caso, la Constitución no modifica significativamente ni la composición ni el funcionamiento de Comisión, del Parlamento y del Tribunal de Justicia, tres de las cinco instituciones básicas de la Unión.

Es cierto que ha operado dos modificaciones institucionales (...) que en todo caso son de una novedad solo relativa: *Por un lado*, introduce al Consejo Europeo en el seno del marco institucional, pero no altera ni su composición ni su funcionamiento actuales; modifica, sí, su Presidencia que será electiva, no como ocurre ahora, y su mandato se prolongará respecto del que hoy ejerce, hasta dos años y medio prorrogables por una vez; la práctica nos dirá en su caso si esta novedad es realmente importante o queda en puro símbolo. *Por otro* es verdad que la Constitución crea la figura del Ministro de AAEE de la Unión, aunque ya existe un Alto Representante de la PESC, don Javier Solana Madariaga, que está previsto sea el Ministro de AAEE si el Tratado Constitucional entra en vigor, y ese nuevo Ministro formará parte de la Comisión y desempeñará en ella la “cartera” de Asuntos Exteriores; en suma y dicho en román paladino, el nuevo cargo parece solo buscar que no se repitan en el futuro los enfrentamientos habidos entre el Alto Representante, secretario del Consejo, y el comisario encargado de las Relaciones Exteriores, Sres. Solana y Patten, en la época de la Comisión saliente en noviembre del 2004, y todo ello a costa, tal vez, de sembrar en la Comisión no poca desconfianza hacia el que además de uno de sus miembros es un mandatario del Consejo para los asuntos de la PESC.

3. Salvo acaso (...)

11. Si me apuran el único cambio de fondo, importante, que la Constitución lleva a cabo respecto del Derecho vigente y que se produce en el marco institucional precisamente tiene que ver con la modificación realizada respecto de la regla de la mayoría cualificada. Y no es un tema precisamente menor: Ya en el Derecho vigente, y lo mismo habrá de ocurrir si el Tratado Constitucional entrara en vigor, la mayoría cualificada es el procedimiento normal de adopción de decisiones por el Consejo de la Unión; mediante él, éste adoptará, por ejemplo, los actos jurídicos de alcance legislativo, las leyes y las leyes-marco europeas con efecto directo y primacía sobre el Derecha nacional.

En el Derecho vigente, la regla de la mayoría cualificada exige abrir una triple puerta: Alcanzar un número determinado de votos ponderados (232 de un máximo posible de 321), con una minoría de bloqueo de 90, que voten a favor de la propuesta la mayoría de los Estados miembros (13 de 25 hoy) y que se compruebe, si cualquiera de ellos lo pide, que dichos 13 Estados agrupen como mínimo el 62 % de la población total de la Unión. Reparen en un dato: Con sus 27 votos ponderados, España llega prácticamente al 30 % de la minoría de bloqueo.

La Constitución (art. I-25) ha modificado sustancialmente el reparto de poder que se alcanzó en Niza, empeorando incluso para España el resultado, malo ya, que la revisión del tema generó en el Proyecto de Tratado Constitucional al que me referiré enseguida: Ahora hay mayoría cualificada si votan a favor un 55 % de los Estados miembros, 15 como mínimo, que agrupen al 65 % de la población total de la Unión; la minoría de bloqueo exigirá el apoyo de cuatro Estados como mínimo que agrupen el 35 % (no tres, como Alemania, Francia y Gran Bretaña por ejemplo, aunque alcancen ese porcentaje). Item más: Esta nueva regla sólo será operativa desde el 1 de noviembre del 2009, aunque la Constitución esté en vigor antes, y entre esa fecha y el 2014, en un claro eco del *compromiso de Ioannina* (1994), cuando tres cuartas partes del número de Estado miembros o un número de Estados que agrupe a las tres cuartas partes de la población total de la Unión se opongan el Consejo no podrá adoptar un acuerdo por mayoría cualificada sin intentar, durante un plazo razonable, que los disidentes se avengan a la propuesta ².

¿Más sencillez que la regla de Niza como se intentaba?; tengo serias dudas, y sobre todo, con esta nueva regla quienes entienden al parecer de números ³, afirman que el porcentaje de España para alcanzar la minoría de bloqueo se sitúa en el 8'8 %.

12. El Gobierno español no aceptaba una regla en esencia similar a la finalmente aprobada y que figuraba en el Proyecto de Tratado Constitucional preparado por la Convención y presentado al Consejo Europeo de Salónica (2003) ⁴, y no lo hacía porque suponía para él una pérdida muy importante respecto de lo que en Niza había conseguido.

