

LA SILENCIOSA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

THE SILENT CONSTITUTIONALISATION OF THE EUROPEAN UNION

Diego LÓPEZ GARRIDO

Catedrático emérito de Derecho Constitucional

Universidad de Castilla-La Mancha

Letrado de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-0516-8182>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2020

Fecha de aceptación y versión final: octubre 2020

RESUMEN

La Unión Europea, con la aprobación del Fondo de Recuperación para responder a la pandemia del Covid 19 ha mostrado, con un paso más, su “silenciosa” constitucionalización. La que ha presidido su historia desde 1957. Ya no se puede separar el derecho nacional de los Estados miembros del derecho europeo. Forman una simbiosis. Tampoco las políticas económicas y monetarias de los Estados y la Unión. Ha sido una constitucionalización silenciosa, que seguirá progresando en esa dirección seguramente en la cercana Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Palabras clave: fondo de recuperación, constitucionalización de la UE, política monetaria, democracia, Estado de derecho, Derechos Fundamentales, transición verde, transición digital.

ABSTRACT

The response of the European Union to the Covid 19 pandemic (Next Generation EU) has been decisive. The Union has shown a “silent” constitutionalisation, expanded along its history from 1957. It’s impossible to separate the national law from the european law. It’s impossible to separate the economic and monetary politics of European Union and member states. We expect the same trend in the Conference for the future of Europe.

Keywords: Next Generation EU, Recovery and Resilience Facility, EU constitutionalisation, monetary policies, Democracy, Rule of Law, Fundamental Rights, Green transition, digital transition.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. EL RECOVERY FUND (2020) III. EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL Y EL TRATADO DE LISBOA (2009) IV. EL TRATADO DE MAASTRICHT (1992) V. EL ACTA ÚNICA EUROPEA (1987) VI. LA SEMILLA: CEE, CEE Y EURATOM (1957) VII. CONCLUSIÓN: LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA VIII. BIBLIOGRAFÍA

I. INTRODUCCIÓN

La Unión Europea es una organización difícil de catalogar en cuanto a su naturaleza política y jurídica. No es una Federación, que implica que hay un Estado. No es una Confederación, modelo de relaciones internacionales que no afecta nada a la soberanía de los miembros integrantes.

No tiene Constitución fundadora, con pretensión de regir todo el ordenamiento jurídico, y de otorgar la última legitimidad a ese ordenamiento y a los máximos órganos o instituciones de poder en una colectividad social.

¿Qué es entonces la Unión Europea? No nos sirve describirla en negativo. Hay que tratar de hacerlo en positivo. Cabría decir de la Unión Europea que es un conjunto de instituciones supranacionales en proceso de constitucionalización. Es decir, hay en ella “fragmentos de constitucionalismo”, por tomar prestado de Jellinek la expresión de su clásica obra “Fragmentos de Estado”.

La historia de la Unión nos conduce a esa conclusión. Lo que ocurre es que la constitución de la UE se ha ido realizando a lo largo de sus casi 65 años, de un modo que podría definirse como “silencioso”. La Unión no ha nacido y crecido con grandilocuentes momentos de institucionalidad, sino con avances que difícilmente se podrían catalogar como creativos de una estructura constitucional, pero que son, en su esencia, de naturaleza constitucional. Y lo son porque no hay otra forma de evitar esa conclusión cuando analizamos, en cada hito de su evolución, sus básicos contenidos políticos, jurídicos y sociológicos.

Eso es lo que vamos a hacer a continuación. Pero utilizando una operatividad investigadora algo original, quizá extraña, o no usual, en el estudio sobre el desarrollo de un fenómeno histórico. Empezaremos desde el final, porque es cuando de modo más patente y potente aflora esa constitucionalización callada, pero real, de eso que llamamos Unión Europea. El final, o sea, nuestro presente, está presidido y condicionado por un hecho dramático: Covid 19.

II. EL RECOVERY FUND (2020)

No es necesario reiterar los daños humanos y económicos que está produciendo la propagación del virus, que se ha convertido en

una pandemia que se ha llevado por delante en el planeta a más de un millón de personas.

Desde el punto de vista de este artículo, lo que nos interesa es exponer la reacción de la Unión Europea ante la tragedia, y los cambios internos que se han producido en la Unión.

Esa reacción nada ha tenido que ver con la política de ajuste económica que los países acreedores de la UE impusieron a los países deudores como forma de responder a la enorme crisis financiera – endógena – cuyo punto álgido fueron los años 2010 a 2013.

Ahora, la pandemia ha obligado a la Unión a actuar de un modo absolutamente diferente. Hoy se han impuesto objetivos de creación de empleo y de transformación económica en una orientación dinámica y futurista, con la apuesta por la transición justa y la digitalización.

La Fundación Alternativas presentó un extenso documento a la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica creada en el Congreso de los Diputados (18 de junio de 2020).

