De la ampliación a la Constitución

Posted on 1 de octubre de 2003 by Raimundo Ortega

«El pueblo hizo la Constitución y el pueblo puede deshacerla. Es hechura de su voluntad y por su voluntad únicamente vive.»
John Marshall, 1821

PREÁMBULO Agradezco al profesor José Ignacio Torreblanca, de la UNED, la abundante bibliografía facilitada, que ha sido esencial para la confección de este artículo, y también sus comentarios y pacientes aclaraciones a mis muchas dudas. Estoy igualmente en deuda con el profesor José María de Areilza Carvajal, del Instituto de Empresa, por las sugerencias hechas a una versión anterior de este artículo y por su interés en facilitarme puntos de vista que han complementado esa primera versión a la que me he referido. Por último, mi buen amigo Miguel Ángel Arnedo, consejero emérito del Tribunal de Cuentas, no sólo me ayudó a no ahogarme en la difícil lectura y comprensión de los diferentes borradores del proyecto de Constitución, sino que sus numerosas observaciones mejoraron el texto inicial. Ninguno de ellos es responsable de los errores que haya podido cometer.

A principios del año 2000, la integración política se juzgaba por las principales instituciones europeas a la vez inevitable y el medio idóneo para asegurar una serie de valores y objetivos comunes. Después de los éxitos conseguidos a lo largo de su historia, la defensa de la libertad, la paz, la democracia, los valores humanos, la tolerancia y la solidaridad, por mencionar sólo algunos, requerían en el mundo que se abría al nuevo milenio una mayor integración política. Pero las exigencias tenían igualmente dos fundamentos más prosaicos: de un lado, era perceptible que los ciudadanos tenían en muy baja estima unas instituciones que les parecían remotas y de muy difícil control; de otro, el proceso de ampliación de la Unión Europea (UE) con diez nuevos países iba a obligar a reformar los vigentes tratados e instituciones. La Comisión, una institución poderosa en el entramado europeo pero siempre recelosa ante un recorte de sus facultades por parte de los representantes de los Estados miembros, decidió tomar la iniciativa y publicó una serie de documentos razonando los motivos del cambio y proponiendo un nuevo estilo de gobernarCommission of the European Communities, *Communication from the Commission […] Strategic Objectives 2000-2005, «Shaping the New Europe», 9 de febrero del 2000; White Paper on European Governance, «Enhancing Democracy in the European Union»;* Work Programme; 11-10-2000; *European Governance,* A White Paper, 25 de julio del 2001.para una Europa que se concebía también

como naciente. La conferencia celebrada por el Consejo Europeo en Niza en diciembre del 2000, como conclusión del semestre de presidencia francesa, se encargó de demostrar, por un lado, que por el momento nada había cambiado, al menos en lo que a la lucha por la defensa de los intereses nacionales se refería a la hora de negociar las cuestiones básicas del tratado que cara a la ampliación allí se gestóVéase el artículo de Mark Gray y Alexander Stubb, «Keynote Article: the Treaty of Nice – Negociating a Poisoned Chalice?», *Journal of Common Market Studies,* vol. 39, septiembre de 2001, para una ilustrativa discusión de las interioridades de la gestación de los acuerdos, y el «Estudio Preliminar» de Ricardo Alonso García en *Tratado de Niza y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 2001., y, por otro, que era preciso abrir sin demora un debate sobre el desarrollo futuro de la UE. A las presidencias sueca y belga se les encomendó asegurar el cumplimiento de dicho encargo y, en efecto, en el Consejo Europeo celebrado en Laeken (Bruselas) a finales del 2001 se convocó una Convención que, presidida por el ex presidente de la República francesa Valéry Giscard d'Estaing, estaría compuesta por otros 104 miembros, con el mandato de «examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión e investigar las distintas respuestas posibles». En el seno de la Convención existiría un Praesidium –compuesto por el presidente, los dos vicepresidentes y nueve miembros– que había de impulsar y aportar una «primera base» de trabajo para la Convención. El encargo establecía que la sesión inaugural se celebraría el 1 de marzo de 2002 y que los trabajos habrían de concluir, lo que se ha cumplido con un leve retraso, un año después, «con antelación suficiente para que el presidente de la Convención pueda presentar sus resultados al Consejo Europeo». El 20 de junio del presente año, durante la cumbre organizada por Grecia en Salónica, Giscard cumplió ese mandato. El texto presentado por la Convención se discutirá a partir de este otoño en una conferencia intergubernamental que convocará la presidencia italiana. Está previsto que en mayo del próximo año, con Irlanda presidiendo la UE, y al tiempo que se incorporan los diez nuevos miembros, se firme el nuevo tratado que recogerá la Constitución europea cuya ratificación, país por país, será lenta y en algunos casos probablemente difícil.

Y no sin razón, pues parece que la UE debe decidir si se dota de una legitimidad propia o ésta sigue derivando en muy buena parte de sus Estados miembros. Pero si la respuesta a la primera opción resultase afirmativa, quedaría en el aire la difícil pregunta de hasta qué punto la UE responde al patrón clásico de una democracia, habida cuenta de que como todos los sondeos efectuados muestran, la mayoría de los ciudadanos europeos opinan que hoy en día la UE funciona con un serio «déficit democrático». Esas consideraciones suponen una preocupación creciente y han cristalizado en una duda crucial: ¿es necesaria una Constitución europea en sentido formal? Y, ¿qué clase de Constitución deberíamos darnos los europeos habida cuenta de que tenemos ya una «constitución material basada» en los

tratados? Esas, y alguna otra de menor envergadura, son las cuestiones que conviene examinar ahora.

