

# PRETÉRITOS FUTUROS Y FUTURO PRETÉRITO DE LA UNION EUROPEA

ANTONIO REMIRO BROTONS\*

- I. HACER EUROPA, HACER MÁS EUROPA.
- II. LA JORNADA DE MAASTRICHT.
- III. DEL TRATADO DE MAASTRICHT A LA «CONSTITUCIÓN PARA EUROPA».
- IV. UN TEXTO BISEXUAL.
- V. EL TRATADO DE LISBOA, NO VA MÁS.

Hace ya años, Luis Díez del Corral advertía cómo la aparición de las Comunidades Europeas supuso un cambio de signo de la literatura euro-peísta, que abandonando los problemas de mayor envergadura política, cultural e histórica, pretendió ceñirse a los problemas más concretos derivados de los tratados comunitarios en el campo de la vida económica<sup>1</sup>. El *mito de Europa*, la bien dotada hija del rey de Fenicia raptada por Zeus metamorfoseado en toro (que era el animal favorito de la joven), frecuentemente evocado por pensadores y filósofos reflexionando sobre dicha identidad, fue marginado en beneficio de las consideraciones terrenales de políticos y burócratas pragmáticos.

En tiempos más recientes se ha advertido, sin embargo, el retorno del mito y de los mitólogos al centro del debate<sup>2</sup>. Sólo ellos cuentan con al-

---

\* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales en al Universidad Autónoma de Madrid. El autor desea agradecer los comentarios de Carmen Martínez Capdevila sobre el borrador de este artículo.

<sup>1</sup> Díez del Corral, L., *El rapto de Europa*, nueva edición, Alianza Editorial, Madrid, 1974, p. 22.

<sup>2</sup> Así en España ha aparecido una revista periódica bajo el título *El Rapto de Europa* con el propósito de «contribuir al devenir de una cultura cívica europea que tiene en Euro-

guna posibilidad de atraer al sujeto corriente (y bachiller), mediante la asunción secular de los significados del mito, a un proyecto político que se dice hecho para él, pero que generalmente no le interesa. Pero ¿Cuál ha sido, cuál es, este proyecto, si es?

## I. HACER EUROPA, HACER MÁS EUROPA

Desde hace cincuenta años un número creciente de Estados *europes* viene tratando, se dice, de *hacer Europa*, incluso de *hacer más Europa* sin que esté nada claro el objetivo último de este proceso. En los años fundacionales de las Comunidades Europeas los *federalistas* estaban ansiosos por plasmar los *Estados Unidos de Europa*, pero de acuerdo con un cálculo realista aceptaron el enfoque de los *funcionalistas*, que proponían una aproximación gradual a dicho objetivo, partiendo de una integración progresiva de sectores económicos, para saltar de ahí a la integración de otros sectores y acabar en la unificación política<sup>3</sup>. Se trataba de una larga marcha, hecha de pequeños pasos, en que la unión política de Europa bajo forma federal se presentaba a los creyentes en la inacabable capacidad de evolución y progreso de este proceso como el fruto del árbol o la coronación del edificio europeo, según conocidas aportaciones metafóricas de la biología y de la ingeniería civil a este orden de cosas.

*Los hilos de la trama que se teje y alarga cada día*, según la no menos metafórica, muy temprana y, ciertamente, poética expresión de P. WIGNY<sup>4</sup>, fabricaron, con base en un racimo de tratados servidos por instituciones

---

pa más una tarea que un campo que administrar». Su número 3 tiene justamente como objeto «La República Europea». [www.elraptodeeuropa.com](http://www.elraptodeeuropa.com). En él Carlos THIEBAUT vuelve sobre el mito en una reflexión sobre la identidad europea (THIEBAUT, C., «¿Quién rapta a Europa?»). También Francisco RODRÍGUEZ ADRADOS dedica unas páginas al mito en su discurso de ingreso en la Real Academia de la Historia el 22 de febrero de 2004 («¿Qué es Europa? ¿Qué es España?», Real Academia de La Historia, Madrid, 2004, p. 17 ss.). Ya antes, al poco de terminar la *guerra fría* un diplomático sueco, P. LANDELIUS recopilaba una serie de ensayos sobre el futuro de Europa jugando con el mito y viendo en Estados Unidos el toro raptor [LANDELIUS, P., *Europa y el toro* (trad. S. MEDINA), Tecnos, Madrid, 1991].

<sup>3</sup> De hecho, mientras que la CECA, la CEE y la CEEA entraban en vigor, la prematura Comunidad Europea de Defensa (CED) fracasaba estrepitosamente al ser sometida a la ratificación de la Asamblea Nacional francesa y arrastraba consigo la Comunidad Política Europea.

<sup>4</sup> WIGNY, P., *Un témoignage sur la Communauté des Six*, CECA, Luxemburgo, 1957, p. 26.

propias a las que se transfirió el ejercicio de competencias soberanas, un complejísimo orden jurídico que aspiraba a la aplicación directa de sus actos normativos en los Estados miembros y, según la doctrina del Tribunal de Justicia, a la supremacía sobre las normas estatales, incluidas las constitucionales, bajo un control judicial comunitario, garante de su respeto, unidad y coherencia. Se avanzó muchísimo desde que en 1951 se firmó el tratado constitutivo de la primera de las Comunidades, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, la CECA (hoy extinta). Con el tiempo se contó con ese «espacio sin fronteras interiores en que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada», prometido —sin empeñar la palabra— en el *Acta Única Europea* (1986) para el 1 de enero de 1993. Incluso se contó luego con un Banco Central y una Moneda Común, el *euro*. La coordinación de la política económica y la comunitarización total de la política monetaria tenían un calendario desde la firma del Tratado de Unión Europea en Maastricht, el 7 de febrero de 1992. Al mismo tiempo fue aumentando progresivamente el número de participantes en el proyecto<sup>5</sup>.

## II. LA JORNADA DE MAASTRICHT

Cabe preguntarse, sin embargo, si el paso del tiempo no sólo ha roto la alianza entre el objetivo perseguido y el método para lograrlo, sino que ha desdibujado el objetivo mismo, golpeado por añadidura por las ampliaciones sucesivas de las Comunidades, de la Unión. La política exterior y de seguridad (PESC) y la cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) se introdujeron empíricamente en los años setenta en el proyecto *Europa* por la vía de la cooperación intergubernamental y al margen del sistema —normas e instituciones— comunitario. La PESC fue positivada

---

<sup>5</sup> De la *Europa de los Seis* se pasó a la *Europa de los Nueve* en 1973, al adherirse Dinamarca, Gran Bretaña y la República de Irlanda. En 1981, con la adhesión de Grecia, la *Europa* fue de los Diez y se convirtió en la *Europa de los Doce* en 1986 al incorporarse España y Portugal. Se llegó a la *Europa de los Quince* en 1995, con Austria, Finlandia y Suecia. La quinta y más numerosa ampliación de la Unión ha supuesto la adhesión en 2004 de los tres países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), cinco de la Europa Central y del Este (Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia y República Checa) y dos Estados insulares del Mediterráneo (Chipre y Malta). A ellos se han agregado en 2007 Bulgaria y Rumania. Conviene señalar que en 1991 la absorción de la República Democrática Alemana por la República Federal de Alemania permitió la extensión territorial de la Unión sin ampliar la nómina de Estados miembros.

por el *Acta Única Europea* (Título III: artículo 30), mientras la CAJI era objeto de una declaración aneja al Acta y de una posterior incorporación a los Tratados en la jornada de Maastricht (1992)<sup>6</sup>. Es entonces cuando por vez primera la *Unión Europea* —cuya personalidad jurídica fue excluida, dejándola flotar en un espacio ideológico indeterminado— se convierte en cabecera del proyecto a fin de absorber el pluralismo metodológico asumido por un proceso que ya no se limita a las Comunidades<sup>7</sup>. La Unión tiene, sí, su *fundamento* en éstas, pero completadas con las *políticas y formas de cooperación* establecidas por el Tratado<sup>8</sup>.

Sin embargo, el Tratado fue incapaz, como todos los que le siguieron, de reconocer la vocación *federal* profesada por los *funcional-federalistas*, que hubieron de aceptar, para salvarlo, la ya vieja —y por lo visto eterna— formulación de Roma manifestando la aspiración a una *unión más estrecha* entre los pueblos de Europa<sup>9</sup>. La expresión *Unión* para identificar el proceso podía ser considerada con recelo y desamor, teniendo en cuenta que se llamaba *unionistas* a quienes contemplaban el proceso, en clave intergubernamental, desde la cerrada defensa de la soberanía estatal. Algunos de éstos, como los amigos de la muy conservadora señora Thatcher (entonces primera ministra británica y, luego, baronesa) vapuleaban a los que llamaban despectivamente *eurointegrastas* e, incluso, *eurofederastas*. Hasta un liberal-socialdemócrata, como David Owen, siendo Secretario del *Foreign Office* y Presidente en ejercicio del Consejo, se refería a los *euroteólogos*, practicantes del ejercicio intelectual gratuito al que se entregan los maníacos de las instituciones, sobre todo si se presentan como *federalistas*<sup>10</sup>.