En tal informe se resumen los contenidos, de extraordinaria importancia, que la Unión, con el impulso de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, ha incluido en su gran plan de recuperación frente al desafío de la Covid 19: partiendo como base legal del art. 311 del Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE), el plan parte de una estrategia más amplia, tomando impulso en la iniciativa conjunta franco-alemana. La Comisión Europea presenta el plan *Next Generation UE*, que supone abrir las puertas de un nuevo horizonte de esperanza a la próxima generación de europeos. Se trata de un gran avance cualitativo en la senda de la integración de nuestro continente. Con su ambicioso plan, la Comisión Europea, con el respaldo de la mayoría de los grupos del Parlamento Europeo, ofreció a los Estados miembros y sus ciudadanos una hoja de ruta para los próximos dos lustros al menos. El Consejo Europeo aprobó lo siguiente:

- Un completo paquete de disponibilidades financieras inmediatas para mitigar los estragos de la pandemia: la iniciativa SURE (100.000 millones) de reaseguro de las prestaciones nacionales por desempleo, una línea de liquidez del BEI (200.000 millones) para la recapitalización de empresas, y fondos MEDE (240.000 millones) para cubrir gastos sanitarios relacionados con el coronavirus.

- Un fondo europeo de recuperación y reforma dotado con 750.000 millones, repartidos entre subsidios no reembolsables y préstamos. Para captar en los mercados los subsidios, la Comisión emitirá bonos con vencimientos a muy largo plazo e intereses muy bajos, dando así un paso decisivo en el camino hacia posibles mutualizaciones de deuda en el futuro.
- Una propuesta de aumento del techo de gasto del presupuesto europeo 2021 – 2027 (a través de cuyos proyectos e inversiones se canalizará el fondo europeo de recuperación), financiado mediante posibles nuevas fuentes de recursos propios (tasas al plástico, al ajuste del CO² en frontera, digital o a las transacciones financieras).
- Y todo ello enmarcado en un programa a medio y largo plazo de modernización de la economía y sociedad europeas, dirigido prioritariamente a incentivar una transición digital y ecológica, con vistas a hacer de Europa un polo económico competitivo con EE.UU. y China, sostenible y equitativo.

A lo anterior se añaden dos decisiones agresivas: la flexibilización de la prohibición de las ayudas de Estado y la vinculación de las medidas adoptadas para combatir la pandemia con la suspensión temporal de la regla fiscal europea (el Plan de Estabilidad y Crecimiento). Esto deja un amplio espacio de acción inversora a los gobiernos de la eurozona.

La filosofía de esta política es que la crisis afecta a todos los países y deber ser afrontada por una coordinada acción de todos. El resultado es que se abre un margen importante a la gestión común de la economía de la Unión entre Estados miembros y, lo más relevante, descarga al BCE del rol de ser el único al que se atribuye la responsabilidad de sostener la demanda. La propuesta de Von der Leyen consigue que aparezca una política fiscal europea, que ha sido invisible desde que se creó la mal llamada Unión Económica y Monetaria. Mal llamada porque sólo tiene la parte monetaria, no la económica.

El Recovery Plan está construido con un diferente enfoque al de los tradicionales fondos estructurales europeos.

Primero, es el Estado el que diseña el programa. Y segundo, es la Comisión la que determina si es adecuado a los objetivos de modernización de las economías europeas. Esta ha de ser la única

condicionalidad. Si se cumple, la Unión Europea transferirá al Estado en cuestión los fondos necesarios para hacer posible la ejecución de esos programas.

La Comisión ya ha adelantado que esa modernización ha de apoyarse en dos grandes transformaciones, imprescindibles desde mucho antes que hiciese su aparición el Covid 19: el “Green New Deal” y la agenda digital europea.

Esos dos grandes proyectos son los que han de atravesar las inversiones productivas en aquellos sectores más golpeados por la crisis. Así, el automóvil – que habrá de potenciar el vehículo eléctrico – o el turismo. Ambos son esenciales para sostener el tejido laboral en España.

a) El *Green Deal* europeo está concebido como el modo más potente de crecimiento económico. El target de la descarbonización es hoy una vía clara de creación de empleo.

El *Green Deal* está en la base del proyecto de Ley del Clima ahora en el Parlamento español y en la ley europea sobre el Clima, a punto de ser presentada en la UE, que avanza hacia la neutralidad climática, objetivo para 2050.

El concepto de transición justa con fundamento en la equidad – en cada país, en Europa y entre generaciones – es clave a este respecto.

La transición energética será justa en la medida en que haga compatibles estos objetivos: el desarrollo de nuevos motores de actividad económica y empleo; la rápida transición hacia un nuevo modelo energético; y el mantenimiento del suministro de energía seguro y competitivo.

España deberá presentar proyectos concretos para la transición ecológica justa. Proyectos medibles y precisos, que sean creíbles y que contribuyan con solvencia a conseguir los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y la descarbonización completa en 2050. Proyectos que pondrán a prueba a la Administración española, estatal y autonómica. Los gobiernos autonómicos habrán de ser incorporados a la gobernanza de estos programas nacionales de transformación ecológica y de impuestos “verdes”, que tendrán una financiación muy alta proveniente del Fondo de Recuperación. Este Fondo debe servir para originar reformas estructurales en nuestro país.

Paradójicamente, la crisis pandémica ha creado las condiciones definitivas para dar un salto cualitativo en la lucha contra el cambio climático, algo debilitado con la salida de EEUU del Acuerdo de París de 2015.