EL CAMINO DEL ÉXITO

Es generalmente aceptado que, de entre los logros alcanzados por la UE a lo largo de su historia, son los económicos los más brillantes y reconocidos: de hecho, la creación de la moneda única ha sido el último y más visible signo de los frutos de la integración entre los Estados miembros. Y aun cuando no sólo en la esfera económica ha logrado la UE brillantes «resultados», la Unión es considerada desde fuera sobre todo por su carácter de mecanismo funcional capaz de asegurar la consecución de objetivos prácticos, tangibles y beneficiosos para los ciudadanos de los países que la componen; algo que la mera conclusión de acuerdos bilaterales entre los Estados no hubiera asegurado. Repárese que no se están mencionando aquí ni la democracia ni la existencia de una identidad común; por el contrario, su legitimidad deriva de su capacidad como «sistema» para resolver problemas que sobrepasan a los Estados miembros. La explicación, por muy acertada que en principio resulte, lleva en su seno la semilla de su propia ambivalencia, pues el mismo éxito funcional influye de tal manera en la vida de las personas y las instituciones nacionales que, entonces, los Estados miembros y su estructura legal no pueden proclamarse actualmente única fuente de legitimidad: no en balde, han cedido parte de sus competencias en los tratados que han ido firmando a lo largo de la historia de la Unión. Pero aceptar semejante afirmación no resuelve el problema que aquí nos planteamos, ya que sigue sin aclarar cuál es la fuente de legitimidad de la UE, tanto más cuanto que ni siquiera existe acuerdo sobre *qué es* la Unión: ¿una organización internacional, un sistema de toma de decisiones comunitarias que no puede calificarse ni de nacional ni de supranacional y que más bien cabría denominar «infranacional»Es la tesis defendida por José María de Areilza en «Soberanía e infranacionalidad: Modos de integración y paradigmas de la toma de decisiones europea», IE Working Paper / Derecho, WOE/ D02/ 03, Instituto de Empresa, mayo de 2003. El autor designa de esa forma el sistema de adopción de decisiones que ha hecho que gran parte del proceso de integración sea obra de personas y grupos que, con una gran autonomía respecto a supuestas lealtades europeas o nacionales, persiguen en el plano europeo fines propios en torno a cuestiones aparentemente técnicas.o un régimen supranacional con legitimidad indirecta derivada de la de sus Estados miembros? A pesar de esas dudas, la realidad parece imponer la existencia de una organización cuya legitimidad *acaso* precise una fuente directa que no sea el marchamo democrático de sus Estados miembros, pero ¿cuál, si los Estados conservan un papel esencial reflejado, entre otros aspectos, en que son ellos los que negocian y ratifican los tratados de la Unión e incluso el Tribunal de Justicia ha deducido la

legitimidad de las normas legales europeas de su compatibilidad con los principios constitucionales vigentes en los Estados miembros?Véase Erik Oddvar Eriksen y John Erik Fossum, «The EU and Post-National Legitimacy», ARENA Working Papers, WP 00/26.. Quienes califican de «pesimista» o «euroescéptica» esa visión y rechazan como «menores» las advertencias sobre la ausencia de un pueblo, partidos u opinión pública auténticamente europeos deben aceptar la carga de la prueba y justificar la existencia de una legitimación directa de la Unión Europea, tanto más cuanto que el artículo I-1.1. del proyecto de Constitución parece afirmar, como se verá a continuación, lo contrario.

Se ha hecho referencia antes a los buenos «resultados» –excelentes en el terreno económico– que avalan la historia de la UE. Esta circunstancia subraya uno de los rasgos característicos de la especial calidad democrática que define la marcha de la Unión durante todos estos años. Como alguien ha afirmadoSimon Hix, «Why the EU Should Have a Single President, and How She Should Be Elected», Paper for the Working Group on Democracy in the EU for the Cabinet Office, octubre de 2002., la UE «es esencialmente un régimen de despotismo ilustrado y no uno plenamente democrático». Pero el que sus logros beneficien a los ciudadanos no supone que éstos no se encuentren en la práctica privados de la facultad que resume la esencia de la democracia: es decir, la elección por ellos de quienes van a desempeñar los puestos de gobierno. En la UE no sucede así en la actualidad, ya que la elección –o la posible censura y remoción– de quienes ostentan los más altos cargos ejecutivos –por ejemplo, el presidente de la Comisión– resulta de una larga sucesión de delegaciones que imposibilitan al ciudadano europeo creer sinceramente que puede controlar a quienes, se supone que en su nombre, ejercen el poder en Europa. Pero para aquellos que insisten en la diferente esencia que la supranacionalidad confiere a la Unión, la legitimidad democrática de ésta no debe juzgarse con la falsilla propia de los Estados miembros que la constituyen. A ello se añade, en su opinión, que desplazar problemas cuya solución no encuentra respuesta en la esfera de los Estados miembros y cerrar los ojos a las interferencias producto de la burocratización o la influencia que ejercen los grupos de presión internacionales sobre las instituciones comunitarias sin concederles a éstas competencias y medios para actuar, equivale a establecer de antemano una fuente de ineficiencia y, por tanto, de deslegitimación de la UE. Pero reconocerlo no elimina la cuestión a que se viene haciendo referencia y es que, por mucho que se argumente, hoy en día aquélla está sólo legitimada indirectamente gracias a sus Estados miembros y en la medida que se acepta la premisa según la cual una organización política cuyos miembros gozan de legitimidad democrática es, a su vez, democrática. Como más adelante se verá, esta es una dificultad sustantiva a la cual la futura Constitución europea intenta ofrecer respuesta.

Y dicho sea de paso, ¿qué piensan los ciudadanos europeos al respecto? Según el

Eurobarómetro de octubrenoviembre de 2002, el 48% de los españoles se sentían «bastante satisfechos» respecto al funcionamiento de la democracia en Europa, sentimiento que no parecía compartir el 38% de los encuestados, que no se sentían «muy ligados a Europa». Más recientemente, en marzo-abril del 2003, el 63% de los europeos encuestados y el 64% de los españoles apoyaban la existencia de una Constitución europea, si bien el apoyo había descendido desde el otoño del año anterior. Entrando en detalles, el 33% prefería que el presidente de la Comisión fuese elegido directamente por los ciudadanos y el 21% conjuntamente por éstos y los jefes de Estado y Gobierno, lo que no sucede actualmente en ninguno de los casos; además, el 47% –el 33% en España– rechazaba que en una Unión de 25 los Estados abandonen el derecho a veto para preservar así sus intereses nacionales, mientras que el 21% apoyaría una propuesta encaminada a mantenerlo únicamente en determinadas cuestiones de especial relevancia. En este contexto, ¿es, como se decía antes, la elaboración de una Constitución la respuesta adecuada? Y si así fuese, ¿qué Constitución debería adoptar la UE?