<sup>6</sup> Mientras que la PESC es regulada en el Título V del TUE, la CAJI (actual CPJP) es objeto del Título VI del Tratado.

<sup>7</sup> A la *Unión Europea* se había referido antes el Acta Única Europea en su preámbulo y en su artículo 1. La expresión, eso sí, había formado parte frecuentemente del *atrezzo* retórico de las declaraciones, solemnes pero sin relevancia jurídica, de sucesivos Consejos Europeos (París, 1972; París 1974, donde se encargó al belga Leo Tindemans un informe sobre la Unión que hizo historia...doctrinal; La Haya, 1976; y, sobre todo, Stuttgart, 1983). El Parlamento Europeo pretendió acuñarla en el proyecto de tratado (Tratado de Unión Europea) inspirado por Altiero Spinelli y su grupo y adoptado por el Parlamento el 14 de febrero de 1984.

<sup>8</sup> Artículo A, párrafo tercero, del TUE (actual artículo 1).

<sup>9</sup> Preámbulo TCEE. Realmente, los tratados fundacionales de las Comunidades Europeas en los años cincuenta tomaron la expresión del Estatuto del Consejo de Europa (1949, artículo 3).

<sup>10</sup> Citado por N. SCHUMACHER, «Les Termes Polémiques du Discours Européen», *Revue du Marché Commun*, num. 314, febrero 1988, pp. 116-117.

Bien es cierto que nada en el Tratado excluía una futura deriva federal y quienes la auspiciaban encontraban en él señales que podían alimentar su particular visión del proyecto *Europa*. Para empezar, el Tratado se presentaba, una vez más, «como una nueva etapa en el proceso creador de la Unión»<sup>11</sup>; anunciaba el examen en la programada Conferencia Intergubernamental de 1996 de «la medida en que las *políticas y formas de cooperación...deben ser revisadas, para asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones comunitarios*»<sup>12</sup>; afirmaba por vez primera un «marco institucional *único*» para Comunidades y *formas de cooperación*<sup>13</sup>, aunque las variaciones de competencias, de capacidades normativas y de control y de formación de la voluntad de las instituciones de las unas a las otras alimentaran la impresión de una unicidad superficial; preveía *puentes o pasarelas* unidireccionales que podían conducir de éstas a aquéllas sin necesidad de enmendar el Tratado<sup>14</sup> y, aunque no se cruzaran estos puentes, se producían interacciones y *complicidades* inevitables entre los pilares intergubernamentales y las Comunidades cuando la ejecución o la financiación de decisiones PESC o CAJI debían cumplimentarse en el marco comunitario<sup>15</sup>. A largo plazo, más importante que la regulación de ámbitos como la política exterior y la de seguridad —en particular, la de defensa— era incorporarlos al proceso, que se hablase de ellos en los Tratados; su melodía, se decía, es federalizante.

Seguramente, los *funcional-federalistas* hubieran preferido llamar a la Unión *Comunidad*, un término conceptualmente más rico, vinculado a la experiencia histórica del proceso. El mismo Jacques Delors confesaba esta preferencia. No lo lograron, pero pudieron consolarse con la conversión de la Comunidad Económica Europea, la CEE, en *Comunidad Europea*. Excluida una explicación en la mera economía de lenguaje, se sugería un guiño a la construcción progresiva de la Unión, haciendo de la Comunidad su núcleo duro y el motor de su dinamización, más aún teniendo en cuenta la inclusión en su tratado constitutivo de elementos federalizantes como la *ciudadanía de la Unión* (por excesiva que fuera la expresión para

<sup>11</sup> Artículo A, párrafo segundo, del TUE (actual artículo 1).

<sup>12</sup> Énfasis añadido. Artículo B del TUE (hoy artículo 2).

<sup>13</sup> Énfasis añadido. Artículo C del TUE (hoy artículo 3).

<sup>14</sup> Artículos 100 C del TCE (sustituido por las disposiciones del punto 2 del artículo 62 y del punto 3 del artículo 63) y K.9 del TUE (el artículo 42 retoma el contenido de este artículo)

<sup>15</sup> Artículos 228 A del TCE (actual 301) y J.11.2 (actual artículo 28 TUE) y K.8.2 del TUE (actual artículo 41).

la regulación convenida)<sup>16</sup> o el reconocimiento de los *partidos políticos a escala europea* como un importante factor de integración<sup>17</sup>. Todo ello con independencia de que la *Comunidad Europea* extendía su acción a nuevos ámbitos, aumentaban los poderes del Parlamento Europeo, la Comisión superaba las celadas de los intergubernamentalistas para convertirla en el chivo expiatorio del *centralismo burocrático* de Bruselas, el principio de mayoría cualificada en la toma de decisiones daba otro pequeño paso en el Consejo y hasta el mismo principio de *subsidiariedad* lejos de sofocar la acción comunitaria podía acabar justificándola<sup>18</sup>...

En aquel momento había quienes se ilusionaban con las formidables fuerzas centrípetas que en los Estados miembros podía desatar la culminación de la unión monetaria y económica. Otros, sin embargo, federalistas desencantados por el escaso, en su opinión, vuelo político de Maastricht, denunciaban la vieja alianza con los funcionalistas<sup>19</sup>. Así, Ralph Dahrendorf advertía sobre el error de creer que la integración económica conduciría a la integración política: «Hay una profunda deshonestidad en muchos políticos», afirmaba Dahrendorf, «cuando dicen que las fuerzas económi-

<sup>16</sup> Segunda Parte (artículos 8-8E) del TCE (actuales artículos 17 a 22).

<sup>17</sup> Artículo 138 A del TCE (actual artículo 191).

<sup>18</sup> El principio de subsidiariedad forma parte, además, del acervo y la tradición federalista. Implícito en las Comunidades desde su nacimiento, fue mencionado por el Acta Única Europea en 1986 al asumir competencias sobre el medio ambiente. El TUE lo explicita con carácter general e intención disuasoria de la acción de la Unión, aunque el mensaje que nos ofrece (en el artículo 3 B del TCE, actual artículo 5) es, finalmente, confuso: el principio parte, como no podía ser de otro modo, del respeto incondicional de la acción comunitaria en el ámbito de sus competencias exclusivas y limita su horizonte al de las competencias compartidas de la CE con los Estados miembros, sin descender, por otro lado, los escalones domésticos (regionales, locales) de la subsidiariedad. Sobre estas bases, la Comunidad intervendrá «sólo en la medida en que los objetivos de la acción emprendida no puedan ser alcanzados *de manera suficiente* por los Estados Miembros y, *por consiguiente*, puedan *lograrse mejor*, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» (énfasis añadido). ¿En qué quedamos? La acción estatal, aun *suficiente*, ha de ceder ante la comunitaria cuando ésta, por su dimensión y efectos, sea más eficaz? Si *lo mejor* es más que *suficiente*, lo *suficiente* no es siempre lo *mejor*. Tanto el frustrado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (en adelante *Constitución para Europa*, artículo I.9.3 y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) como el Tratado de Lisboa (2007: TUE, art. 5.3 y Protocolo sobre...) replican esta disposición.

<sup>19</sup> «Europa como impostura» era el título provocador que, antes de Maastricht, publicó J. VIDAL BENEYTO en *El País* (1 de mayo de 1989, pp. 11-12) presentando el AUE como «resultado de una evidente regresión en el proceso de la Europa política».

cas nos harán llegar a la unión política. No es verdad, y lo saben; pero lo proclaman porque son deshonestos»<sup>20</sup>.

Desde este punto de vista, insistir en la *profundización* del proceso de Unión a través de la integración arriesgaba ser sólo una franquicia de alcurnia, sin garantías de uso correcto. Algunos datos apuntaban incluso a la intergubernamentalización progresiva y la mixtificación de lo comunitario. Una vez los unionistas fuera del armario, los *européistas críticos* encontraron la más fuerte competencia de los *críticos del europeísmo* en el proyecto y en la ocupación de las palabras.

Merece ser destacado el hecho de que la mayoría de los gobiernos de los Estados miembros huyeron aterrados, como de la peste, de las propuestas para someter a los ciudadanos la ratificación del Tratado de Unión Europea y que allí donde las consultas se realizaron las encuestas demostraron la erosión progresiva del número de sus partidarios a medida que la campaña avanzaba, prueba palpable de la contundencia del discurso nacionalista, pues no era precisamente la insatisfacción federalista la que hacía mella en una opinión pública ajena a *hacer (más) Europa*. Expuesto al escrutinio público el Tratado de la Unión se convertía en el tratado de la *división europea*.

Los arreglos que debieron hacerse para que Dinamarca dijera finalmente sí al Tratado pusieron en evidencia los formidables obstáculos de la *profundización* a menos que se redujera el cuerpo expedicionario. Pues, ¿qué quería Dinamarca? Según las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Edimburgo (12 de diciembre de 1992): 1) no participar en el *euro* y Banco Central Europeo; 2) permanecer fuera de la política común de defensa; 3) no ir más allá en la ciudadanía de la Unión; y, 4) no avanzar por los puentes o pasarelas de la cooperación intergubernamental a la Comunidad Europea abiertas por el Tratado para determinados asuntos de justicia e interior<sup>21</sup>. La exigencia danesa de que los demás se

---

<sup>20</sup> Entrevista en *El País Semanal*, número sobre Europa, 1993, p. 24. Véase también la reflexión de DAHRENDORF, R., «Entre la vieja y la nueva Europa», *Política Exterior*, núm. 34, 1993, pp. 19-25.