Asimismo, ha impulsado un avance serio en la protección de la biodiversidad (tierras y mares europeos, entre ellos los españoles obviamente) y la reducción drástica del uso de pesticidas. La Comisión ha propuesto que, en 2030, al menos el 30% de las tierras y mares estén protegidas en el seno de la UE (contra el 26% y el 11% en la actualidad).

En esa línea, el objetivo estratégico es conseguir, a través de energías renovables, reducir sensiblemente la enorme dependencia energética que la Unión Europea tiene respecto del resto del mundo. El Tratado de Lisboa elevó la competencia de la UE sobre energía hasta ser compartida con los Estados miembros.

b) parecidas consideraciones pueden hacerse sobre la otra gran prioridad de la Unión: la agenda digital.

La transformación digital es uno de los mayores desafíos del mundo contemporáneo. Es una fuente constante de innovaciones tecnológicas gigantescas. Hay que lograr que esas inversiones en crecimiento económico digital se encaminen a mayor sostenibilidad e igualdad.

Los programas que los Estados presentan a la Comisión en este ámbito deberán ser particularmente rigurosos y conectados a las necesidades de nuestro tejido industrial y educacional. Tendrán que explicar con detalle a la Comisión el contenido del proyecto, las inversiones requeridas, las tecnologías a utilizar, entre ellas la inevitable 5G, en la que Europa está claramente por detrás de EEUU y China.

c) junto a la transición ecológica y la agenda digital, hay una tercera gran reforma que a nadie puede extrañar que se destaque a la hora de utilizar los fondos que esperamos que la Unión transfiera a los países más afectados por la pandemia. Nos referimos, claro está, a la salud como bien público y al sistema sanitario como instrumento al servicio de ese bien.

Fijémonos en el salto cualitativo que significará esta decisión de la Unión Europea.

Para empezar, supone una gigantesca inversión que, en gran medida, asume la Unión con un endeudamiento colectivo, a través de la Comisión. Una inversión no para cualquier cosa, sino para contrarrestar la mayor recesión sufrida por Europa desde la II Guerra Mundial. Se calcula que la economía de la zona euro se va a contraer un 8.7 % en 2020 y la de la UE un 8.3 %.

Ante ello, la respuesta de la Unión será sencillamente decisiva. Para esa finalidad se ha creado la *Next Generation EU*, y dentro de ese gran Fondo, el que se conoce por el nombre de *Recovery and Resilience Facility*. Instrumento prioritario para la recuperación: dispondrá de 672.5 mil millones de euros en transferencias y préstamos. Los Estados miembros, para beneficiarse de ese Fondo, deberán presentar proyectos en sintonía con los objetivos de la Comisión: transiciones verde y digital.

En el trasfondo de esta orientación está la necesidad de fortalecer a los Estados en su músculo social y económico, y por tanto sus capacidades de crecimiento potencial y de creación de empleo. Se trata de hacerlo con una aproximación conjunta.

Según la Comisión, la implementación de la *Next Generation EU* podrá incrementar un 2% más de producto bruto en 2024 y crear 2 millones de empleos.

Pero, sobre todo, la *Recovery and Resilience Facility* ayudará a reparar el daño originado por la crisis y preparar un mejor futuro para las nuevas generaciones. Estas tendrán que afrontar un elevadísimo nivel de deuda como modo de afrontar los desafíos del futuro, en línea con los objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas (Comunicación de la Comisión de 17.9.2020 sobre Estrategia de Desarrollo sostenible para 2021). Ello requerirá inversiones masivas y transformaciones profundas en nuestras políticas, tanto desde la perspectiva climática y ambiental como digital. Incluyendo la reforma de los sistemas nacionales de salud y de protección social.

Cada plan requerirá un mínimo de 37 % de gasto relativo al clima, la renovación de edificios, la energía, el transporte, la descarbonización de la economía, la economía circular, la gestión del agua y la biodiversidad.

Desde la digitalización, el reto es acabar con la brecha digital en ámbitos tan relevantes como la agricultura, la salud o la educa-

ción. Ello incluye la digitalización de la Administración pública y de los sistemas judiciales, y facilitar la interacción entre ciudadanos y empresas.

Queda aún el pilar de la política social. La inexistencia de un pilar social de la Unión es una de sus más nítidas carencias. Desde un principio, se mantuvo esa competencia en manos de los Estados miembros. Pero, tras la crisis financiera de 2008 y sus efectos lesivos en grandes estratos de nuestras sociedades, se ha visto imprescindible que la UE se dotara de un pilar de derechos sociales. La cumbre de Goteburgo en noviembre de 2017, avanzó algo en esa dirección, pero insuficientemente.

El Plan presentado por Úrsula Von der Leyen ha de ser, naturalmente financiado. El endeudamiento colosal de la Unión tendrá un coste en intereses, y habrá de devolverse a largo plazo.

Por eso, la propuesta prevé una serie de “recursos propios” que constituyen una novedad en la historia de la Unión.

Se trata de impuestos europeos, como la tasa digital sobre las *big tech* (Facebook, Microsoft, Amazon, Google y Apple), que han crecido exponencialmente durante la pandemia, convirtiéndose prácticamente en servicios esenciales. Implica una concentración de poder enorme, que, sin embargo, no tiene ninguna correspondencia en el ámbito fiscal.

