

## LA CONSTITUCIÓN EUROPEA Y EL DESTINO QUE LE DEPARA: APUNTES SOBRE SU CONVENIENCIA Y APORTES EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

### Entrevista a Luca Mezzetti\* y Francisco Díaz Revorio\*\* \*\*\*

*Desde inicios del nuevo siglo, en Europa se ha dado una gran evolución –a partir de la búsqueda de la integración económica de los pueblos, es decir, de una integración de mercados– hacia una integración de los diversos sistemas constitucionales y de personas, esto es, una integración política. Así, actualmente, 25 países de Europa Occidental son miembros de la Comunidad Europea, los cuales han adoptado un texto unificado común a todos ellos: la Constitución europea.*

*De esta manera, se trata de consolidar progresivamente la unión de 450 millones de habitantes a través de un texto que sustituye los diversos tratados internacionales que han sido adoptados por los países miembros.*

*La soberanía estatal, el proceso de toma de decisiones de forma individual en cada Estado y los mecanismos de control político para los órganos integrantes de la Unión Europea son algunos de los temas que se abordan en la presente entrevista, teniendo esta un claro corte constitucional.*

\* Profesor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Udine y Derecho Público Comparado en la Universidad de Bologna.

\*\* Profesor Titular de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Castilla - La Mancha.

\*\*\* La entrevista al doctor Luca Mezzetti fue realizada por Lucía Luna y Julián Li, ex-miembros de THEMIS, y la entrevista al doctor Díaz Revorio fue realizada por Oscar Súmar, ex-director de la comisión de Contenido de THEMIS. Las preguntas fueron elaboradas por la Comisión de Contenido de THEMIS. Agradecemos al doctor Gorki Gonzáles por facilitarnos la presente entrevista. Finalmente, debemos destacar que las preguntas 2, 8, 9 y 12 fueron formuladas sólo a uno de los entrevistados.

**1. Si Europa Occidental ha venido funcionando relativamente bien y con estándares de vida más o menos altos, ¿por qué es necesaria una Constitución europea? ¿En qué sentido mejorarán los países miembros?**

**MEZZETTI:** La Constitución europea ha sido necesaria desde principios del nuevo milenio porque estamos convencidos de que es fundamental hacer un salto de calidad, es decir, de una integración económica a una integración de las personas o de los sistemas constitucionales y, por lo tanto, una integración política. Una Constitución es un instrumento jurídico que está dirigido a proteger los derechos, que como eje fundamental descansa sobre la persona y no sobre los mercados. Es esto último el aporte fundamental de la cultura europea al desarrollo constitucional.

**DÍAZ REVORIO:** Hay que tener en cuenta que en Europa Occidental lo que ha venido funcionando bien es un proceso dinámico de integración que está todavía lejos de terminarse. En el seno de este proceso, la Constitución europea es un paso más. Es seguramente el paso más importante de los que se han dado. Es un paso más para profundizar en aquello que ha venido funcionando bien. Esta integración europea todavía requiere de pasos adicionales. En este caso, es un paso muy trascendente desde el punto de vista jurídico y político, puesto que implica la cesión de una parte de la soberanía de los estados miembros.

Esta expresión puede resultar un tanto extraña, como si la soberanía se pudiera parcelar. En la concepción clásica esto no era posible. La soberanía era única y estaba unificada. Sin embargo, en la práctica la soberanía se puede compartir en alguna medida y aunque la Constitución todavía reconoce la soberanía de los estados miembros, es un paso muy importante en este proceso de integración. Por lo tanto, son de esperar resultados muy positivos de esta Constitución europea, si es que finalmente somos capaces de lograr hacerla entrar en vigor en los veinticinco estados miembros.