CONSTITUCIÓN FORMAL Y CONSTITUCIÓN MATERIAL

Para los más prudentes, una nueva Constitución parecía ser el medio adecuado para evitar la maraña jurídica tejida por los sucesivos tratados mediante los cuales, en sus cuarenta y seis años de historia, la UE se ha ido dando sus normas básicas; a lo cual se añadía la ocasión de definir claramente qué era la Unión y qué pretendía ser cara al futuro. Para los más convencidos, la Constitución sería la plasmación de «un estilo de vida europeo» que insufle vida a un auténtico proyecto político y no meramente económico, construyendo un nuevo «formato» que salvaguarde las conquistas del Estado-nación fuera de sus fronterasJürgen Habermas, «So, Why Does Europe need a Constitution», European University Institute, Robert Schuman Centre of Advance Studies, octubre de 2002.. El libro de Siedentop, cuya versión castellana apareció en España un año después de la original en inglés Véase la reseña de José María de Areilza en el núm. 63 (marzo de 2002) de *Revista de libros*., parte del propósito de establecer a escala continental una democracia liberal, entendiendo por tal aquella que asegura un proceso político que busca garantizar que el sistema de gobierno responde a la voluntad de los ciudadanos y no meramente a los resultados de la adopción de ciertas políticas de los poderes públicos. El profesor estadounidense, que enseña en Oxford, aclara inmediatamente la conexión entre la idea de Estado y el valor de la igualdad para preguntarse a continuación si el federalismo podría servir mejor las causas de la justicia, la libertad y la dignidad humana que una Europa de Estados-nación. La última frase del libro resume bien sus 255 páginas: «El federalismo es el objetivo adecuado para Europa, pero Europa no está aún preparada para el federalismo». En consecuencia, es necesario inventar

una nueva fórmula política, algo más que una confederación y algo menos que una federación; es decir, algo no muy diferente de lo que existe: una asociación de Estados soberanos libre de lo que, sin duda, es para este americano la bestia negra: un nuevo modelo de Estado basado en la maquinaria burocrática francesa. El prolífico pensador alemán Jürgen Habermas no podía dejar pasar una cuestión tan interesante como ésta sin echar su cuarto a espadas. En un largo artículo parte de una concepción bien diferente, pues no se trata, afirma, de inventar un concepto nuevo sino de identificar, como se acaba de mencionar, un nuevo «formato» que salvaguarde las conquistas del Estado-nación fuera de sus fronteras en un marco de globalización económica que afecta indudablemente a la libertad de actuación de los gobiernos nacionales. Habermas analiza las consecuencias de los dos problemas que atenazan la UE: la disparidad entre una interdependencia económica fuerte y otra política débil, y la existencia de un serio déficit democrático inherente al proceso de toma de decisiones del llamado «tipo Bruselas». ¿Ese nuevo «formato» podría adoptar las características de un Estado? A quienes insisten en la falta de un «pueblo» europeo les responde que las actuales sociedades estatales son el resultado de un proceso circular que entrelazó la conciencia nacional y la ciudadanía política. Y, pasando a un terreno más concreto, defiende una Constitución europea, aprobada mediante referéndum, Constitución que ofrecería el marco adecuado para que los Estados miembros establecieran compromisos intergubernamentales tendentes a establecer una Cámara de las nacionalidades, un presidente responsable ante un Parlamento directamente elegido y un Tribunal de Justicia semejante al Tribunal Supremo de los Estados Unidos. Dos notas polémicas añade el autor: la primera es su aceptación de una «Europa a varias velocidades» (pensando sobre todo en los posibles problemas derivados de la ampliación); la segunda, la ratificación del principio de subsidiariedad como forma de reconocimiento de la autonomía territorial y cultural de las naciones-Estado.

Un interesante trabajo que, no obstante, deja los interrogantes básicos sin responder y especialmente por qué es necesaria una Constitución en el sentido que Habermas da a este término. Es cierto que el aumento del número de países miembros imposibilitaba, en principio, mantener la actual estructura institucional –si bien es cierto que no falta quien opina lo contrario en caso de que esa estructura se reformase– y que la paulatina disolución del principio de subsidiariedad parece indicar que una institución supranacional acaso esté mejor dotada para resolver los problemas que se suscitan en Europa. Sin embargo, el Tratado de Niza –que entró en vigor el 1 de febrero del 2003 y fue fruto de la más dura negociación que en la agitada historia de la Unión se recuerda– se había elaborado precisamente para responder a la incorporación de doce nuevos miembros. En él se procedió a reformar el número y reparto de miembros del Parlamento, la definición de mayoría cualificada en el Consejo (extremo este último en el que España consiguió salir beneficiada,

lo que explica su lógica negativa a aceptar los cambios introducidos al respecto en el proyecto de Constitución) y la composición y número de miembros de la Comisión, del Comité Económico Regional y del de las RegionesMiguel Ángel Arnedo, «La Reforma Institucional preparatoria de la Ampliación de la Unión Europea» y «La Convención Europea y su Proyecto de Tratado Constitucional», ambos de próxima publicación en la *Revista Española de Control Externo.*. Pero subsistían, sin resolver, las tensiones entre la integración y la democracia europeas. Fue el ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, quien, en una conferencia pronunciada en la Universidad Humboldt de Berlín en mayo del 2000, defendió apasionadamente una idea de Europa marcadamente federal. Partiendo del reconocimiento del tan mencionado «déficit democrático», Fischer señalaba que la forma de colmarlo no consistiría ni en una desregulación ambiciosa ni en la vuelta al Estado-nación clásico; más bien residía en el paso desde la confederación a una federación fundada sobre un tratado constitucional que consagre el «reparto de soberanía» entre lo que llamó la Europa de los Estados-naciones y la Europa de los ciudadanos. La Constitución que entreveía asignaría a la Federación las competencias relativas a los campos esenciales que definen la soberanía en un cuerpo político y las cuestiones cuya gestión tan sólo se resuelven eficazmente en el plano europeo, mientras que las restantes competencias permanecerían asignadas a los Estados. El ministro alemán era también bastante preciso a la hora de trazar algunas de las líneas básicas del marco institucional de esa Europa que soñaba. Existiría, por ejemplo, un Parlamento bicameral y ofrecía dos alternativas para contar con un Ejecutivo fuerte: desarrollar el Consejo Europeo hasta convertirlo en un gobierno de la Unión o elegir directamente al presidente de una Comisión dotada de vastos poderes ejecutivos.