<sup>21</sup> Véase la Parte B («Dinamarca y el Tratado de la Unión Europea») de las Conclusiones de la Presidencia. En los anexos 1 a 3 se recogen los instrumentos que componen el *Acuerdo sobre Dinamarca* (Bol. CE, 1992-12, p. 25). Dinamarca requirió la publicación de los textos mencionados en el *Diario Oficial* (DOCE, C 348, de 31 de diciembre de 1992, p. 1). Véase sobre este corpus MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *Las declaraciones en el Derecho comunitario. Estudio de las declaraciones a los tratados y al Derecho derivado*, Tecnos, Madrid, 2005. pp. 112-113, 126-130.

comprometieran con estas condiciones anunciaba el aprovechamiento radical de los derechos y prerrogativas del Tratado para un desenganche sistemático, con el consentimiento de sus socios, de políticas de profundización. Los efectos destructivos de este hecho sólo podían multiplicarse en la perspectiva de la *ampliación* de la Unión, pues haciendo abstracción de los agudos problemas que esta operación ha venido planteando por sí sola, las posibilidades de integración disminuyen a medida que aumenta el número de participantes.

Fue esta constatación la que, con independencia de la problemática institucional, presupuestaria y de asignación de recursos de la ampliación horizontal de la Unión, condujo a la *Europa movediza*<sup>22</sup>, esa Europa servida por otras muchas imágenes, como la *geometría variable*, los *círculos concéntricos*, las *velocidades múltiples* o, incluso, la *Europa a la carta* que se introdujo en el Tratado al aceptarse una política social a once (cuando eran doce) o el *opting out* británico a la última fase de la UEM, antes de pasar por las horcas danesas y acabar, finalmente, en la regulación convencional, ya en Ámsterdam (1997), de las llamadas *cooperaciones reforzadas*, un esfuerzo reservado a grupos de miembros dentro del respeto del acervo común y del carácter abierto a la participación de quienes, cumpliendo condiciones objetivas establecidas, así lo decidan<sup>23</sup>. Las realidades son recalcitrantes y los conjuros tienen sus límites. Imposible avanzar en formación cerrada.

### III. DEL TRATADO DE MAASTRICHT A LA 'CONSTITUCIÓN PARA EUROPA'

Al final del juego se acaba chocando fatalmente con las preguntas que debían haberse resuelto en el punto de partida. ¿Cuáles son los objetivos? Es necesario un debate que determine cuál es la idiosincrasia de la Unión Europea y cuáles son sus fines. Sólo a partir de estas consideraciones podemos embarcarnos en otras discusiones como, por ejemplo, cuánta diversidad (y cuántos nuevos miembros más) puede acoger la Unión antes de convertirse en algo totalmente irreconocible e incapaz de ofrecer los

<sup>22</sup> REMIRO BROTONS, A., «La Europa movediza», *Política Exterior*, vol. VII, núm. 36, 1993-1994, pp. 73-94.

<sup>23</sup> Sobre la cooperación reforzada y los diferentes mecanismos de flexibilidad, véase URREA, M., *La Cooperación reforzada*, Colex, Madrid, 2002; ALCOCEBA, M. A., *Fragmentación y diversidad en la construcción europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.



resultados esperados<sup>24</sup>. Sin una definición previa difícilmente se puede determinar si la adhesión de uno u otro país implica un *cambio de rumbo* en la integración. Ni horizontal ni verticalmente es lo mismo tratar de construir una Europa federal como gran potencia sobre la Tierra, anhelada por quienes denuncian el enanismo político de la Unión, que asegurar un espacio de estabilidad y bienestar *intra muros*. Turquía y otros países pueden ser idóneos para esto último, pero ¿pueden serlo para lo primero? Por lo mismo, no es contradictorio que Turquía forme parte de otras Organizaciones *européas* y pueda quedar fuera de la Unión, ni cabe considerar que aquellas membresías conceden al candidato título alguno para acceder a ella. Seguramente estas cuestiones debieron ser planteadas antes de la quinta ampliación de la Unión a diez nuevos miembros el 1 de mayo de 2004 y el hecho de que no se hiciera puede explicar algunos de los problemas que han conducido a la profunda crisis de los últimos años.

Después de Maastricht el llamado método de las *muñecas rusas* —por el que cada nuevo tratado de reforma incorporaba la previsión de una nueva cita de revisión— había dado pie, cuando eran quince los miembros de la Unión, y no sin sobresaltos, a los tratados de Ámsterdam (1997) y de Niza (2001). Y aún Niza creyó posible estrujar más ese método cuando en una de sus declaraciones —la 23— formuló la agenda de la que sería la próxima Conferencia intergubernamental prevista para 2004, cuyo mensaje mediático se cifraba en la aproximación de la Unión y de sus instituciones a los ciudadanos de los Estados miembros y cuyo orden del día se limitaba a cuatro puntos que Niza no había podido resolver: 1) una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros regida por el principio de subsidiariedad, 2) la determinación del estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales, firmada por los Presidentes del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión como colofón del Consejo Europeo de Niza; 3) la simplificación de los Tratados para su clarificación y mejor comprensión, y 4) el papel de los Parlamentos nacionales.

Sin embargo, seis meses después, en el Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) los cuatro puntos se convertían en sesenta preguntas, se constataba que la Unión se encontraba en «una encrucijada, un punto de inflexión en su existencia» y, para afrontarla, se trataba de alimentar la ilusión colectiva abriendo el «camino hacia una Constitución», que había de ser preparada —como ya lo había sido la Carta de Derechos Funda-

<sup>24</sup> TSOUKALIS, L., *¿Qué Europa queremos?*, Ed. Paidós, Barcelona, 2004, p. 216.

mentales— mediante una Convención. Había sonado, pues, la hora de la *refundación* de la Unión<sup>25</sup>.

#### IV. UN TEXTO BISEXUAL

*Europa*, proponía el preámbulo de la nonata *Constitución para Europa*, «brinda (a sus pueblos) las mejores posibilidades de proseguir...la *gran aventura* que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana»<sup>26</sup>. Una aventura, digo, una *gran* aventura con objetivos ambiciosos proclamados por partida doble, en el preámbulo y en el texto articulado<sup>27</sup>. Su satisfacción es la razón de ser de la Unión Europea, que ejerce «de modo comunitario» las competencias transferidas por los Estados miembros y, cuando no es ese el caso, coordina las políticas de éstos encaminadas a lograr tales objetivos<sup>28</sup>. La Unión, a la que se ha negado durante años personalidad jurídica, debía contar con ella a partir de ahora, y no sólo por adición, sino subsumiendo la de la Comunidad Europea<sup>29</sup>. Sin embargo, no se precisaba si la estación término de este *sujeto no tipificado* que es la Unión debía ser la creación de los *Estados Unidos de Europa*. Una Unión «cada vez más estrecha» o la voluntad de «forjar un destino común» es todo con lo que contamos.

Tal vez para compensar esta ambigüedad se puso el mayor entusiasmo en hacer del texto del tratado una *Constitución*<sup>30</sup>. Quienes vinculan el con-

<sup>25</sup> Artículo IV. 438.1 de la *Constitución para Europa*

<sup>26</sup> Párrafo cuarto del preámbulo de la *Constitución para Europa*.

<sup>27</sup> «Unida en la diversidad» (divisa de la Unión, art. 1.8), la Europa «ahora reunida» pretende: a) avanzar por «la senda de la civilización, el progreso y la prosperidad»; b) «compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes» dentro del respeto de «la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local»; c) seguir siendo un continente abierto a la cultura, al saber y al avance social; d) ahondar en el carácter democrático y transparente de la vida pública; y, e) obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo» (Párrafo cuarto del preámbulo y art. I.3 de la *Constitución para Europa*).

<sup>28</sup> Artículo I-1.1 de la *Constitución para Europa*.

<sup>29</sup> Artículos I-7 y IV-438 de la *Constitución para Europa*.