**2. En base a esa lógica de integración, ¿cómo se explica el caso de Suiza, Inglaterra o determinados países que todavía tienen reticencia (sobre todo los más desarrollados) a asumir la carga económica que implica incorporar a países que son cuantitativamente más pobres, como efectivamente son los de Europa del Este? ¿Hasta qué punto esto afecta la "identidad" europea que pretende la Constitución? ¿Si la**

**lógica es de integración, por qué pareciera que no todos están de acuerdo?**

**MEZZETTI:** Sí es cierto, en parte. En la misma temporada en la cual en Europa se conocían los fracasos debido a los referendos negativos en el caso francés y holandés, paradójicamente Suiza estaba votando a favor del inicio de las negociaciones con la Unión Europea. Por lo tanto, creo que en este sentido estamos experimentando cambios ya que los suizos se están dando cuenta que no pueden quedar fuera del contexto cultural y constitucional europeo.

Hasta ahora, creo que los países que rechazan la Constitución europea al propio interior de la Unión –como Inglaterra, que lo hace por razones de naturaleza geopolítica y de sus intereses extracomunitarios, a pesar de sus fuertes relaciones con Estados Unidos– les conviene más estar dentro de la Constitución europea. El caso de Suiza, quien rechaza la Constitución por razones de autarquía económica, si bien cuenta con una banca y sociedades muy fuertes, también es cierto que cuenta con recursos naturales muy pobres, que configuran una economía muy particular y por ello reparos a la incorporación. Es un panorama que va a cambiar.

**3. ¿Cómo se está planteando el respeto a las minorías nacionales en la Constitución europea, mas aún considerando los recelos que tienen algunos países con los inmigrantes y con determinados grupos religiosos? ¿Cuál es el papel de la tolerancia y qué instrumentos procesales se les otorga?**

**MEZZETTI:** Hay que distinguir dos problemas diferentes: en primer lugar, la protección de las minorías, según la Constitución europea y según las constituciones nacionales, significa protección de grupos étnicos, lingüísticos, idiomáticos, religiosos ya presentes en la Unión Europea que caracterizan la estructura y las tradiciones de los estados miembros. La Constitución europea dedica muchas normas tajantes a la protección de estas minorías, es decir, respeta la estructura interna y también dicta varias normas de protección a las minorías.

En segundo lugar, está el problema de la inmigración, es decir, la Constitución europea como toda Constitución enuncia principios y valores que deben ser respetados por los estados o ciudadanos, tanto ya integrantes, bajo responsabilidad, como aquellos que deseen ingresar a la Unión.

**DÍAZ REVORIO:** La Constitución europea contiene una declaración de derechos que ya estaba en la

Carta de Derechos del año 2000, que era previa a la propia Constitución, pero ahora se incorpora al texto constitucional dándole el máximo rango jurídico dentro de la normativa de la Unión; y esa declaración de derechos, principalmente con ciertas peculiaridades en los derechos de participación política, pero en fin con carácter general, son derechos de la persona que se predicen y, por lo tanto, la titularidad de los mismos puede ser ejecutable ante las instituciones de la Unión por cualquier persona, con independencia de su origen nacional o de su condición o no de nacional de un Estado miembro de la Unión.

Naturalmente, los derechos esenciales vinculados de manera inmediata a la identidad de la persona, como pueden ser la vida, la integridad física, la integridad moral y un largo etcétera, son derechos de toda persona con independencia de cuál sea su origen nacional. Dicho esto, es cierto que lo que existen son problemas importantes con la inmigración que cada vez es más numerosa y tiende a ser descontrolada, de tal manera que se producen en las fronteras externas de la Unión, entre otros casos por supuesto en España, pero también en Francia, en Alemania, en Austria y en el Reino Unido.

Se da una recepción de inmigrantes que va más allá, en muchos casos, de lo que resultaría adecuado desde un criterio de planificación y de racionalidad en el funcionamiento de la propia Unión. Esto naturalmente conlleva, porque no hay ningún Estado del mundo ni ninguna organización supranacional que pueda admitir sin límite el ingreso en sus fronteras, a no pocos problemas y conlleva al establecimiento de ciertos requisitos para el ingreso a la Unión Europea. Es decir, no hay un derecho absoluto de los ciudadanos externos a la Unión para ingresar a ella.