La Comisión también plantea un impuesto sobre el carbono, fiscalidad verde en frontera, así como otro impuesto a las grandes empresas que obtienen grandes beneficios, del mercado único, al que no tienen acceso pequeñas y medianas empresas. Asimismo, sigue pendiente el impuesto sobre transacciones financieras internacionales.

El relato de lo que se ha aprobado por el Consejo Europeo, en especial la *Recovery and Resilience Facility* nos da una idea de la histórica decisión de la Unión para, no sólo afrontar la crisis del coronavirus, sino lanzar una arriesgada política de inversiones colosales que tratarán de cambiar el modelo de producción y crecimiento de Europa.

¿Cómo analizar esta apuesta, nunca realizada por la Unión, de una dimensión inimaginable hace muy pocos meses?

En nuestra opinión, asistimos a un paso decidido hacia la constitucionalización de la Unión Europea. ¿Cómo evaluar la potencia

de fuego del Plan de Recuperación sino como un propósito de ejecución de una medida político económica que no la pueden adoptar cada Estado por su parte? Cuando la Unión ejecute este ambicioso plan, estará convirtiéndose en un organismo más cercano a un Estado que a una Confederación blanda.

El sistema constitucional nació en la historia precisamente para poder tomar decisiones de trascendencia general e incontestable, y de una eficacia económica formidable.

El constitucionalismo no es sólo una magna carta que define los órganos de poder. Es la posibilidad de tal poder frente a la debilidad del Estado absoluto, disuelto en jurisdicciones dispersas y caciquiles.

La Constitución de los EEUU, de Francia y la española de 1812 no fueron simples hechos. Alumbraron una época de poderosa capacidad política, de comunitarización y solidaridad. Sólo las Cortes de Cádiz podían afrontar la desaparición de la Inquisición, del esclavismo, la libertad de comercio, la creación de verdaderos cuerpos de seguridad. Solo el Congreso de los EEUU creado por la Constitución podía consolidar su independencia e iniciar una espectacular expansión económica. Sólo la Asamblea Nacional francesa podía abolir el absolutismo, regular la educación o apoyar el gran Código Civil napoleónico de 1804.

Eso se llama constitucionalización de un país. No únicamente un papel, sino la posibilidad de adoptar políticas de entidad poderosísima, que podían cambiar el perfil de toda una nación.

Pues bien, si la UE es capaz de poner en marcha y ejecutar la inversión de 750.000 millones de euros, con garantía práctica de la propia Unión, eso es un paso constitucionalizador. Eso sólo lo podrán hacer unas instituciones (Consejo Europeo, Consejo, Parlamento Europeo, Comisión Europea, Tribunal de Justicia) que están interiorizando el espíritu de instituciones constitucionales. Sin olvidarnos del todopoderoso Banco Central Europeo, que va a inyectar en el mercado de deuda todo lo que sea necesario (“what ever it takes”) para mantener las inversiones de los Estados o los déficits de estos. Irá aún más lejos que el BCE de Mario Draghi, cuya aportación a la salida de la crisis financiera de hace una década fue crucial.

No olvidemos, por último, que, según el Fondo de Recuperación, quien decide es la Comisión, sobre los proyectos que los Estados

le presenten. La Comisión, no los Estados, es la dueña (con alguna excepción si un Estado lo solicita) de la concesión de la financiación de los proyectos que se le presenten.

En suma, la aprobación, y ejecución, del Fondo de Recuperación europea, por su propio contenido de tal envergadura y alcance político, económico y social, sólo cabe imaginarlo en la potestad de una institución con un poder extraordinario. Un poder que predomina sobre las instituciones constitucionales de los Estados miembros. Un poder de naturaleza, pues, constitucional.

Eso sí, a su manera. Tomando decisiones, sin admitir ninguno de los 27 gobiernos que componen el Consejo Europeo que han cedido una fuerza “constitucional” extraordinaria e irreversible a la Unión Europea. Avanzando con estilo constitucional sin decirlo, silenciosamente.

Este paso “silenciosamente constitucionalizador” lo es, no sólo por su impresionante contenido económico, sino también porque se da por órganos (Comisión, Consejo, Parlamento Europeo) que se sitúan formalmente por encima de los tres poderes clásicos constitucionales de cada país.

Así que, material y formalmente, el *Next Generation EU* es una creación que está impregnado de la cultura constitucional supremacista. Los Estados han admitido que, para vencer a la pandemia, la Unión Europea tenía que ser más Unión que nunca, tenía que ser más constitucionalizadora –implícitamente– que nunca.

Este paso se suma a los que lo preceden en la vida de la Unión. Lo vamos a ver, siempre desde delante hacia atrás.

III. EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL Y EL TRATADO DE LISBOA (2009)

La Unión Europea trató, a principios del siglo XXI, de tener una Constitución, o, mejor, un mix entre tratados (derecho internacional) y Constitución (derecho constitucional).

En diciembre de 2000 se celebró en Niza una cumbre – fracasada – con la pretensión de reformar los tratados para dar acogida a los 25 Estados que iban a formar parte de la Unión. No obstante,

la Conferencia Intergubernamental de Niza aprobó una Declaración hacia el futuro de la UE.

