

## SIGNIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

CARLOS CARNERO GONZÁLEZ\*

Quería, antes de nada, dar las gracias y felicitar al departamento de Derecho Administrativo de la UNED, a la FSAP de CCOO y, desde luego, al profesor LINDE por la organización de este seminario. Es un seminario muy especial porque este año ha habido otros organizados por otras Universidades sobre asuntos europeos que no se han podido llevar a cabo por falta de alumnado; esto dice mucho a favor de quienes lo organizan y de quien lo dirige.

Tenemos por delante, en nuestro país, el principal reto europeo que nadie se ha puesto en España desde que estamos en las Comunidades Europeas, tras nuestro ingreso el 1 de enero de 1986: el referéndum sobre la Constitución Europea.

En primer lugar, hay que saludar la valentía del Presidente del Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero en el cumplimiento de su compromiso, que formaba parte de su programa de investidura. Soy, además, uno de los culpables en mi Partido, de haber propuesto, cuando estaba comenzando la Convención, que ése fuera uno de los elementos electorales, tanto en las elecciones generales como en las europeas.

Hay que tener presente que la consulta sobre la Constitución Europea va a ser mucho más difícil que las elecciones europeas si hablamos de participación. En España ha habido dos referéndum: el de la Constitución de 1978 y el de la OTAN; ambos tuvieron una participación muy importante porque eran temas muy sentidos por la ciudadanía; pero en éste vamos a tener todos un enemigo, que es la abstención. Imaginen que hemos dado un paso fundamental sobre la Constitución y en el referéndum, en un país como el nuestro en el que una gran mayoría de la ciudadanía, según el eurobarómetro y según el CIS, apoya esta Carta Magna, nos encontramos con una participación ridícula, del 15% o 20%. Eso no nos lo podemos permitir, pues si el nuestro es de los primeros países en organizar el referéndum, tiene que ser, no el «vigía de Occidente» pero sí una lucecita que guíe a la ciudadanía en aquellos países europeos donde el europeísmo no está tan marcado. Tenemos, por tanto, una doble obligación: hacia nuestra ciudadanía y, como país europeísta, hacia el resto de países. Me preocupan especialmente los referéndum en los países que han tenido una participación en las europeas del 15 o 16% y donde hay fuerzas de extrema derecha:

---

\* Diputado del Parlamento Europeo. Miembro de la Convención Europea.

nacionalistas, xenófobas, racistas y antieuropeas que van a propugnar el «no» a esta Carta Magna.

Ante la pregunta de si hago mía esta Constitución, tengo que señalar que como federalista convicto y confeso, ésta no es mi Constitución, pero como europeísta sí lo es, aunque debería ir más allá, precisando que, como europeísta, ésta es mi Constitución y como federalista, a pesar de todo, también.

A continuación quiero plantear la siguiente reflexión: esta Constitución ¿colma la Unión política europea? Es decir ¿constituye la cúpula de todo lo que hemos venido poniendo en marcha con los Tratados en vigor hasta la fecha, los Tratados Constitutivos, después el Tratado de Maastricht, precedido por el Acta Única, más tarde el Tratado de Amsterdam y finalmente el de Niza? Entiendo que seguramente no, pero sí nos permite culminar con una cúpula de unión política el proceso de construcción europea que se inició hace más de cinco décadas, lo que no permitía el Tratado de Niza, al estar dirigido a ajustar formalmente en términos exclusivos las condiciones para la ampliación. Así lo ha resaltado el Parlamento Europeo, que al valorar el Tratado de Niza destacó: «puso los elementos formales para la ampliación pero nada más»; y por eso, a pesar de tratarse de una resolución votada por el Parlamento Europeo con enorme mayoría, por los populares, por los socialistas, por los liberales, por los verdes, por los comunistas –es decir por todos aquellos que dentro de una concepción pro europea tienen diferentes puntos de vista–, es un Tratado insuficiente, que se queda por debajo de la Europa ampliada e incluso de la Europa a quince.

Un tratado hay que verlo en su conjunto y el beneficio de un país a partir del Tratado de la Unión no puede medirse aisladamente; es decir, defender el interés nacional de un país sin hacerlo coincidir con el interés general europeo es el pasaporte para el fracaso, porque se va a encontrar sin apoyo. De aquí se puede sacar una conclusión: apoyar esta Constitución Europea, haber desbloqueado su aprobación, firmarla en diciembre y votarla cuando sea el referéndum para que el Parlamento español la ratifique, conviene y convendrá al interés de nuestro país porque conviene también al interés general europeo.