Una vez que han ingresado a la Unión sea de una forma o de otra, naturalmente como personas, como seres humanos, son titulares de los derechos fundamentales. Por lo tanto, desde el punto de vista de los derechos de la persona hay por supuesto unas ciertas trabas o dificultades para el ingreso a la Unión porque es necesaria esa regulación; pero una vez que una persona está en condición de reclamar el ejercicio de sus derechos frente a las instituciones de la Unión Europea, ahí no hay discriminación ni diferencia alguna por la condición nacional.

Otra cuestión es la regulación específica de colectivos de ámbito nacional. En este caso, la Constitución europea no contiene esa regulación de tipo específico porque la Unión Europea, no hay que olvidar, es una integración de estados y, por lo tanto,

el protagonista de la integración es el Estado. Es verdad que se tienen en cuenta las regiones que en algunos casos pueden tener una entidad casi nacional dentro del ámbito de la Unión, sin embargo la pregunta hacía referencia a entidades nacionales externas a la propia Unión.

Dentro del ámbito de la Unión, si se tienen en cuenta las regiones, existe un Comité de las Regiones, que tiene un cierto protagonismo, aunque subsidiario y menor que el que tienen los estados. En cuanto a las entidades nacionales externas a la Unión, naturalmente cuando un ciudadano que procede de otra nación ingresa a la Unión Europea tendrá los mismos derechos por su condición de persona, pero lógicamente no como tal colectivo nacional, no ocupa una situación especial.

No sé si logro responder a la pregunta porque parece que hacía alusión a todo un conjunto de problemas, a una serie de dimensiones que son variadas y son diferentes entre sí. Por un lado, una dimensión individual de cada persona con independencia de su pertenencia a un colectivo nacional y, por otro lado, una dimensión colectiva de las naciones, pero que esa dimensión colectiva a su vez admite un doble enfoque: si son naciones o entidades nacionales que puedan estar dentro de la Unión o si son externas. Trato de dar un panorama, aunque sea muy sucinto, de todos esos problemas.

#### **4. Una de las razones por las que Francia dijo “no” a la Constitución europea fue la fuerte oposición de los sindicatos de trabajadores. ¿Cuál es la realidad del tratamiento de los derechos laborales individuales y colectivos?**

**MEZZETTI:** Efectivamente, la situación en general del mercado laboral en Francia (pero no sólo allí) juega un papel importante a la hora de evaluar los juegos europeos internos en la nueva Constitución europea.

Esto es un problema porque, inevitablemente, se produce una competencia bastante fuerte entre la fuerza de trabajo nacional y la extranjera. En ese sentido, tengamos presente que vienen los ciudadanos de los países miembros recién entrados en la Unión, hay libre circulación en la Unión, sin pasaporte; así, un trabajador polaco se podrá trasladar fácilmente hacia Francia o España, por ejemplo, para trabajar allí y el empresario francés o español encuentra más cómodo contratar al obrero polaco porque le cuesta la tercera parte. Aún con todas las garantías laborales que el ordenamiento nacional ofrece, esto se considera como una de las peores

consecuencias de la integración comunitaria, lo que en realidad no es cierto.

Bajo muchos perfiles, la integración comunitaria significa también la integración de los nuevos mercados; así habrá que considerar, sin duda, por un lado, el costo de la mano de obra y los costos sociales que implica y, por otro, la apertura de los mercados. Estos fenómenos se consideran como potencialmente nocivos de la soberanía nacional. Creo, en todo caso, que el éxito del referendo francés y holandés se ha determinado negativamente por otras razones.

**DÍAZ REVORIO:** Dentro de la Carta de los Derechos de la Unión que está incorporada a la Constitución europea, los derechos del ámbito social y laboral están naturalmente incluidos y, por lo tanto, ahí no hay grandes diferencias con la mayoría de los textos constitucionales de los estados miembros de la Unión, de los estados europeos. Eso no plantearía mayores conflictos.

La pregunta que hace mención expresa a Francia, más bien creo que tiene un trasfondo relacionado con la pregunta anterior y con el fenómeno de la inmigración. Quizás el recelo que pueda estar detrás de la negativa de Francia a ratificar el tratado de la Constitución europea vaya a tener que ver, no tanto con que la Constitución europea no reconozca derechos del ámbito laboral, social o económico, que sí los incorpora y también los de las constituciones de los estados miembros, sino con el recelo de cierta población a sufrir una competencia de la población inmigrante en ese terreno, en concreto el ámbito social, laboral y en todos los demás.