<sup>30</sup> Compárese esta terminología con la utilizada en 1986 (*Acta Única Europea*) para bautizar al instrumento que incorporaba la más importante revisión hasta el momento de los tratados constitutivos de las Comunidades. «Acta Única Europea», dijo Jacques DELORS, «es el nombre bárbaro dado a la más importante reforma constitucional de la Comunidad desde que existe» (cit. por RICCARDI, F., «Objectif 1992», *Echos de l'Europe*,

cepto de *Constitución* con la Norma Fundamental del Estado soberano deberían verlo como una audacia terminológica para progresar hacia el Estado europeo, a menos que censuren su invocación en vano para servir a otros señores. Cabe, sin embargo, señalar que no hay razón para objetar que, dentro de una acepción más amplia o por analogía, se llame *Constitución* la Norma Fundamental de otros sujetos, típicos o no<sup>31</sup>. En este sentido cabe recordar que los tratados constitutivos de algunos de los organismos especializados que forman parte de la *familia* de las Naciones Unidas, como la OIT, la UNESCO, la FAO o la OMS, se autoproclaman *Constituciones*; también hay quienes se han referido a la Carta de las Naciones Unidas como Constitución<sup>32</sup> y en el mismo ámbito de la Unión Europea el Tribunal de Justicia ha venido interpretando desde hace años los tratados *constitutivos* como una *Constitución material*, en el sentido de incorporar las normas que son el fundamento de sus competencias y la medida de todos los actos que se derivan de ellas<sup>33</sup>. Ahora el texto adoptado, de haber concluido con éxito el proceso de su ratificación, habría formalizado dicha Constitución, incorporando elementos clásicos de las Constituciones estatales, como son las partes dogmáticas de proclamación de derechos y libertades de las personas y, en particular, de los ciudadanos; bien es cierto que con algunas cautelas<sup>34</sup>. También puede llamarse la atención, a efectos de la

---

núm. 6-7, 1987, p. 4). El Tratado de la Unión Europea o Tratado de Maastricht (1992) se movía en un magma inacabado de tratados, protocolos y declaraciones que en parte respetaba, en parte modificaba, en parte derogaba, en parte sustituía, en un océano de números y letras casi en el límite del abecedario que exigía un pilotaje profesional a quien quisiera manejarse por estas cláusulas.

<sup>31</sup> Véase MONACO, R., «Le caractère constitutionnel des actes institutifs des organisations internationales», *Mélanges Rousseau*, París, 1974, pp. 153-172.

<sup>32</sup> Así ROSS, A., *Constitución de las Naciones Unidas* (versión española por F. ARIAS PARGA, Prólogo de A. DE LUNA), Ed. Jura, Madrid, 1954; JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, E., *Derecho Constitucional de las Naciones Unidas (Comentario teórico-práctico de la Carta)*, Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid, 1958.

<sup>33</sup> Para una valoración de esta jurisprudencia véase por todos RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., «La Constitución de la Comunidad Europea», *Noticias CEE*, núm. 100, 1993, pp. 93-99.

<sup>34</sup> Así, la advertencia de que la «Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión» no suponía modificación alguna en las competencias de la Unión (artículo II-111.2) o la referencia miserable que se hacía en el Preámbulo de la Parte II a la interpretación de la Carta «atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del *Praesidium* de la Convención que (la) redactó», explicaciones que, como es sabido, tenían un carácter netamente restrictivo. La advertencia se remachaba en el artículo II.112.7.

naturaleza constitucional del texto, sobre la decisión de derogar, con la entrada en vigor de la *Constitución*, los tratados anteriores (TUE, TCE)<sup>35</sup>.

Había en el texto otros elementos que unían a la impronta constitucional el guiño federalizante o, por lo menos, remaban en esa dirección, como el establecimiento de las competencias de la Unión a partir de los principios de atribución, subsidiariedad y proporcionalidad<sup>36</sup>, el principio de cooperación leal de la Unión y los Estados miembros<sup>37</sup>, una tipología de actos normativos más afín a la propia de los Estados<sup>38</sup>, la afirmación solemne de la primacía del Derecho de la Unión<sup>39</sup>, asumiendo por vez primera en un texto normativo la jurisprudencia perseverante del Tribunal de Justicia, y lo que se dispone sobre la ejecución de las obligaciones de la Unión<sup>40</sup>. Asimismo, contaban el papel acrecido del Parlamento Europeo (en lo institucional y comunitario)<sup>41</sup> y la asunción de la mayoría cualificada (en lo comunitario) como principio en la adopción de actos por el Consejo de Ministros<sup>42</sup>.

Hablar de una Constitución revelaba también un ánimo dirigido a acercar la *Europa de la Unión* a los *ciudadanos*, cuya voluntad de construir un futuro común es mencionada, junto con la de los Estados, como fuente originaria de la Norma Fundamental<sup>43</sup>. Que la Convención formulara propuestas al respecto fue una de las encomiendas del Consejo Europeo de Laeken (14-15 de diciembre de 2001) y los miembros de la Convención se esforzaron en progresar hacia esa *Europa de los ciudadanos* que, a menudo, se ha contemplado críticamente como un reclamo publicitario.

Los valores y objetivos de la Unión, las libertades fundamentales y la no discriminación por razón de nacionalidad anunciaban ya en el umbral articulado de la Constitución este propósito<sup>44</sup>, que encontraba su expresión

<sup>35</sup> Artículo IV-437 de la *Constitución para Europa*. No obstante el Tratado *Euratom* sigue en vigor, aunque con enmiendas (Protocolo por el que se modifica el Tratado *Euratom*).

<sup>36</sup> Artículo I-11 de la *Constitución para Europa*. Más la *cláusula de flexibilidad* (artículo I-18).

<sup>37</sup> Artículo I-5.2 de la *Constitución para Europa*.

<sup>38</sup> Artículo I-33 de la *Constitución para Europa*. No obstante, artículo I-40.6.

<sup>39</sup> Artículo I-6 de la *Constitución para Europa*.

<sup>40</sup> Artículos I-37 y 39 de la *Constitución para Europa*.

<sup>41</sup> Artículo I-20 de la *Constitución para Europa*.

<sup>42</sup> Artículo I-23.3 de la *Constitución para Europa*.

<sup>43</sup> Artículo I-1.1. de la *Constitución para Europa*.

<sup>44</sup> Artículos I-2, 3 y 4 de la *Constitución para Europa*. Sobre la no discriminación por razón de nacionalidad véase también artículo II-81.2.

más coherente —junto con la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales (Parte II de la Constitución)<sup>45</sup>, que consagra uno de sus títulos a la «Ciudadanía»<sup>46</sup>— en el Título VI de la Parte I, que bajo la cabecera «De la vida democrática de la Unión» acogía, entre otros, los principios de igualdad democrática, democracia representativa y participativa, así como el diálogo social, la transparencia de los trabajos de las instituciones, la protección de datos personales, y la figura del *Defensor del Pueblo Europeo*<sup>47</sup>.

Sin embargo, estos esfuerzos no bastaban para disimular que la legitimidad democrática de la *Europa de la Unión* reposaba sólo indirectamente en los ciudadanos a través de los Estados miembros, necesariamente bajo un régimen democrático sin el cual no cabe acceder a la membresía<sup>48</sup>, y que es su voluntad, la voluntad de éstos, la determinante de la marcha del proceso político. Podría haber habido una *Constitución para Europa*, pero la Unión es la creación de los Estados miembros y en este sentido son ellos, no los pueblos, ni los individuos, los auténticos ciudadanos, los ciudadanos-Estados, intocables e inmortales según los principios de la Unión. La Europa de los Pueblos, de las Regiones o de los Ciudadanos pueden ser un paradigma para construcciones políticas alternativas, pero su proyección en términos de derecho positivo viene determinada por la voluntad de los Estados soberanos que han creado la Unión. La Unión Europea es, pues, una Unión de Estados, una Unión, añadamos, de Estados *europeos*, aunque ahora no he de detenerme en esta condición, que se dio por supuesta en las sucesivas *ampliaciones* hasta que en la última década del pasado siglo la progresión de la candidatura de Turquía hizo que sus adversarios abrieran el debate sobre su *europeidad*<sup>49</sup>. En parte alguna se prevé que su condición pueda ser alterada y menos aún perdida. Lo que sale de los Estados sale de la Unión, lo que entra en la Unión entra por los Estados, que pueden retirarse<sup>50</sup>, pero no ser expulsados, aunque sí amones-

<sup>45</sup> Véase también artículo I-9 de la *Constitución para Europa*.

<sup>46</sup> Título V de la Parte II (artículos II-99 a II-106) de la *Constitución para Europa*. Véase también artículo I-10.

<sup>47</sup> Artículos I-49 a I-51 de la *Constitución para Europa*. Sobre el Consejo Económico y Social, organismo consultivo de la Unión, artículo I-32.

<sup>48</sup> Artículo 49 del TUE en vigor.

<sup>49</sup> Sobre este punto, REMIRO BROTONS, A. (dir.), «Los límites de Europa. La adhesión de Turquía a la Unión Europea», Documento de Trabajo, Academia Europea de Ciencias y Artes, Madrid, 2005.

<sup>50</sup> Véase artículo I-60 de la *Constitución para Europa*. Se trata de un derecho de todo Estado miembro condicionado sólo por sus normas constitucionales y por un deber de

tados y suspendidos en sus derechos cuando, justamente, están en trance de pecado o lo han consumado, todo ello (la penitencia, no el pecado) con las debidas garantías<sup>51</sup>.

A este respecto era definitivo el hecho de que la *Constitución* de la Unión estuviera materialmente incorporada a un tratado internacional que debía ser adoptado, autenticado y ratificado por los Estados miembros. La práctica ofrece ejemplos de Constituciones estatales introducidas mediante tratados suscritos por terceros que se han hecho garantes de ellas, generalmente en situaciones críticas de nacimiento de nuevos Estados (Chipre, 1960; Bosnia y Herzegovina, 1995). No obstante, en estos casos, ya de por sí excepcionales, el poder constituyente se atribuye al pueblo soberano a los efectos de las reformas futuras de la Constitución ya promulgada (sin perjuicio de que los tratados pretendan la inmutabilidad de algunos de sus preceptos)<sup>52</sup>. En el caso de la Unión el poder constituyente está siempre y sólo en manos de los Estados miembros y son ellos, conforme a sus propias normas constitucionales, los que determinan el papel a representar por sus propios ciudadanos en la formación de la voluntad estatal.