El Gobierno surgido de las elecciones generales del 14 de marzo de 2005 se apresuró, saltándose el manual del Buen Negociador, a levantar sus objeciones y ha acabado por aceptar la nueva situación. No es que yo mantenga que la disposición final de la Constitución no hubiera tenido que ser a la postre aceptada por España, incluso por el Gobierno que negoció Niza, pues muy fuertes fueron las presiones, pero sí deseo hacer dos afirmaciones: *Una*, el poder de España en la adopción de acuerdos por el Consejo, uno de los órganos co-legisladores de la Unión, es considerablemente inferior al que tenía, y tiene aún, según el Tratado de Niza; *dos*, defender los intereses estrictamente nacionales en una etapa de reforma y cambio de la Unión y en una fase de heterogeneización de su base social con la ampliación, no solo no es ilegítimo ni inmoral sino, por el contrario, ser fiel a la máxima evangélica que nos recomienda "ser cándidos y astutos como serpientes".

• 2 Declaración relativa al artículo I.-25, aprobada por la CIG.

• 3 Carlos Yáñez, desde Bruselas, *El País* del lunes 7 de febrero de 2005, pág.. 28.

• 4 Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, presentado al Consejo Europeo reunido en Salónica, 20 de junio de 2003 (Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de las Comunidades Europeas, 2003).

4. ¿Entonces?

13. ¿Qué pensar de una reforma como la que la Constitución Europea representa que no revoluciona el Derecho vigente pero que en conjunto sí lo hace más claro, más transparente y mejor organizado, ampliando las bases del control democrático del ejercicio del Poder en el seno de la Unión?.

No dudaría en manifestar mi apoyo al texto que la recoge de no ser por un dato que también he apuntado. La Constitución reduce y reduce mucho la capacidad de influencia de España en la conformación del futuro Derecho de la Unión. Nos quita poder; tanto como el que mantiene y aún incrementa para otros, fundamentalmente para Francia y Alemania. No me crean a mí, que no soy un fiel discípulo de Pitágoras, el mago de los números, pero sí al catedrático de Matemáticas Aplicadas de la Universidad de Sevilla que nos ha contado cuanto pierde y gana cada Estado miembro de la Unión aplicando los que él denomina "porcentajes de poder de Banzhaf" con la nueva regla sobre la mayoría cualificada ⁵.

14. ¡Si por lo menos hubiera alguna compensación (...)!; pero no son fáciles de descubrir. Hay empero quienes sí lo han hecho: Se ha sostenido, desde el Gobierno y la Oposición, que aunque nuestro país pierde Poder respecto del que tiene en el Derecho vigente, la Constitución Europea nos conviene mucho respecto de dos delicados problemas de política interna.

-
- 5 Cuadro elaborado por Jesús Mario Bilbao, Catedrático de Matemática Aplicada de la Universidad de Sevilla) (fuente: ABC, domingo 20 de junio de 2004, pág. 37).

Países	Regla de Niza	Regla 13-60 %	Regla 15-65 %
Alemania.....	8'56.....	13'40.....	10'40
Francia.....	8'56.....	9'55.....	7'63
Reino Unido.....	8'56.....	9'43.....	7'54
Italia.....	8'56.....	9'18.....	7'39
España.....	8'12.....	6'96.....	5'78
Polonia.....	8'12.....	6'74.....	5'55
Países Bajos.....	4'23.....	3'65.....	3'76
Grecia.....	3'91.....	2'96.....	3'33
Portugal.....	3'91.....	2'91.....	3'29
Bélgica.....	3'91.....	2'91.....	3'29
Rep. Checa.....	3'91.....	2'85.....	3'25
Hungría.....	3'91.....	2'85.....	3'25
Suecia.....	3'27.....	2'73.....	3'18
Austria.....	3'37.....	2'62.....	3'10
Dinamarca.....	2'31.....	2'27.....	2'88
Eslovaquia.....	2'31.....	2'27.....	2'88
Finlandia.....	2'31.....	2'22.....	2'84
Irlanda.....	2'31.....	2'10.....	2'76
Lituania.....	2'31.....	2'04.....	2'73
Letonia.....	1'33.....	1'87.....	2'61
Eslovenia.....	1'33.....	1'81.....	2'58
Estonia.....	1'33.....	1'75.....	2'54
Chipre.....	1'33.....	1'69.....	2'50
Luxemburgo.....	1'33.....	1'64.....	2'46
Malta.....	0'99.....	1'64.....	2'46

15. Apoyar el Tratado Constitucional es, se nos ha dicho, rechazar el Plan Ibarreche, porque en el mismo la Unión se articula como una asociación de "ciudadanos" y de "Estados" pero no de "pueblos" (art. I.1). La secesión no tiene cabida en la Unión Europea. Sí de acuerdo, pero eso es así ya, con el Derecho en vigor.