Hay un temor que yo creo, en muchos casos, es infundado, es decir que no responde a una realidad: que la inmigración masiva pueda terminar por privar a los ciudadanos de la Unión de sus condiciones o de sus circunstancias sociales o laborales de las cuales vienen disfrutando en el momento actual. Creo que en muchos casos es infundado, porque la inmigración en Europa, muy por el contrario, lo que está realizando es un servicio importantísimo en ese ámbito social y laboral, porque la inmigración ocupa puestos de trabajo que son rechazados por muchos ciudadanos europeos. Asume labores, funciones laborales y profesionales que de otro lado quedarían vacantes. Si no existiese una inmigración –eso sí, controlada y regulada–, lo que quedarían son determinadas labores, sobre todo en la agricultura y en el sector de servicios, que quedarían vacantes. Es decir, habría ofertas de trabajo que no quedarían cubiertas.

Por lo tanto, yo no creo que esa sea la realidad, pero sí me da la sensación de que en la base de la

negativa francesa y también holandesa a ratificar el tratado de la Constitución europea hay recelos importantes en amplios sectores de la población hacia la amenaza que pudiera suponer el ingreso de nuevas personas en la Unión. No sólo de personas externas a la Unión, sino de personas de los países de reciente ampliación que ya se pueden mover con libertad en el ámbito de la Unión Europea y que pueden, por lo tanto, trasladarse y ocupar una serie de puestos de trabajo en países clásicos, que son países fundadores de la Unión. Por lo tanto, esto debería movernos a la reflexión del por qué países que fundaron la Unión, como Francia y Holanda, hayan dicho que no a la Constitución europea.

Yo sí veo aquí que puede haber un temor de ciertos sectores de la población a ver amenazada una situación de bienestar y de satisfacción básica de sus derechos sociales y laborales, y la pregunta hacía referencia expresa a esos derechos y que pueden verla amenazada por la ampliación de la Unión y también por la ampliación ya producida que nos ha llevado a veinticinco estados, y por posibles ampliaciones futuras como pueden ser otros estados de la Europa del Este, como puede ser la propia Turquía.

También quiero destacar una cuestión que es muy preocupante y que debe dar motivos para la reflexión y es que en Francia, cuyo voto negativo ha hecho temblar por momentos los propios cimientos de la Unión, quienes pedían el voto negativo a la Constitución europea eran la extrema derecha y la extrema izquierda. O sea es muy curioso que sean los sectores políticos más radicales, pero opuestos entre sí, es decir la extrema derecha con su idea de ver temblar la unidad de la nación y las esencias patrias, y la extrema izquierda porque piensa que la Constitución de la Unión Europea no garantiza suficientemente esos derechos sociales o esos derechos laborales.

Yo creo que no hay motivos para ese temor, pero reconozco que ese temor existe y naturalmente no podemos ignorar que se ha producido ese voto negativo que nos debe hacer reflexionar sobre cómo y de qué manera y en qué fases temporales queremos constituir esa Unión Europea.

##### **5. ¿Es la Constitución europea sólo del tipo formal o además garantiza una eficacia en el ámbito material de aquellos principios y derechos que consagra?**

**MEZZETTI:** Los parámetros para evaluar si estamos ante una Constitución no sólo formal sino también material son varios. Por ejemplo, en el

caso del principio de pluripartidismo, éste implica no sólo que hayan varios partidos sino también que éstos puedan ejercer su función en un sistema de libre competencia política, si hay elecciones regulares y periódicas; otro ejemplo: cuando la Constitución formal afirma el principio de oposición parlamentaria, debemos verificar si esta oposición efectivamente puede ejercer sus derechos, si hay una dinámica y eventualmente un conflicto parlamentario entre la mayoría y aquella.