A los efectos de asegurar la entrada en vigor del tratado por el que se establecía una *Constitución para Europa*, la Convención que lo preparó no podía salir de la tela de araña tejida desde los orígenes del proceso por los Estados miembros para controlar absolutamente la reforma de los Tratados, entre otras consideraciones porque ella misma la Convención, a pesar de su respetabilísimo nombre, no pasaba de ser un instrumento preparatorio de un proyecto a someter a una Conferencia intergubernamental

---

notificación al Consejo Europeo que abre un período de dos años para formalizar mediante acuerdo la forma de la retirada y las relaciones futuras del Estado que se retira con la Unión. Siguiendo orientaciones del Consejo Europeo dicho acuerdo lo celebra en nombre de la Unión el Consejo de Ministros por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo. Si dentro del término previsto el acuerdo no ha entrado en vigor, la retirada se hace efectiva en todo caso al cumplirse dicho término (a menos que el Estado que se retira y el Consejo Europeo convengan una prórroga).

<sup>51</sup> Véase artículo I-59 de la *Constitución para Europa*.

<sup>52</sup> En este sentido la Constitución de Bosnia y Herzegovina, que compone el anejo 4 del Acuerdo-Marco general de paz (Dayton-París, 21 de noviembre-14 de diciembre de 1995) no sólo afirma que los derechos y libertades del Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus Protocolos se aplicarán directamente y prevalecerán sobre cualquier otra ley (artículo II.2), sino que considera inalterable la Constitución (artículo X.2) en relación con la protección de los derechos humanos establecida al *más alto nivel* (artículo II.1), incluidos por referencia una quincena de convenios internacionales (artículo II.7 y Anejo I de la Constitución).

(donde inicialmente naufragó, como un mal presagio)<sup>53</sup>. Pero es que los miembros de la Convención no se atrevieron siquiera a corregir el poder constituyente de cara al futuro, esto es, de cara a las ulteriores reformas de la Constitución, que hubieran debido formalizarse nuevamente mediante tratados consentidos por los Estados miembros<sup>54</sup>, que son y seguirían siendo las *Altas Partes Contratantes*, terminología muy precisa de Derecho de los Tratados que chirría en términos constitucionales cuando se supone que es el pueblo soberano el titular del poder constituyente. Claro que en nuestro caso el *pueblo europeo* no existe, salvo en la etiqueta de

<sup>53</sup> La revisión del TUE estaba reglada en su artículo 48 (antiguo artículo N): en definitiva, una Conferencia de representantes de los estados miembros debía ser convocada para, de común acuerdo, aprobar las modificaciones del Tratado, que entrarían en vigor una vez ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. El Artículo IV-447 de la *Constitución para Europa* responde a esta previsión: «El presente Tratado será ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales». Adviértase que el artículo IV-447 se refiere a la «ratificación y entrada en vigor» y no a la «promulgación de la Constitución», haciendo del Gobierno de Italia, donde se procedería a su firma, depositario del mismo (artículo IV-448) y de los instrumentos de ratificación, en los términos más rancios del Derecho de los Tratados, el mismo lenguaje del TUE cuando reguló su propia ratificación y entrada en vigor (artículos 52 y 53, antiguos artículos R y S).

<sup>54</sup> Artículos IV-443 *Constitución para Europa*, sobre el procedimiento de revisión ordinario del Tratado. A lo más que llegaron los miembros de la Convención fue a constitucionalizar la Convención para examinar los proyectos de revisión presentados al Consejo por el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión, si así lo decidía por mayoría simple el Consejo Europeo previa consulta a las instituciones de la Unión mencionadas (y al Banco Central Europeo si se trataba de modificaciones institucionales en el ámbito monetario), debiendo suponerse que la consulta de Parlamento o Comisión no procedía respecto de los proyectos que en uno u otra tienen su origen. La Convención adoptaba por consenso una recomendación a la Conferencia intergubernamental. El Consejo Europeo, con mayoría simple y la aprobación del Parlamento Europeo, podía obviar la Convención y convocar directamente la Conferencia, si estimaba que la importancia de las modificaciones no justificaba su convocatoria. Esta, la Conferencia, aprobaba de común acuerdo las enmiendas, que entrarían en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales. La Conferencia Intergubernamental añadió al proyecto elaborado por la Convención dos procedimientos simplificados de revisión (artículos IV-444 y IV-445), que también, en último término, acababan dependiendo de la voluntad unánime de los Estados miembros y, en el supuesto del Art. IV-445, de la evacuación de procedimientos constitucionales internos. Sobre los procedimientos de revisión de la *Constitución para Europa*, véase CERVERA, M., «Los procedimientos de revisión del Tratado Constitucional europeo», en M. CERVERA y V. BOU (coord.), *Estudios sobre la Constitución Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, pp. 273-302.

su *Defensor*<sup>55</sup>. Y aún más: la Constitución mantenía el valor determinante de la voluntad de cada uno de los Estados miembros, pues al exigir la ratificación de todos, concedía un derecho de veto *uti singuli* sobre la reforma constitucional, esto es, la reforma de los tratados que incorporan la Constitución<sup>56</sup>. Lo que resulta *muy antiguo* incluso para el Derecho de los Tratados cuando la nómina de partes adquiere una cierta dimensión y no todas ellas son esenciales para la continuidad y desarrollo del proceso político.

El dominio de los Estados miembros sobre la Unión se manifestaba, a partir de ahí, en las instituciones de la Unión<sup>57</sup>, en sus competencias<sup>58</sup> y, desde luego, en la adhesión de nuevos miembros<sup>59</sup>. Los Estados miembros

---

<sup>55</sup> Artículo I-49 y II-103 de la *Constitución para Europa* sobre el Defensor del Pueblo Europeo. Salvo error por mi parte no hay otro lugar en el texto en el que se hable del *pueblo europeo*.

<sup>56</sup> Artículo IV-443.3 de la *Constitución para Europa*. El artículo IV-443.4 se limita a reproducir casi literalmente la *Declaración al Acta Final de firma del Tratado por el que se establece la Constitución*, según la cual: «Si transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se modifique el presente Tratado las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión». Se recogía así la práctica iniciada con el TUE (Declaraciones sobre Dinamarca) y con el Tratado de Niza (Declaración sobre Irlanda). Sobre estas últimas declaraciones, véase MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *ob.cit.*, pp. 112-113, 126-131.

<sup>57</sup> Artículos I-21 (Consejo Europeo), I-22 (Consejo de Ministros), I-26 y I-27 (Comisión), I-29 (Tribunal de Justicia). Las dos primeras instituciones se componen de representantes estatales. Los jueces del Tribunal de Justicia son designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros. En cuanto a la Comisión, su composición parte del principio de igualdad entre los Estados miembros para acceder a la misma por un sistema de rotación, siendo los comisarios seleccionados por el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo por el Parlamento Europeo a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros, sometiéndose después colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Llama la atención la pasión de los Estados en defender la presencia de sus nacionales en esta institución, en la que prima el «interés general europeo» y en cuyos miembros, que han de actuar con absoluta independencia, se resalta el «compromiso europeo».

<sup>58</sup> Son los Estados los que atribuyen competencias a la Unión (Artículo I-11). Las diferentes categorías de competencias se establecen en relación con los Estados miembros (Artículo I-12). La aplicación de la *cláusula de flexibilidad* depende, en último término, de la decisión unánime de los Estados miembros en sede de Consejo de Ministros (Artículo I-18.1).

<sup>59</sup> Artículo I-58.2 de la *Constitución para Europa*: «...Las condiciones y el procedimiento de admisión se establecerán *por acuerdo entre los Estados miembros y el Estado*



parecían haberse aplicado a su propia conservación en la Unión, visible en el compromiso constitucional de respetar su *identidad nacional*, sus estructuras políticas plasmadas en sus propias leyes fundamentales y funciones esenciales, en particular las que tienen por objeto «garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior»<sup>60</sup>. Más aún teniendo en cuenta —y este es uno de los vacíos del proceso en clave federal— que la *Constitución* ofrecía sólo el embrión de una garantía de defensa colectiva frente a la agresión<sup>61</sup>, aunque hacía propuestas más firmes en relación con la lucha antiterrorista<sup>62</sup>.

La residencia del poder constituyente de la Unión en los Estados miembros y su ejercicio a través de tratados internacionales cuya conclu-

---

*candidato*. Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales» (énfasis añadido).

<sup>60</sup> Artículo I-5.1 de la *Constitución para Europa*.