En virtud de los Tratados Constitutivos tal y como quedaron tras las reformas del Tratado de Niza (2001), en vigor desde el 1 de febrero del 2003, para poder ingresar en la Unión los candidatos deben cumplir tres requisitos, que se enuncian en el artículo 49.1 del Tratado de la Unión Europea (TUE): Ser un Estado, serlo europeo, y además ser, como de los españoles pedía la Constitución de 1812, "justos y benéficos" o, de preferir los términos del profesor de la Autónoma de Madrid, Antonio Remiro Brotons, "virtuosos" ⁶, pues deben comprometerse a respetar "los principios enunciados en el apartado 1 del art. 6...", es decir, libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales y el Estado de Derecho.

El que ahora nos interesa es el que exige la condición de Estado para poder solicitar el ingreso en la Unión. Para el Derecho Internacional, hay Estado cuando se dan una población permanente, que habita en un territorio razonablemente definido, cuenta con un Gobierno efectivo, que dirige sin sometimiento a entidad o autoridad alguna su política interior y exterior, esto es, que sea independiente.

La exigencia de la cualidad de Estado para poder ingresar en la Unión Europea no solo figura en los Tratados Constitutivos de la Unión expresamente sino que se ha reafirmado en varias ocasiones en la práctica interna de la misma:

Cuando Bélgica, al firmar el Tratado de Ámsterdam (1997) declaró que su forma comprometía igualmente a sus Comunidades y Regiones, los demás Estados miembros forzaron al Gobierno de Bruselas a añadir expresamente:

"Es el Reino de Bélgica en tanto que tal, el que en todo caso estará obligado en todo su territorio por las disposiciones del Tratado de Ámsterdam y es solo a éste Reino al que incumbe la plena responsabilidad del respeto de las obligaciones suscritas en este Tratado" ⁷.

Y el Tribunal de Justicia de la Unión ha afirmado con toda rotundidad:

"Se deduce de la economía general de los Tratados que la noción de Estado miembro en el sentido de las disposiciones institucionales sólo se refiere a las autoridades gubernamentales de los Estados miembros de la Comunidad y no puede extenderse a los gobiernos de las regiones lo de las comunidades autónomas, cualesquiera que sean las competencias que se les reconozcan" ⁸.

• 6 "Los límites de Europa como proyecto político", Revista Electrónica de Estudios Internacionales (www.reei.org), 2004, núm. 8, págs. 1-17, pág. 2 (versión impresa en *Actualidad Jurídica Uría & Menéndez*, núm. 8, mayo-agosto 2004, págs. 11-24; y también en *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, obra dirigida por J. Pueyo Losa, Tórculo Edicions, Santiago de Compostela, 2004, págs. 13-43).

• 7 *DOUE*, C 340, de 10 de diciembre de 1997, pág. 3073.

• 8 Auto de 21 de marzo de 1997, asunto C-95/97, *Region Wallonne c. Comisión*, *Recueil I-1789*.

En suma, para ingresar en la Unión Europea hay que ser un Estado soberano, no una Nación que no ha sido reconocida aún como tal por la comunidad internacional, ni un Pueblo o País, ni una Nacionalidad o Comunidad Autónoma (...). En la medida, pues, en que la Unión no admite sino a Estados soberanos e independientes, los "nacionalismos" que puedan pretenderse dentro o en el seno de un Estado, no son bendecidos como tal ni por la Unión Europea ni por su Ordenamiento jurídico.

16. Se nos ha dicho que la Constitución Europea nos protegerá ante un ataque armado por un tercero; todos los demás Estados miembros acudirían en nuestra ayuda, en aplicación de su art. I-41.7, sobre la base de la legítima defensa colectiva, añadiendo quienes utilizan el argumento que no ocurre así con el tratado OTAN en el que por ejemplo Ceuta y Melilla quedarían fuera de la protección de su artículo 5 (legítima defensa colectiva).