Los medios de comunicación españoles se han referido en innumerables ocasiones a la Constitución pero sólo con relación a un aspecto: el nefasto e infausto reparto de poder en las Instituciones o, como se ha dicho de manera más simple, el peso de España en la Unión Europea. Sin embargo, la influencia de un país en la Unión Europea no depende sólo de los votos que tenga en una u otra Institución; ésa es una condición necesaria, pero la condición suficiente para la influencia se define de un modo sencillo: influencia de un país en la Unión Europea es igual a aliados más capacidad de formar alianzas. Los votos en el Consejo o los escaños en el Parlamento por sí solos no representan nada si no se tiene capacidad de sumarlos con otros para aprobar acuerdos o para bloquearlos.

Desde el primer momento he considerado que la Constitución Europea era necesaria, buena para Europa y buena para nuestro país. En primer lugar, la Constitución

se ha hecho por un método revolucionario, porque todos los Tratados anteriores habían surgido de Conferencias intergubernamentales, en las que no se puede saber lo que defienden los gobiernos, ni qué argumentan, es decir, se habían hecho de espaldas a la ciudadanía. Y digo que la Convención ha sido un método revolucionario por dos razones: primero, por cómo ha trabajado –de manera transparente– y en segundo lugar, por quién la componía –representantes de los ciudadanos europeos– y lo que ha hecho. Nuestro mandato era responder a sesenta y cinco preguntas y, sin embargo, se nos ocurrió hacer una Constitución para sorpresa de muchos gobiernos, para indignación de otros, pero para alegría del sector de la ciudadanía europeísta que pensaba y piensa que era necesaria una Constitución y no un nuevo Tratado, un nuevo remiendo. La ampliación necesitaba construir una casa común europea por primera vez y esa casa común con los Tratados en vigor resultaba imposible. Además, la decisión de hacer una Constitución se fundamentó también en que la globalización, el nuevo orden internacional, el desafío de la igualdad, del empleo estable, del mantenimiento y protección del medio ambiente, requieren una Unión Europea más democrática y más eficaz, más Europa para más europeos y europeas. Y eso con un nuevo Tratado no se podía hacer, se necesitaba una Constitución. Así, una Convención no constituyente se convirtió en constituyente y, finalmente entre 200 personas de pelaje y condición distinta que representaban parlamentos y gobiernos nacionales, Parlamento y Comisión Europea, de la izquierda y la derecha, de países ricos y pobres, grandes, pequeños y medianos, antieuropeos y federalistas, obtuvimos una propuesta única y consensuada de Constitución Europea. Inicialmente parecía imposible, y aunque no conseguimos el mejor texto posible, el texto alcanzado fue el resultado de la necesaria correlación de fuerzas.

De este modo elaboramos una Constitución, que no es un tratado internacional. Un tratado internacional tiene la única fuente de legitimidad en los Estados que lo firman. Sin embargo, hay que señalar, en primer lugar, que las fuentes de las que surge la Unión Europea son los Estados y los ciudadanos, y cuando la soberanía reside en los ciudadanos nos encontramos ante una organización política que sólo puede hacerse a través de una Constitución aunque sea *sui generis*.

En segundo lugar, esa doble fuente de legitimidad lleva a que la Unión tenga personalidad jurídica propia, porque actualmente la Unión en términos jurídicos no existe. Esto supone una gran diferencia con la situación actual, pues hasta la fecha lo que se hace en el segundo o tercer pilar no está sometido, por ejemplo, al control jurisdiccional o ni siquiera a la decisión en división de poderes por un legislativo en la que el Parlamento Europeo sea «mayor de edad» en todos los casos.

La tercera cuestión que quiero plantear es que, según esta Constitución, los valores y objetivos de la Unión son tan avanzados que es difícil encontrarlos así en muchas Constituciones nacionales. Conceptos como igualdad, erradicación de la pobreza, lucha contra la marginación, pleno empleo, economía social de mercado y demás, tan queridos, por ejemplo, por el sindicalismo, no existen en otras Constituciones. Al-

guien pensará que esto es humo, pero el humo constitucional obliga a hacer fuegos y además informa la actuación de todas las Administraciones públicas.