Se aceptaba la imperiosa necesidad de abordar problemas competenciales entre Estados miembros y Unión, una Carta de Derechos Fundamentales, la simplificación de los tratados y el rol de los Parlamentos Nacionales. ¿Con qué objetivo? Con el de acercar la Unión a los ciudadanos para mejorar su legitimidad democrática. O sea, para “constitucionalizar” la Unión.

Aquí radica el Consejo Europeo de Lacken, de diciembre de 2001, que convocó la Convención Europea para el futuro de la Unión. Convención que se inició el 28 de febrero de 2002 y terminó el 18 de junio de 2003. Como se señala en la obra *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea* (vol. I), al comienzo de la Convención la palabra más utilizada era “tratado”, y al final la palabra determinante y definitoria del trabajo de la Convención fue, sin ninguna duda, “Constitución”.

La Convención creó, efectivamente, una Constitución para Europa. Sobre ese texto trabajaron los jefes de Estado y de Gobierno en la última parte del año 2003, produciéndose la firma solemne el 29 de octubre. El nuevo tratado pretendía derogar todos los anteriores relacionados con la Unión Europea.

Nunca de una forma tan enfática se había expresado el carácter constituyente de ese texto, desde un punto de vista jurídico. Nunca de modo tan claro se había fijado, en el ámbito de un tratado europeo, quiénes son los sujetos que sustentan la Constitución, creando esa entidad que llamamos Unión Europea. Su art. 1º decía que la Constitución que crea la Unión Europea *nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común*. Son, pues, los ciudadanos y los Estados los que hacen esa labor de lo que la ciencia del derecho constitucional ha llamado Poder Constituyente.

El Tratado Constitucional no entró en vigor. Porque los referéndums en Francia y Holanda fueron negativos. En su lugar se aprobó el Tratado de Lisboa, que entra en vigor el 1 de diciembre de 2009.

El Tratado de Lisboa es, en realidad, una reforma de los anteriores y crea dos Tratados: Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

La Unión Europea, mediante estos tratados, semejantes en muchos aspectos al Tratado Constitucional, resulta ser un ente político distinto de la mera suma de los Estados integrantes. La Unión Europea tiene sus propias instituciones, su propio presupuesto, sus propias competencias, y sus propios valores y objetivos. No es una yuxtaposición de Estados. Es una realidad política de naturaleza supranacional, que no es ni un Estado o superestado, ni una confederación de Estados. Es un producto de la voluntad política, con capacidad para ejercer poder.

El Tratado de Lisboa fue un paso más en la dinámica constitucionalizadora, que la Unión emprendió desde su nacimiento.

El Tratado de Lisboa vigente, en efecto, hace compatible la soberanía de los Estados nación, con la atribución de potestades a la Unión que son realmente típicas de soberanía, según la teoría constitucional: por ejemplo, una moneda única, el comercio o la libre circulación de personas y de los factores de producción. Y sobre todo, una Carta de Derechos Fundamentales vinculante.

Es verdad que los tratados sólo pueden ser modificados por acuerdo unánime y que pueden abandonar la Unión, como ha sucedido con el Reino Unido. Sin embargo, el proceso europeo que dibuja el Tratado de Lisboa (TUE y TFUE) tiene una naturaleza prácticamente irreversible. También hay que destacar un elemento nuclear: el derecho de la Unión se impone – en el ámbito de sus competencias – al derecho nacional. Es decir, los tratados (derecho primario), los reglamentos y las directivas (derecho derivado), aprobados por las instituciones comunitarias, se aplican de forma directa (principios de “efecto directo”) y predominan sobre el derecho nacional (principio de “primacía”).

La naturaleza constitucional del derecho europeo está explicada así en el manual antes citado. Permítaseme la reproducción de algunos párrafos:

Es parte del derecho español. O también vale decir: el derecho español es parte del derecho europeo. Hay una simbiosis real.

Las autoridades políticas y administrativas españolas son a, la vez, europeas. Y los ciudadanos y ciudadanas españolas son ciudadanos y ciudadanas europeas. El Estado español incorpora a su naturaleza la de ser Estado miembro de la Unión Europea.

Sólo por ello habría que concluir en la naturaleza o dimensión constitucional que adquiere la Unión, sus instituciones y su derecho. Pero no únicamente por eso. La Unión Europea tiene una dimensión constitucional, además, por una serie de razones políticas y jurídicas:

- Primero, porque, como dice el artículo I del TUE, este “constituye” la Unión Europea, es decir, una entidad diferente a la de los Estados que la integran, una entidad de naturaleza nueva, que no es un Estado pero que diferencia a la Unión de una típica organización internacional, acercándose a una estructura federalizante.
- Segundo, porque se fundamenta en valores que nunca habían formado parte de un Tratado a ese nivel: *la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres* (art. 2º TUE).
- Tercero, porque la Unión se plantea como objetivos “promover la paz” y el “bienestar de sus pueblos” a los que ofrece un “espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores” (art. 3.1 y 2 TUE), que son fines de entidad constitucional.