El discurso de Fischer provocó una catarata de comentarios y análisis y supuso la señal de salida para el enfrentamiento entre quienes creen que la UE tendrá futuro y podrá responder a los retos que se le presentan si da valientemente el paso de convertirse en una federación, y quienes advirtieron desde el principio que no cabía concebir una federación que no fuese la compuesta por Estados soberanos. De esa discusión emanaba una impresión clara: la ausencia de unos principios fundamentales que cimentasen el peculiar sistema de gobierno propio de la UE y permitiesen divisar un horizonte despejado para el proyecto de establecer un cuerpo político colectivo europeo, por emplear las ideas de Hobbes a propósito de la concepción jurídica de la persona ficticia que denominó *corporation*. Dimitris N. Chryssochoou ha emprendido el intento de superar el dilema planteado entre la interpretación «funcionalista» de la Unión, centrada en destacar la autodeterminación técnica, más aterritorial que política, de ciertos organismos internacionales, y la «federalista», inclinada a destacar la relevancia de la interacción regional en los procesos constitucionalesDimitris N. Chryssochoou, «Integration Theory and Treaty Reform: A Consociationalist Approach», versión en página web (http://www.ex.ac.uk/shipss/politics/research/ strategies/civic4-00.pdf)

del correspondiente capítulo de su obra *Theorizing European Integration,* Londres, Sage, 2001.. Para ello evoca un viejo concepto, el *consociacionismo,* empleado por Altusio en 1603 para apoyar teóricamente el nacimiento del nuevo Estado llamado Países Bajos, que carecían entonces tanto de un aparato gubernamental fuerte como de una identidad nacional articulada. Es de lamentar que Chryssochoou resuma apresuradamente el pensamiento de Altusio y omita explicar que ese pensador basó su teoría política en la idea de contrato, lazo que une a diferentes clases de comunidades políticas entre las cuales el Estado es la más elevada, pues en ella está depositado el poder soberano. Junto a ese rasgo, destaca otra característica indicada por Altusio: la de que cada comunidad asociada debe regular únicamente aquellos actos que son necesarios al fin para el cual se crearon, dejando las restantes competencias bajo el control de los grupos más sencillos. Se trata, por así decirlo, de una concepción del Estado como federación de corporaciones menores pero en gran medida autónomas.

A la vieja concepción del pensador calvinista holandés añade en nuestros días este autor algunas notas relevantes para la discusión relativa a cuál es la naturaleza íntima de la construcción europea. La primera de ellas es que el consociacionismo es un intento de explicar cómo la democracia sobrevive en una situación política en la cual no existen valores compartidos, a lo cual se añade que su eficacia depende de la existencia de un «veto mutuo» o «regla de la minoría negativa», que fuerza a los dirigentes de las distintas partes asociadas a cooperar en la solución de los problemas comunes, especialmente en las cuestiones más graves. Con esa óptica, Chryssochoou define a la UE, siguiendo literalmente a otro autor, como «un sistema descentralizado y a la vez coordinado en el cual los participantes tienen un elevado nivel de interdependencia mutua pero, no obstante, mantienen o incluso aumentan su autonomía». Por lo tanto, prosigue, el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992, constituyó un conjunto de mecanismos que acogió diferencias culturales y un subsistema de autonomía en el marco de un estilo de gobernabilidad mutua que aunaba entidades diversas en un único sistema institucional, preservando de esta forma que los entes participantes conservaran las cualidades que los hacían ser cuerpos políticos constitucionalmente diferentes. A tenor de lo expuesto, la gran ventaja de la teoría del profesor de la Universidad de Exeter es que clarifica una concepción viable de la UE como «una consociación confederal compuesta por pueblos igualmente soberanos con sus propias identidades nacionales, tradiciones políticas, estructuras sociales y culturas cívicas […], con electorados nacionales separados, cada uno representado por un gobierno soberano, y no como partes de un Estado único y pluralista».

Es, indudablemente, una buena base de partida que sin duda abona, aunque no sea citada un solo momento, el segundo de los libros aquí reseñados, en el cual el autor –antiguo

ministro de Justicia y ex presidente del Consejo Constitucional francés– se esfuerza y consigue ofrecer un proyecto bien estructurado de Constitución. Veamos cómo. Después de unas once o doce páginas repletas de florilegios jurídicos muy franceses, afirma de entrada la necesidad de una Constitución europea, ratificada por los ciudadanos de la Unión, sobre la cual se asiente la refundación de la Europa ampliada. Badinter no tiene pelos en la lengua para denunciar que en el actual marco institucional de la UE conviven un defecto de legitimidad, una falta de eficacia, ausencia de transparencia y, sobre todo, ambigüedad. Su recomendación para asegurarse de que en la futura Unión se cuente con instituciones duraderas y eficaces, se resume en proponer una doble delegación de soberanías: la realizada por los Estados miembros y la otorgada por los ciudadanos de la Unión; esa doble soberanía no conduce, afirma, a concebir la UE como una federación, sino como una confederación de Estados. El proyecto de constitución que ocupa la casi totalidad del libro no es muy diferente del finalmente propuesto por la Convención, lo que dice mucho a favor de la forma de trabajar de los altos funcionarios franceses cuando de los asuntos europeos se trata. Por ello, lo más interesante acaso sean sus reflexiones sobre la posible creación de una segunda cámara en el Parlamento europeo, una idea que finalmente descarta por considerar que la UE no es una auténtica federación o, en su versión de senado integrado directamente por las regiones, algo que tampoco apoya, pues esa propuesta modificaría la naturaleza jurídica de la UE, que pasaría de ser una federación de Estados a otra de Estados y regiones. Una de sus últimas reflexiones demuestra el realismo de este político francés: su escepticismo respecto a la viabilidad de lo que se ha dado en llamar «núcleos duros»En el sentido de «grupos avanzados» de países que acuerdan determinadas cuestiones al margen de que no les secunde el resto.–ese instrumento con que franceses y alemanes chantajean periódicamente al resto de sus socios europeos cuando no se pliegan a sus exigencias–, ya que, dice, equivalen a crear en el seno de la UE otros conjuntos de relaciones institucionales más estrechas, una especie de Estado federal en el seno de una federación de Estados más amplia, con lo cual la construcción europea acabaría arruinada.

¿HACÍA FALTA UNA CONSTITUCIÓN?