<sup>61</sup> Véase Artículo I-41.2 y 7 de la *Constitución para Europa*. Según esta última disposición «si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Ello se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros». El proyecto de la Convención, más modesto, limitaba el deber de ayuda y asistencia a los Estados miembros dispuestos a establecer «una cooperación más estrecha en el marco de la Unión», hasta el día en que el Consejo Europeo decidiese por unanimidad una defensa común. A propósito de la cláusula de defensa mutua, véase GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «Unidos en la diversidad: hacia una configuración flexible de la política de seguridad y defensa de los Estados miembros», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 7, 2005, esp. pp. 18-23; BERMEJO, R., «La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?», en RAMÓN, C. (coord.), *La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 71-94.

<sup>62</sup> Véase la *cláusula de solidaridad* «en caso de que un Estado miembro sea objeto de un ataque terrorista o de una catástrofe natural o de origen humano» (Artículo I-43 de la *Constitución para Europa*), que prevé la movilización de todos los instrumentos de que disponga la Unión, incluidos los medios militares puestos a su disposición por los Estados miembros para prevenir la amenaza terrorista, proteger las instituciones y la población civil y prestar asistencia a un Estado miembro, en su territorio y a petición de sus autoridades, en caso de ataque terrorista. Véase también artículo III-329. Sobre la *cláusula de solidaridad*, GONZÁLEZ ALONSO, L. N., «¿Obligación jurídica o mero compromiso político? La cláusula de solidaridad en el Tratado Constitucional», *Revista General de Derecho Europeo*, n.º 12, 2007; RAMÓN, C., «La cláusula de solidaridad frente al terrorismo en el Tratado Constitucional de la UE», en RAMÓN, C. (coord.), *ob. cit.*, pp. 113-133; PASTOR PALOMAR, A., «¿Sigue vigente la solidaridad europea frente a ataques terroristas o catástrofes naturales o de origen humano?», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 9, 2005, pp. 225-242.

sión, lógicamente, ha de someterse a las normas constitucionales de cada Estado ponía en entredicho uno de los rasgos constitucionales y federalizantes más conspicuos de la *Constitución para Europa*, a saber, la primacía del Derecho de la Unión sobre las normas estatales. Este precepto es claramente incompatible con las Constituciones estatales y, por ello, a menos que recogiesen éstas —como es el caso de la holandesa— un procedimiento de conclusión particular de tales tratados, la reforma constitucional (que podría concretarse en la constitucionalización del mismo Tratado que establecía la Constitución europea) era necesaria para evitar un embrollo normativo<sup>63</sup>.

Cabe por otra parte preguntarse hasta que punto el formidable poder de veto puesto en tantas manos es un *chantage* permanente a la profundización de la Unión, unido a las dificultades objetivas de muchos de los Estados miembros, con más voluntad que virtud, para embarcarse en ella. En este sentido, una vez se ha renunciado a tirar por la borda a quienes estorban o no son útiles (a menos que llegue a darse una situación extrema), sólo queda enrolar a los más capaces y decididos en esos ámbitos de cooperación reforzada<sup>64</sup> o estructurada<sup>65</sup> a los que se refería la *Constitución para Europa* siguiendo a los tratados en vigor<sup>66</sup>.

## V. EL TRATADO DE LISBOA, NO VA MÁS

A partir de ahí, la historia es bien sabida: el proceso constituyente, por muy *sui generis* y matizado que fuese, no ha resistido el embate —susceptible de muy diversas y hasta contradictorias interpretaciones— de los Estados que, *referenda* mediante (Francia, 29 de mayo, Países Bajos, 1 de

<sup>63</sup> Así lo entendió el Consejo Constitucional francés (Decisión n.º 2004-505DC de 19 de noviembre de 2004). Entre los numerosos comentarios de esta decisión, BURGORGUE-LARSEN, L., «El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ante el Consejo Constitucional francés: entre lo novedoso y lo ortodoxo, Francia resiste», *Revista Española de Derecho Europeo*, 2005 (14), pp. 257-281. En España, en cambio, el Tribunal Constitucional realizó una interpretación del Tratado que permitía concluir su compatibilidad con nuestra Ley Fundamental (Declaración 1/2004, de 13 de diciembre de 2004). Siempre me han seducido las ingenierías legales. Entre los comentarios doctrinales, véase por ejemplo ALONSO GARCÍA, R., «Constitución española y Constitución Europea: guión para una colisión virtual y otros matices sobre el principio de primacía», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2005, pp. 339-364.

<sup>64</sup> Artículo I-44 y III-416-423 de la *Constitución para Europa*.

<sup>65</sup> Artículo I-41.6 y III-312 de la *Constitución para Europa*.

<sup>66</sup> Artículos 43-45 del TUE (antiguos K.15-17).

junio de 2005), hubieron de negar su ratificación y de aquellos otros que, a la chita callando (como Gran Bretaña y dos recién llegados, Polonia y la República Checa), nunca mostraron entusiasmo alguno por lo volcado en la *Constitución* y querían aprovechar la ocasión para reabrir expedientes cerrados —y firmados— por ellos<sup>67</sup>. La *Constitución* fue *abandonada* finalmente por el Consejo Europeo de 21 y 22 de junio de 2007 en beneficio de uno más de los habituales tratados de reforma llamado a introducir en los tratados existentes las innovaciones resultantes de la Conferencia intergubernamental abierta el 23 de julio de 2007 bajo un férreo y preciso mandato aprobado por el citado Consejo europeo.

En realidad el tratado de reforma estaba ya *en bruto* en el mandato del Consejo y la Conferencia se ha limitado a darle un formato *técnico*. De ahí su rápido desenlace y la posibilidad de la rúbrica en Lisboa del texto del tratado el 13 de diciembre de 2007, una vez resueltos por el Consejo Europeo los últimos flecos *políticos* que escapaban a la Conferencia.

El *tratado de Lisboa* es la salida al callejón que parecía no tenerla después de dos años de sedicente *reflexión* en un viaje a ninguna parte, aunque probablemente no del todo inútil, como no lo es el vuelo de la aeronave con problemas que da vueltas en círculo para deshacerse de todo su combustible antes de intentar un aterrizaje de emergencia. Fue Nicolás Sarkozy, dispuesto a evitar un nuevo referéndum en Francia, quien propuso la elaboración de un *mini-tratado* que resolviese el problema institucional de una Unión a 27 y se olvidase, de momento, de todo lo demás. A partir de ahí los llamados «amigos de la Constitución», que sumaban 22 de los 25 miembros de la Unión en la fecha<sup>68</sup> y, sobre todo, la iniciativa,

<sup>67</sup> Se hablaba de una *Europa de los resultados* para enfrentarla a la *Europa de la Constitución*, arguyendo de cara a la galería que en lugar de los brillantes discursos elitistas alrededor de conceptos grandilocuentes lo que procedía era ocuparse de los problemas que acuciaban realmente a los ciudadanos (energía, inmigración, cambio climático...). Esta argumentación era demagógica y falaz porque, como bien se ha advertido «precisamente para afrontar los retos reales de Europa se precisaba una reforma de los tratados constitutivos que los adaptara en lo institucional a la existencia de veintisiete miembros en lugar de los quince de Niza y que introdujera a la vez competencias (suficientes y flexibles), así como procedimientos eficaces (no basados en la unanimidad) y democráticos (plena participación del Parlamento Europeo a través del procedimiento de codecisión) para una adecuada toma de decisiones en esas materias». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Estudio Preliminar», *Tratado de Lisboa* (ed. preparada por el mismo y URREA, M., Real Instituto Elcano/Marcial Pons, Madrid, 2008, p. 24.

<sup>68</sup> Hay que recordar que dieciocho habían ratificado ya la *Constitución para Europa*.

el impulso y el método de la Presidencia de turno alemana en el primer semestre de 2007, condujeron a una negociación dirigida a introducir en la reforma todo lo que se pudiera de la *Constitución*. De ahí que se haya calificado por algunos al *tratado de Lisboa* como un tratado constitucional *minus*.

La suerte está echada, pero el éxito no está garantizado. Que el primer ministro británico, Gordon Brown, retrasara su llegada a la capital portuguesa para firmar el último y en solitario el texto fue deliberadamente desdeñoso, pero sin duda políticamente rentable en su corral. El tratado de Lisboa prevé (artículo 6.2) su entrada en vigor el 1 de enero de 2009, antes de las próximas elecciones al Parlamento Europeo, o en una fecha posterior si para entonces no todos los Estados miembros han depositado sus instrumentos de ratificación. Al margen de que en Irlanda el referéndum es preceptivo, no hay que descartar otras consultas populares por consideraciones de índole política; hay, por otro lado, países, como Bélgica en que la obligada autorización parlamentaria por un sinnúmero de cámaras representativas a distintos niveles, hace la tramitación inevitablemente larga y engorrosa; la división partisana y la inestabilidad gubernamental pueden abrir aquí o allá procesos electorales o *impasses* políticos que pueden destrozar las previsiones del calendario, si no el tratado mismo, al que no le bastan 26 ratificaciones cuando las partes son ya 27... Pero no abramos ahora un concurso para oficiar de saltatumbas.