La Unión se compromete a promover el modelo de bienestar europeo, “la economía social de mercado” el “desarrollo sostenible”, el “pleno empleo”, los “derechos del niño y a combatir la exclusión social y la discriminación”. La Unión se compromete a fomentar “la cohesión económica y social”, (art. 3º.3 y 5 TUE).

- Cuarto, porque establece una ciudadanía europea y contiene una Carta de Derechos con carácter legalmente vinculante.
- Quinto, porque la Unión “respetará las funciones esenciales del Estado”, así como su “identidad nacional”, incluyendo la garantía de “su integridad territorial” y la autonomía de regiones y de municipios (art. 4º.2 TUE), estableciendo una interpenetración entre Unión Europea y Estados miembros.
- Sexto, porque el Tratado garantiza derechos de participación de los ciudadanos en la construcción europea a través de la Iniciativa Ci-

udadana europea (art. 11.4 TUE), que reclama una profundización mayor.

- Séptimo, porque crea una obligación de solidaridad entre los Estados ante una agresión armada o ataques terroristas o catástrofes naturales (art. 42.7 TUE y 222 TFUE).
- Octavo, los tratados configuran unas instituciones democráticas elegidas directa o indirectamente por los ciudadanos, entre las que destaca El Parlamento Europeo, como representante de los ciudadanos europeos, con plenos poderes legislativos, y controladores de las decisiones de la Unión.
- Noveno, porque el TUE da personalidad jurídica única a la Unión (art. 47) y la dota de voz ante el mundo en política exterior y defensa, que será expresada por el presidente del Consejo Europeo y por el alto representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad.
- Y, décimo, como señaló el Tribunal de Luxemburgo (TJUE), el derecho europeo prima sobre los ordenamientos jurídicos de todos los Estados miembros, y se sitúa como el gran referente común de valores, de fines, de derechos y obligaciones de todos los que componemos la Unión (cerca de quinientos millones de personas). El Tribunal de Justicia de la Unión ha realizado así una labor constitucionalizadora de la Unión Europea.

Emergen, en fin, unos nuevos sujetos, los ciudadanos, que actúan como “Poder Constituyente europeo” junto con los Estados. La relación ya no se establece sólo entre Europa y los Estados, sino también entre las instituciones europeas y los propios ciudadanos, que son, así, a la vez ciudadanos de un Estado y ciudadanos de Europa. La Unión es ya un elemento trascendental y determinante del progreso democrático de nuestro tiempo.

Por todo lo anterior, cabe hablar de un “derecho constitucional europeo”, aunque aún no haya una Constitución europea, o, como llama Klaus Stern a la Unión Europea, una “Comunidad de Derecho Constitucional”. La Unión goza de una condición previa para ser tal Comunidad, y es que los Estados miembros están basados en lo que en Alemania se denomina “principio del Estado constitucional” (*Verfassungsstaatlichkeit*). La Unión Europea se integra por Estados constitucionales de Derecho. Como es el caso de España.

El derecho constitucional europeo tiene como componentes esenciales: los Tratados – Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea “y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros” (art. 6.3, TUE), así como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE).

El derecho constitucional europeo pasa a formar parte del derecho constitucional español y éste de aquél, en una interacción dinámica.

IV. EL TRATADO DE MAASTRICHT (1992)

El 7 de febrero de 1992 se firmó en Maastricht el Tratado de la Unión Europea, que en España exigió una reforma constitucional para que los extranjeros comunitarios residentes puedan ser elegidos en las elecciones municipales.

El Tratado de Maastricht dio otro paso esencial en la silenciosa constitucionalización de la Unión Europea.

El Tratado de Maastricht es el resultado de un convulso pero positivo momento político, que permite a la Unión transformar poderosamente sus competencias y su fisonomía. Es lo que consolidará la expresión “Unión Política”.

El Tratado es, de alguna manera, la respuesta de la Unión a un hecho trascendental: el desplome del Pacto de Varsovia (1989) y la caída definitiva de la Unión Soviética en el verano de 1991, precedidas del fin de la existencia del muro de Berlín (noviembre de 1989).

Estos hechos hacían prever la entrada en la Unión de los países del Este, y, particularmente, la reunificación de Alemania (3 de octubre de 1990), de la que en estos días se conmemora su 30 aniversario. La reunificación de Alemania fue, propiamente, la reunificación de la Europa dividida de la postguerra.

De todo ello tomó nota la Unión Europea e impulsó el Tratado de Maastricht. El Tratado aportó nuevas competencias a la Unión Política y potenció al Parlamento Europeo a través del poder legislativo de codecisión en materias relevantes: libre circulación de trabajadores, mercado interior, educación, investigación y desarrollo, medio ambiente, redes transeuropeas, protección de costas, cultura, salud

pública, protección de los consumidores, industria o cooperación al desarrollo.

Maastricht creó el Fondo de Cohesión y la ciudadanía de la Unión. Todos ellos, poderes de aroma constitucional.

Pero el paso más importante a ese respecto fue, sin duda, el nacimiento de la Unión Económica y Monetaria.

Es verdad que hasta ahora la Unión Económica no se había desarrollado. Decimos “había” porque el Fondo de Recuperación al que nos referimos al principio es indudablemente la decisión de política económica más importante adoptada por Bruselas en toda la historia de la Unión.