El dato formal de la Constitución afirma determinados principios y se expresa a través de diversas disposiciones de garantía, luego hay que averiguar si el sistema político verdaderamente brinda dichos mecanismos para su efectividad. Un ejemplo a contrario son las constituciones de Asia Central que son muy buenas obras jurídicas y políticas. En ellas se reconocen todos los principios básicos y derechos fundamentales que se encuentran en las constituciones de carácter liberal. No obstante, si observamos el plano real, no verificamos que esos derechos puedan gozarlos y ejercerlos los ciudadanos, así como tampoco verificamos que aquellos derechos sean protegidos. Siendo así, nos percatamos inmediatamente de la situación: hay un abismo entre lo que se proclama formalmente y lo que acontece en la práctica.

**DÍAZ REVORIO:** En la historia vamos a encontrar un conjunto de factores muy amplio que explique este fenómeno.

La pregunta inmediatamente me trae a la mente una clasificación clásica del profesor Karl Lowenstein. En su Teoría de la Constitución, distingue constituciones normativas, nominales y semánticas. Las normativas, que es el objetivo último, son aquellas en las cuales la realidad institucional y la realidad política viven de una manera adecuada a lo que dice el texto de la Constitución. Las nominales, en cambio, tienen un texto constitucional idóneo, adaptado a los principios democráticos, a la separación de poderes, a la garantía de derechos, pero todavía una realidad social y política que no se consigue adaptar a ese texto constitucional. En las semánticas el texto, dice Lowenstein, es un simple disfraz para ocultar una realidad que ni siquiera se pretende cambiar, que ni siquiera se pretende adecuar a esos parámetros. Entonces, claro que es necesario un esfuerzo importante para esa adecuación.

En ese sentido, sí me parecen peligrosos textos constitucionales que en su visión, en su literalidad, pecan de expresiva ambición rayana en la retórica o a veces no rayana si no totalmente inmersa en lo que es la retórica. Es muy fácil poner hermosas

expresiones y palabras bonitas en los textos constitucionales a sabiendas de que eso jamás se corresponderá con la realidad. Y eso es una crítica muy peligrosa porque derechos que requieren esfuerzos materiales, impuestos económicos, impuestos financieros importantes, como pueden ser aquellos relativos a la salud, educación, seguridad social y medio ambiente y tantos nuevos valores y nuevos derechos, no se garantizan por el mero hecho de reconocerlos en un texto, no se garantizan por el mero hecho de escribirlos.

Entonces, ahí las constituciones tienen que hacer un esfuerzo de ser conscientes de esa realidad, que en algunos casos, aunque esto pueda ser criticable por otros motivos, lo que han hecho es reconocer una serie de principios que en realidad se pusieron como objetivos a conseguir y no como derechos ya realizados. Una educación de calidad, por ejemplo, no se consigue porque la Constitución diga que todos los ciudadanos tienen derecho a una educación de calidad. Hay que poner muchos medios detrás de eso.

La técnica puede ser poca e incurrir en la ingenuidad o tal vez, visto desde otra perspectiva, en la hipocresía al pensar que por tener un magnífico texto constitucional la realidad social y política cambiará como por arte de magia. Hay que poner también los medios y esos pues, son medios materiales, económicos, financieros y por supuesto también mecanismos efectivos de garantía de los derechos. Porque la mera proclamación no sirve para nada. Cuando el Poder Constituyente incurre en el error de tratar de proclamar sin límite, alguno o todos los derechos y los principios y valores que son deseables, pero que describen una realidad casi paradisíaca, y sin embargo luego no existen los medios para hacerla realidad, entonces incurrimos en ese constitucionalismo de esas constituciones nominales de las que hablaba Lowenstein y entramos en una situación que luego será muy difícil de corregir.

**6. ¿Existen casos en donde pueden colisionar dos principios o derechos fundamentales? Quisiéramos saber cómo se están tomando valores, como libertad o dignidad; ¿simplemente como principios rectores o se les está dando efectiva tutela?**

**MEZZETTI:** La Constitución europea adopta una "clasificación" distinta de los derechos, porque rechaza la clásica articulación de los derechos fundamentales, sociales, económicos y políticos. Así, los clasifica en base a criterios básicos como ciudadanía, justicia, libertad, solidaridad, igualdad.