A primera vista la criatura concebida en Lisboa aparenta ser un monstruo. Adiós a la simplificación, a la aproximación de los textos a los ciudadanos. Imposible amar al adefesio. Ni siquiera posible para los técnicos y expertos cuyas perversiones son conocidas. A la fealdad formal se une un lenguaje ininteligible y una sintaxis saltimbanquesca en veintitrés lenguas igualmente auténticas. Dado que el tratado de Lisboa ya no es un tratado único —como lo era la *Constitución para Europa*— llamado a sustituir a los demás, sino que es un tratado que reforma tratados que siguen vivos, sus siete artículos son engañosos, porque los dos primeros, con las modificaciones de tales tratados, ocupan ciento setenta y tres páginas<sup>69</sup>.

A partir de ahí, pues la primera impresión es horrenda, las posteriores tienden a mejorar; al fin y al cabo *habemus tractatus*, el *mejor acuerdo*

---

<sup>69</sup> Los otros artículos del tratado de Lisboa corresponden a sus cláusulas finales sobre duración, ilimitada (art. 3), protocolos anejos (art. 4), reenumeración de textos consolidados (art. 5), entrada en vigor (art. 6) y lenguas auténticas (art. 7). En Anexo al tratado, la tabla de concordancias.

*posible...*a condición, desde luego, de que los 27 lo ratifiquen. Ese acuerdo supone mantener un Tratado de la Unión Europea, como una especie de tratado *básico* en 55 artículos, y un Tratado que ahora se llamará de *funcionamiento* de la Unión en 357 artículos, como una suerte de tratado de *desarrollo*, ambos de idéntica jerarquía<sup>70</sup>. Añádanse los Protocolos, que son 38<sup>71</sup>, y las declaraciones, de variado pelaje, que son 65.

La reforma de Lisboa hace suyas las disposiciones de la práctica totalidad de las Partes I (que van al TUE) y III (que van sobre todo al TFUE) de la *Constitución para Europa*. Como novedades en positivo apenas hay que mencionar la inclusión del Banco Central Europeo y del Tribunal de Cuentas entre las instituciones de la Unión<sup>72</sup> y las referencias que ahora se hacen —y no se hacían en la *Constitución*— al interés de la Unión en la lucha contra el *cambio climático*<sup>73</sup> y en el fomento de la *interconexión de redes energéticas* dentro del *espíritu de solidaridad* que ha de animar la política energética de la Unión<sup>74</sup>. En todo lo demás, institucional y competencialmente, el juicio que merece la reforma de Lisboa se corresponde con el juicio que merecía la *Constitución* con algunas salvedades, como la extensión de las reglas del tratado de Niza sobre la formación de la voluntad del Consejo en las decisiones por mayoría hasta, eventualmente, el 31 de marzo de... 2017<sup>75</sup>, debido a la obstinación de Polonia; el refuerzo y mayor visibilidad del papel de los Parlamentos Nacionales en el quehacer (y que no hacer) de la Unión, debido sobre todo a los requerimientos de los Países Bajos<sup>76</sup>; el reforzamiento del control estatal en la aplicación del principio de subsidiariedad<sup>77</sup>; la interpretación estricta de la *cláusula*

<sup>70</sup> Artículo 1, párrafo tercero, del TUE; artículo 1.2 del TFUE

<sup>71</sup> Uno de ellos, el 38, incorpora el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEA). Una declaración (n.º 54) de Alemania, Irlanda, Hungría, Austria y Suecia llama la atención sobre la necesidad de actualizar las disposiciones de este Tratado y secundan por eso la idea de convocar cuanto antes a tal objeto una Conferencia intergubernamental.

<sup>72</sup> Artículo 13 del TUE

<sup>73</sup> Artículo 191.1 *in fine* del TFUE

<sup>74</sup> Artículo 194.1, *d* del TFUE.

<sup>75</sup> Artículo 238.2 del TFUE y Protocolo n.º 7 sobre la Decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 16 del TUE y del apartado 2 del artículo 238 del TFUE entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra.

<sup>76</sup> Artículo 12 del TUE y Protocolo n.º 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

<sup>77</sup> Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: véanse en particular los artículos 6, párrafo primero, y 7.3.

de flexibilidad<sup>78</sup>; o la insistencia en la especificidad de las reglas y procedimientos de la PESC<sup>79</sup>.

¿Entonces? El designio de la reforma ha sido destruir sin misericordia la semántica y la simbología que podían emparentar los tratados con un proceso político sugerente de una meta en la que aguardaba una Europa federal. De ahí la renuncia a un tratado único, derogatorio de los anteriores, destinado a refundar la Unión dotándola de una *Constitución*<sup>80</sup>. De ahí la supresión de todas las novedades de su preámbulo, salvo el párrafo en que las partes dicen inspirarse en «la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa...»<sup>81</sup>. De ahí la sustitución de la doble legitimidad (Estados y ciudadanos) de la Unión por una referencia a los mismos tratados (TUE y TFUE) como fundamento de la Unión<sup>82</sup>. De ahí el extrañamiento de todos los símbolos de la Unión, de la bandera de las doce estrellas doradas sobre fondo azul al himno (de la alegría, para mayor INRI), de la divisa de la Unión (Unidad en la diversidad) al *día de Europa* (el 9 de mayo)<sup>83</sup>. De ahí la menor visibilidad del *Defensor del Pueblo Europeo*<sup>84</sup>. De ahí el rechazo a bautizar los actos normativos de la Unión (reglamentos, directivas) con los términos (leyes, leyes-marco) propios de los Derechos estatales o de llamar Ministro de Asuntos Exteriores al que seguirá siendo el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, sin que nada de esto incida o afecte a los efectos de los actos normativos de la Unión ni a las competencias y funciones del Alto (¿cómo de alto?) Representante. De ahí la reiteración, casi enfermiza, de que las competencias no atribuidas a la Unión corresponden a los Estados miembros<sup>85</sup> (lo que es obvio en un orden basado en el principio de atribución) y el recordatorio de que, en el ámbito de las competencias compartidas, los Estados miembros ejercen la suya en la medida en que no lo

<sup>78</sup> Artículo 352.1, último inciso, y 352.4 del TFUE.

<sup>79</sup> Artículo 24.1, párrafo segundo, del TUE, Y 352.4 del TFUE.

<sup>80</sup> Por eso se suprimen los artículos IV. 437 y 438 de la *Constitución para Europa*.

<sup>81</sup> Ahora en el TUE, párrafo segundo del preámbulo.

<sup>82</sup> Artículo 1, párrafo tercero, del TUE; artículo 1.2 del TFUE.

<sup>83</sup> Dieciséis —de los veintisiete— Estados miembros en una declaración común afirman que para ellos estos son y seguirán siendo los símbolos de la pertenencia común a la Unión y de su relación con ella.

<sup>84</sup> Al desaparecer el artículo I.49 de la *Constitución para Europa*. Se conserva el III.335 (ahora 228 del TFUE) dentro de las disposiciones concernientes al Parlamento Europeo. Con ligeras modificaciones el III.335 se limitaba a reproducir el vigente artículo 195 del TCE.

<sup>85</sup> Véanse Artículos 4.1, 4.2, 5 y 6.1 del TUE.

haga la Unión, lo que ha de interpretarse en sentido estricto, y la recuperan cuando la Unión deja de ejercerlas<sup>86</sup>. Dado que en este punto el tratado no hace sino asumir una jurisprudencia bien establecida, es aún más llamativa la negativa a proclamar expresamente la primacía del Derecho de la Unión sobre los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros, asentada desde hace más de cuarenta años por el Tribunal de Justicia en numerosas y reiteradas sentencias desde la celeberrima *Costa/ENEL*, de 15 de julio de 1964. Todo es por las apariencias, que los enemigos de la Europa federal tratan de que no engañen a los ciudadanos sobre la deriva política de la Unión. Por eso, porque no tienen la fuerza suficiente para iniciar una suerte de desamortización comunitaria, han de aceptar una *declaración relativa a la primacía* que recuerda esa jurisprudencia<sup>87</sup> y constata la incorporación al Acta Final de la Conferencia de un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo en el que se afirma la primacía como un principio fundamental del Derecho comunitario, *inherente*, según el Tribunal, a la *naturaleza específica* de la Unión Europea<sup>88</sup>.

Ese designio de eliminar la expresión formal de una realidad normativa que trata de represarse y contenerse se advierte especialmente en el tratamiento que se depara a la que pretendía ser algo así como una sustancial parte dogmática de la *Constitución*, a saber su Parte II, que incorporaba la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La Parte II es suprimida, sí, pero en el párrafo primero del numeral 1 del artículo 6 del TUE «la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta...tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, *la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados*» (énfasis añadido). Dos semanas antes, el 29 de noviembre, la Carta había sido publicada en el *DOUE*, según lo solicitado por el Parlamento Europeo. Claro que, a continuación, los dos párrafos restantes del artículo 6.1 del TUE se cuidan de recordar —lo que ya hacía, por lo demás, la misma *Constitución*<sup>89</sup>— que: «Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno

<sup>86</sup> Artículo 2.2 del TFUE y Protocolo (n.º 5) sobre el ejercicio de las competencias compartidas, precisando que «cuando la Unión haya tomado medidas en un ámbito determinado, el alcance de este ejercicio de competencia sólo abarcará los elementos regidos por el acto de la Unión de que se trate y, por lo tanto, no incluirá todo el ámbito en cuestión».