No obstante, el Tratado de Maastricht dio otro paso “sigiloso” hacia la constitucionalización del proyecto europeo: la Unión Monetaria. Con dos pilares de contundencia impresionante: la moneda única (no común), y el Banco Central Europeo (BCE). La Unión Monetaria significa trasladar la responsabilidad de la política monetaria de los Estados miembros al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). Los bancos centrales de los países del euro forman el “eurosistema”.

El BCE es el corazón del sistema, dirigiendo la política monetaria y la supervisión de los sistemas financieros nacionales. Tiene la potestad de emitir físicamente moneda y, particularmente, de fijar los tipos de cambio. El objetivo primordial del SEBC es mantener la estabilidad de precios y apoyar las políticas económicas generadas de la Comunidad, según Maastricht.

El Tratado de Maastricht fue financiado por el Paquete Delors II.

El Tratado de Maastricht no se separa de esa directriz que está en el alma de la Unión Europea: su progresiva constitucionalización, es decir, su constante crecimiento en poder directivo sobre los Estados miembros en los aspectos más importantes que todo poder soberano aspira a monopolizar: legislación, derechos de ciudadanía, economía y moneda.

V. EL ACTA ÚNICA EUROPEA (1987)

El Tratado de Maastricht estuvo precedido o “preparado” por un instrumento legal importante: el Acta Única Europea (AUE).

El Acta Única Europea, que entró en vigor el 1 de julio de 1987, es la manifestación del objetivo esencial de los años ochenta

en la entonces llamada Comunidad Económica Europea: el mercado interior único. Una de las “joyas de la corona” de la construcción europea.

El AUE se aprobó por los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, en la cumbre de Milán de junio de 1985, como la orientación política dominante para 1992.

La AUE modificó los procedimientos de toma de decisión en el Consejo de Ministros, admitiendo la mayoría cualificada para la aprobación de las directivas de mercado interior. También creó la Cooperación Política Europea, incipiente política exterior comunitaria, aunque con filosofía intergubernamental. Y, especialmente, destacó el AUE por la puesta en marcha formal de la política de Cohesión Económica y Social a través del instrumento de los Fondos Estructurales. Era la consecuencia exitosa de la entrada de España y Portugal en la Unión. Se trataba de introducir en el proyecto para Europa, fortalecido por esos países del sur, la idea de la convergencia económica y social. España se ha beneficiado, como se sabe, de esa política propia de una colaboración supranacional y de principios constitucionales en la Unión Europea, entendiendo por tales, la solidaridad entre entidades políticas y su progresiva unificación. Por primera vez, en un texto jurídico comunitario se empleó la expresión: UNIÓN EUROPEA (art. 1º del AUE).

VI. LA SEMILLA: CECA, CEE Y EURATOM (1957)

El art. I del Tratado de la Unión Europea, en la redacción dada por el Tratado de Lisboa (2009), dice:

Por el presente Tratado, las ALTAS PARTES CONTRATANTES constituyen entre sí una UNIÓN EUROPEA, en lo sucesivo denominada “Unión”, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes.

El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.

La Unión se fundamenta en el presente Tratado y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en lo sucesivo denominados

“los Tratados”). Ambos Tratados tienen el mismo valor jurídico. La Unión sustituirá y sucederá a la Comunidad Europea.

El tratado de Lisboa es la última etapa de un proceso de integración que se inició hace sesenta años con la firma del Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), al que siguieron los Tratados de la Comunidad Económica Europea (CEE) y de la Energía Atómica (EURATOM), firmados en Roma el 25 de marzo de 1957 por los Países del Benelux, Francia, Italia y la República Federal de Alemania. A través de Tratados de Adhesión se han incorporado: Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, en 1973; Grecia, en 1982; España y Portugal, en 1986; Austria, Finlandia y Suecia en 1995; República Checa; Chipre, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, en 2004; Bulgaria y Rumanía en 2006 y Croacia en 2013.

Los tres Tratados originarios crearon las Comunidades Europeas, que tienen desde 1965 (Tratado de fusión) unas instituciones comunes: Consejo de Ministros, Comisión Europea, Parlamento Europeo y Tribunal de Justicia, y un sistema jurídico integrado (Derecho originario y derivado). A tales instituciones se les añadiría el Consejo Europeo, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas (artículo 13.1 del TUE).

La Comunidad Económica Europea estuvo centrada en los años sesenta y setenta en los objetivos de libre circulación de factores de producción (trabajadores, capitales, mercancías y servicios) y una política agrícola común fuertemente proteccionista y muy gastadora (dos tercios del Presupuesto de la Comunidad, entonces) que en los ochenta entró en crisis.

Al servicio de esas finalidades se han desarrollado, además, una potente política de competencia y una más débil política social.

En 1957 se pactó entre seis países algo que no puede desligarse de los hitos que hemos ido viendo en los últimos casi sesenta y cinco años. La construcción europea no está hecha de acontecimientos o acuerdos deslavazados sin conexión entre sí.

Hay un hilo rojo conductor que vincula cada una de esas grandes decisiones europeizadoras, que hemos descrito en este trabajo. Ese hilo conductor es la convergencia política, económica y social entre los países que se han ido agregando al proyecto (28 hasta el Brexit).