Desde el punto de vista del contenido y de la regulación de su clasificación, la Constitución europea rechaza totalmente las tradicionales clasificaciones y diferenciaciones de contenido que encontramos en diversas constituciones del continente europeo.

Es cierto que cada derecho, prescindiendo de su clasificación formal, siempre puede presentar una doble cara: una de derecho fundamental y otra como derecho social. Por ejemplo, la Constitución peruana consagra sin lugar a dudas, como derecho fundamental, el "derecho a la educación" pero no entiendo como se ejerce ese derecho de manera efectiva si el Estado no crea una infraestructura para ello.

Por ello, podemos concluir que hay derechos fundamentales inmediatamente exigibles y otros que no tienen esa característica, como en este caso, donde el derecho a la educación es un derecho fundamental pero a la espera de ser implementado por la legislación ordinaria.

**DÍAZ REVORIO:** Al final la Constitución europea materialmente es una Constitución como su nombre lo dice. Formalmente, se discute si es un Tratado o si es una Constitución, o si es las dos cosas.

Fuera de esa discusión, la pregunta venía por el lado material y la Constitución en su sentido material o en sus contenidos tiene valores y tiene principios que pueden entrar en contradicción, por lo que no veo nada nuevo por ese lado. Le pasa a la Constitución española, a la francesa, a la alemana, a la italiana y a cualquier otra.

Cuando existen valores que pueden entrar en contradicción, hay que resolver esa contradicción mediante la ponderación de los valores en juego de cara a resolver un caso en concreto. Lo que me parecería peligroso es tratar de jerarquizar los valores de la Constitución europea, pero porque me parecería peligroso en cualquier Constitución. Si primero es la libertad y la dignidad queda por debajo o a la inversa, entonces el problema de la eutanasia lo resuelves de antemano.

Ninguna de las constituciones de los países europeos, que yo sepa, resuelve de antemano el tema de la eutanasia, por poner un ejemplo, o tantos otros problemas en el ámbito del derecho constitucional y la Constitución europea tampoco lo hace ni cabía esperar que lo hiciera. Será en la aplicación de la misma cuando los operadores y el poder judicial, por encima de todos, tenga que resolver y ponderar los valores en juego cuando entren en con-

tradición atendiendo a las circunstancias del caso concreto y ver cuál debe prevalecer.

Pero yo no soy partidario, y lo he manifestado reiteradamente, de jerarquizaciones entre los valores y si no lo soy en las constituciones nacionales no veo motivo para serlo en el ámbito de la Constitución europea. Por lo tanto, el problema que ahí se plantea no me parece más que un problema de Derecho constitucional, en el que ahora nuestro objeto de estudio ya no sólo son las constituciones nacionales sino también la Constitución europea. Pero los elementos, los parámetros, los principios para resolver ese tipo de problemas existen ya en el Derecho constitucional y no hay nada novedoso ahí.

### **7. ¿Cuál sería la explicación por la que ciertos países no son admitidos en la Unión Europea? ¿Cuáles son los parámetros que se utilizan? ¿Son objetivos o subjetivos?**

**MEZZETTI:** En la Constitución europea hay parámetros que sirven para evaluar el cumplimiento o incumplimiento de requisitos. Primero, para los estados candidatos, que son los mismos parámetros que enunciamos antes (el respeto a los principios proclamados en la Constitución europea). Si un Estado quiere entrar en la Unión tiene que demostrar que sus leyes y su ordenamiento jurídico son conformes a estos principios. Si no demuestra total conformidad con estos principios, tanto en lo formal como en lo sustancial, no puede entrar. Es decir, las autoridades comunitarias deben averiguar lo que contemplan las normas y cómo éstas se aplican.