Como antes se mencionó, el presidente de la Convención presentó en junio ante el Consejo Europeo un proyecto de Constitución que, amén de un preámbulo, una carta de derechos fundamentales de la Unión y cuatro protocolos, se compone de cuatro partes, divididas en títulos y capítulos. En total –y si no he contado mal, pues hasta tan sencilla tarea resulta complicada en el proyecto–, 493 artículosFrancisco Rubio Llorente, «El referéndum superfluo y el necesario», *El País*, 11 de julio del 2003.. En esas condiciones y visto que el objetivo de simplificar mediante un texto único los actuales tratados no parece haber ido muy lejos,

cabría preguntarse si era necesaria una Constitución. La declaración de Laeken se había interrogado a propósito de un mejor reparto y definición de las competencias, la simplificación de los instrumentos de la Unión, la consecución de más democracia, transparencia y eficiencia, así como de una adecuada representación de la Unión en los foros internacionales, planteando la pregunta de si una futura Constitución no sería la respuesta adecuada. No voy a entrar aquí en si la Convención ha sido la mejor forma de llevar a cabo ese encargo, pero sí parece oportuno recordar que en la «Declaración sobre el Futuro de la Unión», que constaba en el acta final de la Conferencia de Niza, el Consejo Europeo se comprometía a estudiar las iniciativas adecuadas para «establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que refleje el principio de subsidiaridad, […] la simplificación de los tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin modificar su significado, […] la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea». Pues bien, más adelante se comentará la forma en que la Convención ha convertido esos mandatos en un batiburrillo irreconocible. Puesto que parece que la elaboración de una Constitución sí era necesaria, adentrémonos en sus justificaciones, dejando a un lado, por reiteradamente aludida, la de la ampliación a un número incesantemente creciente de nuevos miembros. Cinco podrían ser esas justificaciones: reunir en un nuevo y único texto los abstrusos y prolijos tratados – cuatro– que constituyen los cimientos legales de la Unión; contar con un texto duradero que evite el sistema de continuos cambios hasta ahora característico de la mecánica legal de la UE; acotar la incesante expansión normativa que hasta ahora ha venido marcando la construcción europea; enunciar los principios y proclamar los valores que caracterizan a Europa, y, por último, manifestar claramente ante el mundo qué es Europa, cuáles son sus objetivos y a qué aspira en el futuro.

Pasemos ahora a analizar algunas «novedades» del proyecto, comenzando por las relativas a lo que pudieran calificarse como propias del texto en cuanto «norma de normas». La primera consiste en el reconocimiento de la personalidad legal de la Unión (art. I-6) y la primacía de su Constitución respecto a las leyes de los Estados miembros en las competencias atribuidas a la Unión (art. I-10.1), a lo cual se añade el nacimiento de una ciudadanía –la europea – adicional a cada una de las nacionales (art. I-8.1). Según el artículo IV7, la ratificación se efectuará por los procedimientos previstos en la legislación de cada país (en España, el Gobierno se ha comprometido a convocar, de acuerdo con el artículo 92 de la Constitución, un referéndum consultivo al respecto, si bien como señaló el profesor Rubio Llorente, supondrá una amarga ironía que su resultado sea un abrumador «sí» a una cuestión sobre la cual los ciudadanos españoles ni están informados ni interesados, olvidándose cómo está la cuestión esencial: a saber, que se transfiere a otras instancias «el poder soberano del pueblo español para establecer su propia Constitución»)Esta y otras cuestiones están claramente

analizadas en Charles Powell y José María de Areilza, *Informe del Real Instituto Elcano sobre el Tratado Constitucional: una visión española del futuro de la Unión Europea,* mayo del 2003., pudiendo suspenderse los derechos de un Estado miembro en los casos y por los procedimientos recogidos en el artículo I-58, regulándose las condiciones y procedimientos para ser admitido en el artículo I-57 y aceptándose la posibilidad de retirada voluntaria de la Unión por parte de un Estado en el artículo I-59. Por cierto, que el texto no contempla la posibilidad de modificar la Constitución sin recurrir a la ratificación de esas modificaciones por todos y cada uno de los Estados miembros. Surgen, sin embargo, numerosas dudas cuando uno se pregunta qué sucedería en el caso de que un grupo más o menos numeroso de Estados –especialmente si se trata de miembros que han aprobado los cuatro tratados vigentes de la Unión– rechazasen el proyecto de Constitución o sólo fuera uno el Estado que se negase a ratificarlaVeáse el magnífico trabajo de Jon Elster, «Arguing and Bargaining in the Federal Convention and the Assemblée Constituante», Working Paper Number 4, Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe, Universidad de Chicago, agosto de 1991, que estudia no sólo las diferencias en los problemas básicos, las filosofías y los marcos políticos en la Convención de Filadelfia, en 1787, y en la Asamblea Constituyente de París, en 17891791, sino que también analiza cuestiones que pueden parecer triviales, pero que resultaron decisivas a la hora de discutir y negociar en ambos procesos constituyentes.. Se definen también las distintas categorías de competencias exclusivas de la Unión y compartidas con los Estados miembros, estableciéndose una «cláusula de flexibilidad» que define el impulso atractivo que a favor de la Unión tienen determinados objetivos definidos en la Constitución (art. I17); formalizándose, por último, en los artículos I-32-38 las distintas categorías y jerarquía de normas legales comunitarias («actos») y reglamentos vigentes en la UE.

El proyecto incluye una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, carta que reúne los derechos, libertades y principios que, de acuerdo con su preámbulo, definen «un porvenir pacífico basado en valores comunes». En sus 54 artículos se combinan, en una visión que intenta ser a la vez conceptual y normativa, el derecho a la vida, la libertad de las artes y las ciencias, la igualdad ante la ley, el acceso a los servicios de interés económico general, el derecho de petición y de acceso a los servicios de colocación y la presunción de inocencia, entre otros. No hay que ser un partidario acérrimo del Derecho positivo para mostrar una cierta perplejidad ante este ramillete que integra normas tan obvias con buenos deseos tan vaporosos. ¡Pero, en fin, es parte de la cuota de «ideas entusiasmantes» que el proyecto seguramente ha debido pagar al *establishment* progresista europeo! En el otro extremo puede situarse la plasmación de ciertas grandes líneas políticas cercanas a las preocupaciones de los gobiernos: tal es el caso de la creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, la creación de un comité permanente de Seguridad Interior, la

constitución del Eurogrupo como agrupación informal o la posibilidad de una cooperación estructurada en materias militares.