<sup>87</sup> Declaración n.º 17.

<sup>88</sup> Dictamen del Servicio Jurídico del Consejo de 22 de junio de 2007 (doc. 11197/07, JUR 260). «El hecho de que el principio de primacía», concluye el dictamen, «no esté incluido en el futuro Tratado no cambiará en modo alguno la existencia de este principio ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia».

<sup>89</sup> Artículos II.111.2 y II.112.7 de la *Constitución para Europa*.

las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados», y que: «Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta, por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones»<sup>90</sup>.

Los más susceptibles pueden llamar la atención sobre el hecho de que *literalmente* son los *unionistas* y los *funcionalistas*, no los *comunitaristas*, *integracionistas* o *federalistas*, los que han ganado la batalla. A fin de cuentas la Unión, dotada de personalidad jurídica al fin<sup>91</sup>, ha devorado a la *Comunidad Europea* a la que viene a sustituir y suceder<sup>92</sup>. Por otro lado, se califica expresamente de *funcionamiento* de la Unión el tratado que acompaña al tratado de la Unión Europea.

La regresión semántica y la furia iconoclasta que se ceba en los símbolos proyectan, en todo caso un mensaje. La Unión, como tal, ya no irá más allá si no es por la senda de la cooperación intergubernamental, del intergubernamentalismo, un mensaje que, seguramente, estaba presente en la *Constitución*, pero escamoteado gracias al uso de una terminología hasta cierto punto audaz. Y aun cabe consolarse con el hecho de que la exigencia de unanimidad en el proceso de revisión ordinario de los tratados haga prácticamente imposible *reducir* las competencias atribuidas a la Unión, según la impertinente previsión que se ha incorporado al TUE<sup>93</sup>. De ser así, del *paso a paso* aplicado durante más de cincuenta años podría pasarse en el siglo XXI, como se ha advertido con agudeza, al *paso atrás*<sup>94</sup>.

Excluido el *paso atrás*, es altamente probable que con la entrada en vigor del tratado de Lisboa se produzca un *alto el paso* y que para ir más adelante se pidan voluntarios que den un *paso al frente*. Con esto quiero significar que el futuro de la Unión está, de una parte, en ir reduciendo los ámbitos de esa *Europa a la carta* que permiten las numerosas reglas de autoexclusión (o de *opting out*) que han debido tolerarse para poder avanzar en el pasado, sea en la unión monetaria, sea en la política social,

---

<sup>90</sup> En el preámbulo de la Parte II de la *Constitución* se había sido hasta cierto punto más explícito al mencionarse que tales *explicaciones* —promotoras de una interpretación restrictiva— habían sido elaboradas «por el *Presidium* de la Convención» que redactó la Carta.

<sup>91</sup> Artículo 47 del TUE.

<sup>92</sup> Artículo 1, párrafo tercero del TUE.

<sup>93</sup> Artículo 48.2 del TUE.

<sup>94</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Estudio preliminar», *cit.*, p. 42.



sea ahora, también, en los derechos fundamentales<sup>95</sup> o en el cacareado espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>96</sup>, todos ellos *a menos* 27; y, de otra, en la promoción de las *geometrías variables de Europa*, esto es, los proyectos de cooperación reforzada<sup>97</sup> —y estructurada<sup>98</sup>— que a partir de 9+ permiten los tratados cumpliendo una serie de condiciones.

El fracaso de la *Constitución para Europa* se ha vinculado, más allá del discurso institucional, a las ampliación masiva del 2004, con su estribo del 2007. Ahora es irremediable y ha determinado una drástica limitación de los objetivos más ambiciosos del proyecto *Europa*, cuyo respaldo es claramente minoritario entre los Estados miembros, pero también entre los ciudadanos de la mayor parte de esos Estados. Si es así, futuras ampliaciones de la Unión Europea no serían tan decisivas para la meta final de un proyecto que ha agotado su camino. Cierto es que los miembros de la Unión han tratado de enviar una señal de rigor a quienes están en lista de espera cuando en Lisboa han introducido expresamente en el TUE que «se tendrán en cuenta los criterios de elegibilidad acordados por el Consejo Europeo» al apreciar las candidaturas<sup>99</sup>, lo que remite sobre todo al criterio de *absorción* por la Unión de nuevos miembros y no sólo a la capacidad de éstos para asumir el acervo de la Unión y cumplir las otras condiciones económicas. Pero eso no ha de afectar ya al objetivo, abandonada la *profundización* en formación cerrada. No sólo los Estados de los Balcanes cuya membresía está incoada; también los candidatos discutidos como Turquía que está negociando los términos de su adhesión, y vecinos del entorno próximo sobre los que las instituciones mantienen aún reservas (Ucrania, Moldavia, incluso las Repúblicas del Cáucaso sur) podrían

<sup>95</sup> Véase a este respecto el Protocolo n.º 4 sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Gran Bretaña y Polonia. Polonia formuló una declaración (n.º 62) sobre este Protocolo que, hasta cierto punto, lo desmiente. No fue la única declaración de Polonia en este ámbito. En otra declaración (n.º 61) Polonia sostiene que «la Carta no afecta en modo alguno al derecho de los Estados miembros a legislar en el ámbito de la moral pública, del derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y del respeto de la integridad humana física y moral».

<sup>96</sup> Véase el Protocolo n.º 22 sobre la posición de Gran Bretaña y de Irlanda respecto del espacio de libertad, seguridad y justicia. Véase el protocolo n.º 23 sobre la posición de Dinamarca. Véanse también los Protocolos n.º 20 (sobre el acervo Schengen integrado en el marco de la UE) y n.º 21 (sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del TFUE a Gran Bretaña e Irlanda).

<sup>97</sup> Artículo 20 del TUE y 326-334 del TFUE.

<sup>98</sup> Artículo 42.6 y 46 del TUE.

<sup>99</sup> Artículo 49 del TUE.

adquirir la membresía ordinaria de la Unión, extendiendo los límites de Europa, de una Europa complicada y resbaladiza, fluida más allá del mercado y, hasta cierto punto, gaseosa.

#### PRETÉRITOS FUTUROS Y FUTURO PRETÉRITO DE LA UNIÓN EUROPEA

**RESUMEN:** Desde hace cincuenta años un número creciente de Estados europeos viene tratando, se dice, de hacer Europa, incluso de hacer más Europa sin que esté nada claro el objetivo último de este proceso. En los años fundacionales de las Comunidades Europeas los federalistas estaban ansiosos por plasmar los Estados Unidos de Europa, pero de acuerdo con un cálculo realista aceptaron el enfoque de los funcionalistas, que proponían una aproximación gradual a dicho objetivo, partiendo de una integración progresiva de sectores económicos, para saltar de ahí a la integración de otros sectores y acabar en la unificación política. Cabe preguntarse, sin embargo, si el paso del tiempo no sólo ha roto la alianza entre el objetivo perseguido y el método para lograrlo, sino que ha desdibujado el objetivo mismo, golpeado por añadidura por las ampliaciones sucesivas de las Comunidades, de la Unión.

**PALABRAS CLAVE:** Integración europea; Federalismo; funcionalismo; Ampliación; Tratado Constitucional; Tratado de Lisboa.

#### FUTURE PAST AND PAST FUTURE OF THE EUROPEAN UNION

**SUMMARY:** For fifty years a number of European States has been treating to make Europe, to make even more Europe without a clear objective of this process. In the original years of the European Communities the federalist were anxious to shape the United States of Europe; but in agreement with a realistic calculation they accepted the approach of the functionalists, that proposed a gradual approach to this objective, starting by a progressive integration of economic sectors, and finishing in the political unification. It is possible to wonder, nevertheless, if the pass of time not only has broken the alliance between the goal pursued and the method to obtain it, but blurred the same objective, struck in addition by the successive enlargements of the Communities and the European Union.

**KEY WORDS:** European Integration; Federalism; Functionalism; Enlargement; Constitutional Treaty; Lisbon Treaty.

#### PASSÉS FUTURS ET FUTUR PASSÉ DE L'UNION EUROPÉENNE

**RÉSUMÉ:** Depuis cinquante années un nombre croissant d'États européens traite de faire l'Europe, même de faire plus d'Europe sans qu'il soit clair le objectif final de ce

processus. Dans les années constitutives des Communautés européennes les fédéralistes étaient soucieux pour concrétiser les Etats-Unis de l'Europe; mais conforme à un calcul réaliste ils ont accepté l'analyse des fonctionnalistes. Ceux-ci proposaient un rapprochement progressif à cet objectif, en partant d'une intégration progressive de secteurs économiques, pour sauter de là à l'intégration d'autres secteurs et finir dans l'unification politique. Il convient de se demander, toutefois, si le pas du temps non seulement a cassé l'alliance entre l'objectif poursuivi et la méthode pour l'obtenir, mais a effacé l'objectif lui-même, détérioré par addition par les élargissements successives des Communautés, de l'Union.

MOTS CLÉS: Intégration européenne ; Fédéralisme ; fonctionnalisme ; élargissement ; Traité Constitutionnel ; Traité de Lisbonne.