Por otro lado, estos parámetros sirven también para los estados miembros. Así, un político que tiene la tendencia de no respetar estos principios puede ser sancionado de acuerdo a lo que regula la propia Constitución europea: los órganos comunitarios pueden convocar a ese Estado y pueden llegar como sanción a impedir que vote y participe en los trabajos de los órganos comunitarios. Por ejemplo, esta sanción ocurrió en el caso de Austria, cuando subió al poder un partido liberal de extrema derecha con tendencias xenófobas y la Unión Europea lo obligó a cambiar la coalición de gobierno, amenazándolo con la suspensión en la participación de los órganos comunitarios, y se logró con éxito.

**DÍAZ REVORIO:** Yo creo que son objetivos. Los parámetros fundamentales para el ingreso en la Unión Europea son parámetros de tipo políticos. Por lo tanto, es una equiparación en los sistemas políticos, en lo que es principios democráticos, separación de poderes y garantía de los derechos fundamentales.

Adicionalmente, hay requisitos económicos porque la Unión Europea surge como una comunidad económica europea en sus inicios y requiere una cierta similitud en parámetros económicos fundamentales, como pueden ser el desempleo, la inflación y la deuda pública, pues de lo contrario la cohesión se resentiría. Desde este punto de vista, la Unión Europea comenzó con seis estados y ahora está en veinticinco, por lo tanto no hay, yo creo, ningún tipo de exclusión basada en circunstancias subjetivas.

Acaso la pregunta sin mencionarlo tiende a apuntar a un supuesto que en el futuro se plantea como problemático o conflictivo como es el de Turquía. El problema de Turquía está en que, todavía al día de hoy, estos parámetros tanto en lo económico como incluso en lo político deben de adaptarse para poder ingresar a la Unión.

Hay que tener en cuenta que muy recientemente la Unión se ha ampliado con diez nuevos estados, sobre todo en la Europa del Este, que hace tan sólo unos años respondían a parámetros políticos bien diversos, pero que han sabido hacer las adaptaciones necesarias para cumplir esos requisitos básicos de identidad, requisitos que son previos y que son imprescindibles para el ingreso en la Unión, pues de lo contrario la cohesión dentro la Unión Europea se resentiría. Estos estados han conseguido entrar, aunque todavía dentro de la Unión tendrán que hacer un esfuerzo de equiparación para aumentar la profundidad con esos parámetros identitarios europeos.

Es verdad que ha habido también una previsión de otros dos. Inicialmente se preveía ese ingreso de hasta veintisiete estados y han quedado momentáneamente fuera Bulgaria y Rumania. Pero, Bulgaria y Rumania tienen previsto un ingreso muy próximo en la Unión. En cambio, Turquía tan sólo tiene una fecha de inicio de negociaciones para pensar en un eventual ingreso porque tiene un largo camino que recorrer.

Pero yo no creo que realmente haya unos criterios subjetivos por los cuales algún Estado pudiera tener vetado su ingreso a la Unión Europea en modo alguno. Lo que sí es verdad, es que ciertos estados que tienen interés en integrarse en la Unión Europea todavía tienen que hacer un esfuerzo muy importante para cumplir previamente unos parámetros mínimos que permitan su ingreso.

#### 8. ¿Cómo trata la Constitución europea el tema de la eutanasia?

**MEZZETTI:** Al existir regulaciones distintas y en algunos casos opuestas (como el caso de Holanda

que permite la eutanasia frente a España que la proscribire, pasando por legislaciones como la austríaca que la permite bajo ciertas condiciones), puede verse que cada país miembro le da un tratamiento diferente. Esta última es la principal razón por la cual la Constitución europea no se pronuncia sobre el tema dejando al arbitrio de sus estados suscriptores la regulación de esta materia a través de sus ordenamientos nacionales, sin perjuicio de que surja una posición común europea conforme la jurisprudencia del Tribunal de Justicia logre sus objetivos armonizadores y homogenizadores.

#### 9. ¿Qué relevancia le da la Constitución europea al principio de subsidiariedad? ¿Cómo es el proceso en la toma de decisiones de cada Estado? ¿Cada uno toma decisiones o existe un filtro mayor para los ciudadanos que permite una mayor participación directa?