Pasemos ahora al análisis de los cambios institucionales más destacados. El primero es la elevación al rango de institución del Consejo Europeo y la creación de un presidente del mismo, elegido por mayoría cualificada por dos plazos máximos de dos años y medio, y a cuyo cargo recaerán tanto las tareas de representar a la Unión en las grandes cuestiones de política exterior y de seguridad como la de impulsar el trabajo del Consejo. El Consejo de Asuntos Exteriores, en el que se encarnan las políticas exteriores de la UE, estará presidido por el ministro de Asuntos Exteriores, una figura nueva creada por el artículo I-27 del proyecto, quien será a su vez, uno de los vicepresidentes de la Comisión. Ésta será presidida por una persona elegida por la mayoría simple del Parlamento a propuesta, por mayoría cualificada, del Consejo Europeo, teniendo en cuenta los resultados de las elecciones al Parlamento (requisito este último que supone una interesante novedad, como después se comentará cuando se trate de los problemas implícitos en la existencia de esta doble presidencia en la Unión). Como era de esperar, la ampliación de la UE a 25 miembros a partir del 2004 y a 27 después obliga a reducir el número de comisarios, que a partir del 1 de enero del 2005 ascenderá a nada menos que a 25. Lo que el proyecto de Constitución dispone es que, en el futuro, cada Estado miembro presentará tres candidatos cualificados para el puesto de comisario. El presidente electo de la Comisión elegirá de entre ellos, y guardando un equilibrio político y geográfico, los trece candidatos a comisario que, colectivamente con él, se presentarán a la aprobación del Parlamento. Este último, que sigue ganando importancia en el esquema constitucional europeo, reducirá su número, respecto a lo acordado en el Tratado de Niza para acomodar la representación política de los ciudadanos de los nuevos miembros, hasta un máximo de 736 diputados, con un mínimo de cuatro representantes por Estado miembro.

Un último punto, de especial interés para España, es el sistema de votaciones y la formación de mayorías cualificadas en el Consejo Europeo y en el de ministros. El Tratado de Niza consagró una triple exigencia en el sistema de votación del Consejo que puede resumirse en la fórmula «71, 51 y 62%»; o sea, 71% de los votos asignados a los Estados miembros, que representen la mayoría simple de los Estados y, si así lo solicita uno de ellos, el 62% de la población. El proyecto de Constitución enmienda ahora la plana y en su artículo I-24 define la mayoría cualificada como la obtenida con el apoyo de la mitad más uno de los Estados miembros, siempre que éstos representen el 60% de la población total. Dicho de otra forma, de aprobarse ese artículo en su actual redacción, España necesitaría el apoyo de tres Estados grandes para configurar una minoría que bloquease una decisión del Consejo contraria a sus intereses.

… PERO NO ÉSTA

Quienes lean las numerosas páginas del proyecto de la Constitución, sean especialistas o no, sentirán una sensación de perplejidad y alivio. Raramente la lectura de una Constitución es un ejercicio placentero, si se exceptúan las pioneras, escritas a finales del siglo XVIII por unos auténticos genios capaces de hermanar una visión coherente de la organización política liberal que deseaban ver instaurada en su país con una capacitación jurídica elevada y transmitida en un lenguaje apto para convertirlas en auténticas obras literariasAdemás del artículo antes citado, Hix ha publicado conjuntamente con Abdul Noury y Gérard Roland «How to Chose the European Executive. A Counterfactual Analysis, 1979-1999», junio del 2003 (http://personal.lse.ac.uk/hix/ Working%20Papers/HNR-How%20to%20 Choose%20the%20EU%20Executive-June03.pdf).. Ciertamente, el actual proyecto no comparte ninguna de esos tres rasgos: complejo y extenso en exceso, resultará tan incomprensible y lejano a los ciudadanos como los cuatro tratados que lo han precedido. A ello se unen los «olvidos» del texto presentado por Giscard, que parece haber hecho caso omiso de algunas de las encomiendas transmitidas por los jefes de Estado y Gobierno al final de su reunión en Niza, en diciembre del 2000. Cuestiones como la «delimitación más precisa de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que refleje el principio de subsidiariedad, […] la simplificación de los tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin modificar su significado […], la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea» siguen suscitando dudas.

Poco o nada aporta el texto del proyecto a la simplificación y clarificación de los tratados; la delimitación de competencias contenida en el Título III de la primera parte será seguramente un semillero de discordias en cuya resolución tendrá que emplearse a fondo el Tribunal de Justicia, por mucho que el artículo I-9.2 indique textualmente que las competencias de la Unión son las atribuidas por los Estados miembros *para alcanzar los objetivos establecidos en la Constitución* : ¡alguna experiencia tenemos en España con lo sucedido desde 1978 debido al sistema, muy similar, adoptado en el capítulo tercero del Título VIII de nuestra Carta Magna! Y los conflictos serán frecuentes habida cuenta tanto de la amplitud y vaguedad de las materias con la consideración de compartidas (que van desde la cohesión económica y social hasta el medio ambiente, pasando por el transporte o la energía, por no mencionar la especial consideración otorgada en el número 3 del artículo I-13 a la investigación, el desarrollo tecnológico y espacial), como de la extensión (al haber pasado de 36 a 80 las materias que se decidirán por mayoría cualificada y procedimiento legislativo ordinario). Caben también dudas respecto a si el protocolo relativo al papel de los Parlamentos

nacionales, concebido como una plataforma para plantear objeciones a las iniciativas de la Comisión que pudieran resultar contrarias al principio de subsidiariedad, es la respuesta adecuada a lo que siempre había sido uno de los criterios rectores de la Unión.

Los temores se acrecientan al acercarse con detalle al esquema institucional diseñado por el proyecto, especialmente debido a esa modalidad de doble presidencia del Ejecutivo encarnada en el del Consejo y el de la Comisión. Hay que ser muy ingenuo para no darse cuenta de los inevitables conflictos que surgirán entre dos personas elegidas de forma diversa, de ideologías seguramente enfrentadas y por períodos diferentes pero cuyas actividades van a solaparse en buena parte, salvo que del primero de ellos se quiera hacer un simple cargo representativo o del segundo el jefe de la Administración civil comunitaria. A ello se une el riesgo de falta de sintonía del presidente del Consejo con el Parlamento por muy tangenciales que, en principio, parezcan ser sus respectivas competencias. Se cuenta con un esclarecedor trabajo empíricoJosé María de Areilza, «Balance de la Convención Europea», *Política Exterior*, 2003.cuyas dos conclusiones básicas han sido ignoradas por los redactores del proyecto; es decir, que la elección del presidente de la Comisión por los respectivos Parlamentos nacionales, sistema por el que se inclinan los autores del trabajo, habría resultado en una composición de la Comisión similar a la que ésta ha tenido desde 1979; en segundo lugar, que si la elección hubiera dependido del Parlamento europeo, los resultados hubieran creado una forma bicéfala de gobierno –Consejo y Comisión– probablemente infructuosa para el funcionamiento de las instituciones europeas. Se ha optado por una versión ligeramente aguada de lo que estos expertos califican «compromiso Chirac-Schroeder»: presidente de la Comisión elegido por el Parlamento europeo y presidente del Consejo elegido por el Consejo. En opinión de aquéllos, esta era la peor opción entre las posibles. Esa ambigüedad se acrecienta al conservar la Comisión numerosas y relevantes competencias. El temor a vencer inercias y enfrentarse con instituciones y personas ha llevado a los integrantes de la Convención a descartar la solución más lógica, que no era otra, en mi opinión, que decantarse por concentrar en el Consejo todas las funciones propias de un ejecutivo europeo, haciendo de la Comisión su cuerpo administrativo (cierto que para que este esquema resulte eficaz sería preciso, como ha señalado algún especialista, que el Consejo europeo y los Consejos de ministros fuesen capaces de desprenderse de su innata tendencia a defender siempre intereses nacionales y buscar en cada caso soluciones en pro del interés general europeo).