Por otra parte, además, la ciudadanía europea adquiere contenido real porque la Carta de los Derechos Fundamentales, recogida en la Segunda parte, tendrá carácter jurídicamente vinculante, cuando hoy sólo es una carta proclamada. Esta Carta de Derechos Fundamentales es muy avanzada y tiene una gran diferencia con el Convenio Europeo de Derechos Humanos que está en vigor, que nuestro país, como todos los miembros de la Unión, ha firmado y está obligado a cumplir y a respetar. Por ejemplo, el Convenio habla de derechos políticos porque procede de la Europa dividida en bloques, pero la Carta de Derechos Fundamentales ya se refiere a derechos políticos, económicos, sociales y de nueva generación.

A lo anterior hay que añadir, en quinto lugar, que las competencias de la Unión se amplían, y mucho, en libertad, seguridad y justicia, en defensa y en política exterior. Se crea una estructura de poderes que mejora la división existente en favor del Parlamento Europeo, es decir en favor de todos, al ser ésta la cámara que eligen los ciudadanos. Muchas decisiones se tomarán por mayoría cualificada abandonando la unanimidad y por el procedimiento legislativo de codecisión, en el que habrá un Senado –si se me permite la burda comparación– que será el Consejo formado por los gobiernos, y un Consejo que será el Parlamento elegido directamente por los ciudadanos. Se crean figuras institucionales importantes: el Presidente del Consejo, de carácter estable, lo que evitará que asuman la presidencia del Consejo durante seis meses líderes populistas de toda raíz que puedan ganar las elecciones en su país; el Ministro de Asuntos Exteriores, con capacidad de propuesta, que no tenía el Alto Representante; y el Presidente de la Comisión Europea, que el Consejo propondrá al Parlamento, teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas.

Además, se establece la iniciativa legislativa, de modo que un millón de ciudadanos de un número significativo de países podrá instar a la Comisión a presentar una propuesta de ley, y finalmente, a la Convención se le da carta de naturaleza como mecanismo de reforma constitucional.

Es cierto, sin embargo, que esta Constitución tiene aspectos en los que nos hemos quedado cortos. Pero si partimos de que ésta no es la Constitución de los mil años, no es una Constitución de izquierdas ni de derechas, si no que, como todas, es principalmente deudora del momento histórico en que se ha hecho, será en su desarrollo y aplicación donde deberemos ser más ambiciosos y esto dependerá de cuáles sean las mayorías políticas en Europa (centro derecha, centro izquierda).

A continuación voy a analizar someramente aquellos aspectos de la Constitución que menos comparto:

En primer lugar, creo que nos hemos quedado cortos en el tema de la igualdad entre el hombre y la mujer; yo era partidario de que el principio de democracia paritaria se incluyera en las Instituciones.

En segundo lugar, hay asuntos que han quedado fuera de la mayoría cualificada.

En tercero, hay asuntos que no se tramitan por el procedimiento legislativo de codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

En cuarto lugar, para la entrada en vigor está prevista la unanimidad, con los consiguientes problemas que puede conllevar el fallo de algún Estado.

Y en quinto lugar, en gobierno económico y social, o sea en la Europa social y el empleo tendríamos que haber ido más lejos. Aunque no niego que se hayan dado pasos importantes en este capítulo, que voy a citar: los valores y objetivos a los que me he referido antes, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales con carácter jurídicamente vinculante, el capítulo de los interlocutores sociales –el texto dispone que los acuerdos entre interlocutores sociales europeos podrán convertirse en ley europea y que habrá leyes europeas que podrán transponer, no los Estados, sino los interlocutores sociales–, se establece el principio de servicio público europeo, se avanza en capítulos de la Europa social, aunque no en todas las competencias que hubiéramos querido, pues hay algunas como salario mínimo, derecho de huelga a nivel transnacional que están fuera de la Unión todavía. Queda, por tanto un capítulo pendiente que es el dumping político y social que se puede producir con la ampliación si no le ponemos remedio de una manera rápida y eficaz.

Por último quiero resaltar que el 90% de lo aprobado por la Convención en la Conferencia Intergubernamental de diciembre, se ha mantenido; únicamente se ha modificado el 10% pero sin que haya desvirtuado la Constitución.

En conclusión, creo que el texto final de la Constitución merece la pena, mantiene lo fundamental de la Convención y debe ser apoyado. En España tenemos un enemigo que es la abstención y habrá que hacer todo lo posible para evitar lo que ha ocurrido en las elecciones europeas. Tengo que decir que CCOO y UGT han jugado un papel fundamental en la Convención; me alegra mucho que ambos sindicatos estén en la vía de apoyo a la Constitución Europea, lo mismo que los empresarios. También ha sido fundamental el papel de la Universidad llevando a cabo la importante tarea de informar.