No es toda la verdad, sin embargo, pues esa misma disposición de la Constitución que se cita exime de dicha obligación de ayuda a los Estados miembros que mantienen una política de neutralidad (como Irlanda o Austria) o que prefieren regirse en este punto por sus obligaciones ex Tratado OTAN; ¿y recuerdas, lector amigo, cuántos miembros de la Unión lo son a su vez de la OTAN?: 19 de 25 y los más poderosos. ¿Cómo te imaginas a las fuerza de choque de algún Estado vecino en dicha tesitura?, ¿luchando codo con codo con nuestros legionarios en una eventual ataque armado contra Ceuta y Melilla? o silbando más bien "por lo bajini" la conocida melodía "Yo tengo un islote en Perejil?" (...)

17. Otros, tanto desde el Gobierno como desde la Oposición, apuntan que no sería conveniente quedarnos solos en el muelle viendo como la Nave zarpa con los demás. Utilizan un argumento contra otro, y nos dicen: No prestéis oídos a los cantos de sirena de que si no hay Constitución Europea está el Tratado de Niza, que nos va mejor, por que no pasará eso. ¿No?, ¿qué pasará entonces?.

Según su art. IV-447 el Tratado Constitucional, que debe en principio ser ratificado por los veinticinco Estados que lo firmaron en Roma en la primera semana de noviembre de 2004, entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006. Ya lo han ratificado, por la vía exclusivamente parlamentaria, Eslovenia, Hungría y Lituania, faltando otros once que seguirán el mismo procedimiento; y once Estados más precisarán, amén de la autorización del Poder Legislativo, que el pueblo en referéndum apoye el Tratado. España ya lo ha superado, habiéndose además aprobado la ratificación del mismo por el Congreso de los Diputados con lo que solo falta que se haga en el Senado. No está asegurado (vga. Francia, República Checa, Gran Bretaña), que en todo ellos el pueblos diga sí ⁹.

• 9 Siguen exclusivamente la vía parlamentaria: Eslovenia, Hungría, Lituania, Alemania, Austria, Chipre, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Letonia, Malta y Suecia. Exigen además referéndum: España, Bélgica, Dinamarca, Francia, Holanda, Irlanda, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Polonia, República Checa (en Dinamarca e Irlanda el resultado de la consulta popular es vinculante para el Gobierno según sus respectivos ordenamientos) (www.elmundo.es/especiales/2004/05/internacional/ue/otros, de 28 de abril de 2005). En la votación del jueves 28 de abril en el Congreso (319 votos a favor, 19 en contra y 0 abstenciones), apoyaron el Tratado Constitucional los representantes del PSOE, PP, CiU, PNV y CC y no lo hicieron los de ERC, Izquierda Verde (IU-ICV) y del grupo mixto (BNG, EA, CHA y Nafarroa Bai) (www.elmundo.es/elmundo/2005/04/28/españa/1114675698..., de 28 de abril de 2005).

La *Declaración relativa a la ratificación del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* ¹⁰ establece:

“si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado ¹¹..., las cuatro quintas partes de los Estados miembros ¹² lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”.

¿Y? (...): Pues tomará o no una decisión. Si lo hace, esta puede ser de tres tipos; y no quiero parece cínico pero el que sea una u otra dependerá mucho de qué Estado miembro con dificultades hablemos:

- ▣ O decide que el Tratado entre en vigor entre los que lo han ratificado, en cuyo caso también deberán resolver el régimen que habrá de regir las relaciones entre los que en el barco se van y los que en el muelle se han quedado;
- ▣ O entiende que la reforma ha fracasado y que en su caso se trabajará por otra distinta, estando mientras tanto para regularlo todo el Derecho vigente (¡sí el tan denostado por algunos Tratado de Niza!).
- ▣ O ajusta el Tratado Constitucional a las necesidades del Estado con dificultades.

¿Y es esto posible?: Sí, sí lo es, pues sea o no políticamente correcto decirlo es, precisamente, lo que permitió a Dinamarca, que no había podido ratificar el TUE (1992) tras no superar su Gobierno el referéndum celebrado, poder organizar un segundo y ganarlo.

18. En suma, si la Constitución Europea nos da con una mano la mejora del Derecho vigente, al clarificarlo y simplificarlo, lo que nos llevaría a apoyarla, con la otra nos la quita, al revisar la regla de la mayoría cualificada en perjuicio y perjuicio grave de España, invitándonos a retirarle ese apoyo (...).

¿Entonces? (...), ¡conciencia e intuición decidirán!.



-
- 10 Declaración núm. 30 aprobada por la Conferencia intergubernamental.
 - 11 Esto es, el 29 de octubre de 2006.
 - 12 Sobre los actuales veinticinco Estados miembros, veinte.