Resta por comentar el eterno dilema de si el proyecto se ha inclinado hacia el lado «federalista» o si, más bien, preserva el carácter intergubernamental que hasta ahora tenía la Unión. No es fácil desde luego simplificar hasta el extremo de poder ofrecer una respuesta inequívoca a ese interrogante, pero la impresión es que puesto que la Unión es una realidad

consolidada había que avanzar en el camino de definir los poderes supranacionales que debían otorgársele sin propiciar un salto en el vacío que olvidara que la integración no cabía hacerla en contra de los gobiernos de los Estados miembros. En consonancia con ello, el proyecto reconoce explícitamente que la futura Constitución se asentará en la voluntad de los Estados *y* en la de los ciudadanos. Lo que es indudable es que podía, y debía, haberse hecho con mayor fortuna y si se acepta que el sistema escogido para su elaboración era el menos maloEl texto completo del proyecto de Constitución puede consultarse en http://www.futuroeuropa.es/Documentos/CONV850_proyectoConst180703.Pdf, entonces la conclusión es que sus redactores no han sabido estar a la altura de lo que de ellos se esperaba.

¿Era este texto el que deseaba el Gobierno español y el que conviene a nuestros intereses? A juzgar por la ausencia de críticas sustantivas de la oposición al informe del presidente del Gobierno al Congreso, parece que los objetivos perseguidos por nuestros responsables políticos se han cumplido en su mayor parte. Esa era, en resumen, la opinión de más de un expertoCharles Powell, *Análisis del Real InstitutoElcano: El gobierno español ante el proyecto de Tratado Constitucional*, junio de 2003.. Resumámosla. El texto propuesto reconoce las líneas políticas que el Gobierno consideraba esenciales: así sucede con el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, que permitirá enfrentarse a problemas tan acuciantes para nuestro Ejecutivo como son el terrorismo, la inmigración ilegal y el crimen organizado; algo se ha conseguido en los terrenos de la cooperación judicial y penal, en los cuales se aceptará el reconocimiento mutuo de sentencias, la fijación de criterios comunes para los delitos y las penas referentes a ciertos delitos, creándose también un Comité Permanente de Seguridad Interior para controlar las fronteras exteriores. Por último, el artículo I-5.1 confirma con toda claridad la posición del Gobierno frente a las posibles aspiraciones de alguna comunidad autónoma de convertirse en miembro de la UE en un futuro no muy lejano; y es que, de acuerdo con los argumentos ya expuestos por algunos expertos, una comunidad autónoma únicamente podría aspirar a convertirse en miembro de la UE si así lo consintiera una mayoría clara de la población española y de acuerdo con los procedimientos establecidos en nuestra Constitución de 1978. O, dicho de forma más breve, el Estado español dispone de un «derecho de veto interno» respecto a la creación de un nuevo Estado basado en una parte de su territorio, al que se uniría un «derecho de veto externo» referente a la entrada del nuevo Estado en la UniónJosé María de Areilza, «El régimen antisecesión de la Unión Europea», *Cuadernos de Alzate*, núm. 27, 2003; *idem*, «Regiones y la Unión Europea: ¿dónde están los límites?», *Cuadernos de Alzate*, núm. 25, 2001; Andrés Ortega y José María de Areilza, «Escisión y permanencia en la UE. Aproximación a un marco teórico sin precedentes», *Claves de Razón Práctica*, núm. 100, marzo del 2000. Como ejemplo de la posición contraria y muestra de la elusiva argumentación nacionalista en cuestiones de carácter jurídico, véase

Camilo Nogueira, «Pueblos y ciudadanos», *El País*, 17 de julio del 2003. Esta y otras cuestiones están claramente analizadas en Charles Powell y José María de Areilza, *Informe del Real Instituto Elcano sobre el Tratado Constitucional: una visión española del futuro de la Unión Europea,* mayo del 2003..

España se ha beneficiado de la negativa de algunos países a aceptar que materias como la fiscalidad o la seguridad social se decidan por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad, ahorrándose de esa forma municiones que debió emplear, sin ir más lejos, en la discusión de las reformas institucionales. Algunas de ellas, como la existencia de un presidente del Consejo elegido por un plazo de cinco años –acabando de esa forma con el actual sistema de presidencias semestrales rotatorias –, respondían desde el principio a las tesis del Gobierno. Éste fue, asimismo, partidario de ampliar las decisiones que el Consejo podría adoptar por mayoría cualificada (no está muy claro si conocía entonces que la nueva definición propuesta de mayoría cualificada no iba a ser la del Tratado de Niza) y de un sistema indirecto para designar al presidente de la Comisión: a saber, propuesta del Consejo mediante mayoría cualificada y aprobación por el Parlamento. Por el contrario, parece que el único contratiempo serio ha sido la definición de mayoría cualificada para la adopción de decisiones por el Consejo que contiene el artículo I-24 del proyecto de Constitución. Pero existen, con todo, razones para dudar de que el Gobierno español adoptase la estrategia adecuada. Empeñado en preservar a toda costa lo conseguido en Niza, da la impresión de que no se tomó excesivamente en serio la Convención, pensando acaso que el escenario relevante sería la Conferencia Intergubernamental (CIG) que ahora comienza. No cabe desdeñar totalmente ese gambito, pero, bueno o regular, un texto como el presentado por Giscard acaba pesando mucho y no es fácil cambiarlo. Nuestros representantes en la CIG podrán argüir fundadamente que lo hecho por el ex presidente francés y los miembros de la Convención ha sido, en cierto modo, una usurpación del término «constitución», pero para cambiar algunos de sus artículos deberán exponer argumentos, discutir razonadamente y, en esencia, aseverar que defienden algo más que «intereses nacionales». Ese momento ha pasado y resultará muy difícil dar marcha atrás aun cuando no puede olvidarse que, finalmente, para aprobar la Constitución se necesitará unanimidad.