Tal convergencia no es sino la lúcida reacción de Europa ante el fenómeno de la globalización, y, últimamente, ante los intentos hegemónicos de EEUU y China. El desencadenante último ha sido la pandemia de la Covid 19 y la decisión inimaginable de una inversión de la Unión – de toda la Unión– que ascenderá a 750.000 millones de euros.

1957 fue un momento que permitió a seis gobiernos inteligentes, que se habían enfrentado bélicamente unos pocos años atrás, inventar una organización con objetivos unitarios. Es decir, con pretensiones constitucionalizadoras. No sabemos si lo hicieron consciente o inconscientemente, pero la dirección de fondo de lo que se firmó en 1957 iba encaminada a una Unión cada vez más consolidada e irreversible.

VII. CONCLUSIÓN: LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA UNIÓN EUROPEA

La Constitución es el gran instrumento unificador de la política de la modernidad (*vid.* derecho constitucional comparado).

En muchos ámbitos. También en el jurídico. Jürgen Habermas lo definió con precisión: el constitucionalismo es el “*terminus ad quem*” del proceso de juridificación del poder político”.

Es lo que le ha estado ocurriendo a la Unión Europea a lo largo de sus más de seis décadas de existencia. Ha desarrollado, porque ese era su designio inicial, una “lógica constitucional”. ¿Qué se quiere decir con ello? Que la Unión ha ido consolidando cada vez con más fuerza –en medio de crisis y de avances– los principios que son la esencia del fenómeno del constitucionalismo: la democracia como modelo político; el Estado de derecho como modelo jurídico y los derechos y libertades fundamentales como modelo social.

La Unión no se asemeja al Estado por tener un territorio –que es el de sus Estados miembros–, una ciudadanía (art. 20 TFUE), que es la de los ciudadanos en los Estados miembros; unas instituciones; un derecho y unos presupuestos.

Ese es, efectivamente, el “cuerpo” de la Unión, que le permite actuar y hacer política, transformar la realidad. Pero para ser un proyecto de futuro con objetivos y valores propios necesita un “alma”: se lo da la dinámica constitucionalizadora, que sólo la ha tenido y la tiene por poseer los tres grandes valores que hacen que la Unión

una personalidad única en el mundo. Un conjunto de sociedades que se rigen por esos tres elementos ideológicos y éticos que son la democracia, el Rule of Law y los Derechos fundamentales.

En el transcurso de su vida, y esperamos que en la Conferencia sobre el futuro de la Unión, esta ha ido integrando cada vez con más firmeza esos tres principios. Gracias a ello, los europeos han ido avanzando en libertades económicas, en cohesión social, en una política monetaria propia y una moneda única, y en solidaridad ante acontecimientos tan catastróficos como la pandemia de la Covid 19. Esto último no hubiera sido posible sin que la Unión no se hubiera ido constitucionalizando silenciosamente, más y más, aunque no tenga formalmente una Constitución.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARROYO JIMÉNEZ, L. (2016). *Empatía constitucional. Derecho de la Unión Europea y Constitución Española*. Madrid: Marcial Pons.
- BORRELL, J. CARNERO, C., LÓPEZ GARRIDO, D. (2013). *Construyendo la Constitución Europea*. Madrid: Real Instituto Elcano.
- CRAIG, P. (2002). Constituciones, Constitucionalismo y la Unión Europea- En *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea* (pp. 229-266). Madrid: Civitas.
- HÄBERLE, P. (2002). *Pluralismo y Constitución*. Madrid: Tecnos.
- HÄBERLE, P. (2004). “Representación” en la Unión Europea. Una contribución a una teoría constitucional Europea. : Fundamentos: Cuadernos monográficos de teoría del estado, derecho público e historia constitucional, (Ejemplar dedicado a: La Representación Política) (3)
- HUBER, P. M. (2013). Estabilidad abierta: Un análisis comparado. En *El Derecho Constitucional en el espacio jurídico europeo*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ GARRIDO, D. y otros (2018). *Lecciones de Derecho Constitucional de España y de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ GARRIDO, D., MASSÓ, M., PEGORARO, L. (2017). *Derecho Constitucional Comparado*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (2005). *La Constitución Europea*. Albacete: BOMARZO.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (1992). *El Tratado de Maastricht*. Madrid: Eurojuris.
- LÓPEZ GARRIDO, D. (2005). La Constitució Europea i les reformes constitucionals españoles. *En Tribuna Parlamentaria*. Palma de Mallorca.

- MARTINICO, G. (2013). *The Tangled Complexity of the EU Constitutional Process*. London: Taylor & Francis Ltd.
- PRADA FERNÁNDEZ DE SANMAMED, J. L. (2008). *La convergencia constitucional europea*. Madrid: Editorial Dilex.
- STERN, K. (2007). La Unión Europea en el camino hacia una Comunidad de Derecho Constitucional. En *Revista de Derecho Política* (70), pp. 15-34.
- TUORI, K. and TUORI, K. (2014). *The Eurozone Crisis. A Constitutional Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- VV.AA. (2014). *Pautas para una reforma de la Constitución*. Madrid: Aranzadi.