Es hora de concluir. El proyecto de Constitución europea conocido cuando estas líneas se escriben ha seguido las huellas de anteriores tratados de la Unión. Redactado cuando su antecesor –el Tratado de Niza, firmado en febrero del 2001– apenas había entrado en vigor, deshace buena parte de lo allí acordado por los jefes de Estado y de Gobierno sin ofrecer demasiadas mejoras sustanciales; las más significativas, quizá, sean la definición de la personalidad legal de la Unión y la aclaración según la cual su legitimidad deriva de la de sus Estados miembros, dotándole de unas competencias atribuidas por éstos a fin de alcanzar los

objetivos en ella establecidos, lo cual no significa que no se hayan registrado progresos. Muy probablemente ello es debido a que, como en Niza, aun cuando el método elegido para elaborar el proyecto haya sido diferente –la Convención– han seguido brillando por su ausencia unos principios claros y mayoritariamente aceptados, capaces de subsumir en su lógica los diferentes intereses nacionales. En mi opinión, ello se debe en buena medida a dos grandes escollos: el primero es el estéril empeño de quienes, una y otra vez, se empecinan en intentar vestir la Unión con un ropaje federal que no le cuadra. La UE es, y pronostico que lo será por mucho tiempo, una confederación de Estados cuyos respectivos marcos políticos son los únicos garantes de los principios de transparencia y legitimidad democrática con los que los federalistas pretenden ornar vicariamente a la Unión. Es más, esos intentos por extender mecanismos federales a la elaboración de determinadas políticas o al funcionamiento de sus instituciones (por ejemplo, la extensión del principio de mayoría cualificada a la decisión de materias que ciertos Estados consideran irrenunciablemente ligadas a su soberanía nacional o la exorbitante extensión del peso demográfico en la ponderación de los votos) corren el riesgo de irritar a las opiniones públicas de algunos países miembros y ensanchar la actual brecha que separa el proyecto colectivo europeo de las prioridades e intereses nacionalesSegún las tesis de Tsoukalis Loukas, *WhatKind of Europe?,* Londres, Oxford University Press, 2003..

El segundo riesgo proviene de los impactos que los proyectos de ampliación de la UE originan en su discurrirVéase el esclarecedor artículo de José Ignacio Torreblanca, «El marco institucional y político en la Europa ampliada: más allá de Niza», *Papeles de Economía Española,* núm. 91, 2002.. El próximo año diez nuevos países se convertirán en miembros de la Unión y está previsto que cuatro años después lo hagan dos más (Rumania y Bulgaria). Queda pendiente la negociación con Turquía, un país cuya inclusión me aventuro a pronosticar que haría saltar por los aires la Unión tal y como la conocemos; a ello se añade que los Quince declararon, al término de su reunión en Salónica, «irreversible» la incorporación de los seis países de los Balcanes. Pero la falta de sentido de la realidad no se detiene en esta séptima ampliación, sino que, dejando a un lado afirmaciones tan imprudentes como la de nuestra ministra de Asuntos Exteriores, según la cual no hay por qué cerrar la puerta a Ucrania o Bielorrusia, uno tiene la impresión de que pocos o nadie se ha preguntado en serio si política, cultural, financiera, institucional o geográficamente Europa es una realidad que puede extenderse más allá de unos límites relativamente bien definidos ya en estos momentos y que, por ende, la solución no reside en la integración de esos potenciales candidatos, sino, más bien, en fórmulas de asociación moldeadas en cada caso concreto, de acuerdo con los intereses mutuos de la UE y del país en cuestión.

Es éste de la ampliación un ejemplo revelador del divorcio entre opinión pública y élites

dirigentes frecuente en la historia de la Unión. Las consecuencias de esa divergencia se han atenuado hasta ahora porque los resultados de las sucesivas ampliaciones han sido siempre un éxito. Pero a medida que los nuevos miembros respondan a patrones más alejados de los dominantes hoy en día en el núcleo de los Quince, los riesgos aumentarán y lo harán porque cada vez más los países candidatos «importarán» sus peculiaridades étnicas, su escaso respeto por la democracia y sus altos niveles de corrupción política, administrativa e incluso civil. Su asimilación, por mucho que se diga, no contribuirá –antes al contrario– ni a la cristalización de una identidad europea ni a un reforzamiento de su papel como potencia mundial. Son muy significativos los resultados del *Eurobarómetro 55,* realizado en el período mayo-junio del 2001, y de acuerdo con cuyos resultados el 58% de los encuestados se negaba a considerar la ampliación como una cuestión prioritaria (frente al 29% que sí le otorgaba esa consideración) y nada menos que un 35% estaba claramente en contra del proceso de ampliación.

En definitiva, Giscard ha presentado un proyecto de Constitución europea irremediablemente malo –aun cuando favorezca los intereses españoles, excepto en la configuración de mayorías cualificadas– y, si bien la papelera no sea el lugar adecuado para archivarlo«Europe's proposed Constitution: Where to file it», *The Economist,* 19 de junio de 2003., la Conferencia Intergubernamental actualmente en curso tiene ante sí una tarea muy difícil si es que, de verdad, pretende presentar a los ciudadanos de los países miembros un texto sencillo, coherente y comprensible. Pero aun dando rienda suelta al optimismo, y aceptando que esa labor de Penélope llegue a feliz término y la Constitución sea finalmente la apropiada, el esfuerzo habrá resultado baldío si los proyectos de sucesivas ampliaciones de la UE no se diseñan sobre bases razonables y, especialmente, si no se cumple el imprescindible requisito democrático de someter, todos y cada uno de ellos, a la aprobación de los ciudadanos europeos.

Sobre el libro de Larry Siedentop, *La democracia en Europa,* puede verse también el artículo publicado en *Revista de libros,* n.º 63, en marzo de 2002, cuyo autor es José María de Areilza Carvajal.

Autor: ROBERT BADINTER

Autor-2: LARRY SIEDENTOP

Edicion: Fayard, París

Edicion-2: Siglo XXI, Madrid

Paginas-2: 279 págs.

Precio-2: 21,03 €
Titulo: Une Constitution européenne
Titulo-2: La democracia en Europa