**DÍAZ REVORIO:** Bueno hay que tener en cuenta que el proceso de integración europea que coincide por lo menos en muchos estados, debe hacerse compatible con un proceso de descentralización, que en algunos casos viene muy atrás y en otros, como el caso España, viene mas reciente un proceso de descentralización política interna, de tal manera que la toma de decisiones que tradicionalmente estaba absolutamente centralizada en el nivel estatal se ha ido descentralizando, hacia arriba en un nivel vertical, hacia arriba para la Unión Europea; pero también hacia abajo para el caso español, las comunidades autónomas, los estados federales, para los estados miembros de la federación y también para las entidades locales, de tal manera que encontramos una trayectoria vertical con una gran cantidad de instancias que tienen capacidad de decisión política y también capacidad de gestión administrativa. Es en este contexto en el cual se entiende el principio de subsidiariedad.

Ahora ya nuestros destinos no están íntegramente en manos del estado como antes, que era el único soberano y que centralizaba todo el poder político, sino que están repartidas en diversas instancias. Algunas muy próximas como nuestro ayuntamiento, la entidad local más próxima a nosotros; otras intermedias como pueden ser las regiones, otras también intermedias, pero todavía con un peso político muy importante como son los estados y la última de todas es la Unión Europea.

El principio de subsidiariedad significa, en esencia, que la instancia más alejada del ciudadano sólo intervendrá cuando no puedan hacerlo otras instancias más próximas por razones de necesidad de homogenización en el ámbito europeo o por

razones que hagan necesaria la adopción de unos principios comunes que no puedan adoptarse por las instancias más descentralizadas. Ese es el significado último del principio de subsidiariedad.

Por lo tanto, el principio en definitiva lo que viene a suponer es que la Unión Europea no pretende centralizar toda la toma de decisiones, sino, al contrario, aparecer en último lugar, como última instancia en la toma de decisiones, que sólo intervendrá en aquello en lo cual sea necesario mantener un criterio homogéneo, un criterio común para todos los estados de la Unión.

En los demás casos, se considera preferible que sea la instancia más próxima al ciudadano, la cual tiene, para empezar, una legitimidad democrática más inmediata, más próxima, más directa y, para seguir, conoce mejor los problemas, las peculiaridades de cada una de las entidades y debe ser la que con carácter habitual adopte las decisiones que afecten a los ciudadanos. Porque naturalmente la Unión Europea se basa en unos principios comunes, pero no puede ignorar las enormes peculiaridades y las diferencias significativas que existen entre cada uno de los estados miembros y luego, en cada Estado, entre sus diversas regiones y sus entidades territoriales. Y para resolver los problemas específicos de cada una de estas entidades territoriales están los órganos de gobierno propios de esas propias entidades territoriales.

De ahí que el principio de subsidiariedad, en distinta, deja a la Unión Europea como última instancia para garantizar una homogeneidad mínima, pero no una identidad total que no se pretende porque las culturas son diferentes, las tradiciones históricas y políticas también lo son y, por lo tanto, no se puede pretender una identidad total, sino sólo una homogeneidad como base.

#### **10. ¿Qué mecanismos de control político existen para los órganos integrantes de la Unión Europea? ¿Cuál es su vinculación con el principio de subsidiariedad?**

**MEZZETTI:** Debemos distinguir dos perfiles dentro del principio de subsidiariedad ya que básicamente funciona en las relaciones entre la Unión Europea y los estados.

Se da concretamente cuando la Unión puede decidir que una acción comunitaria es preferible a una acción de algún Estado. El mecanismo para dichas tomas de decisiones las establece la Constitución europea pues los órganos comunitarios obligan a que los parlamentos nacionales se involucren en el procedimiento de toma de decisión,

concediendo la invocación del principio de subsidiariedad, por lo que efectivamente hay un mecanismo de control de los parlamentos nacionales sobre los órganos comunitarios a la hora de invocarse dicho principio.

Por otro lado, existe un control del parlamento europeo y éste se da mediante la votación por el presidente de la comisión de cada país, siendo una manifestación de confianza y, asimismo, se dan controles como la moción de censura, interrogaciones, comisiones de investigación y los demás métodos de control conocidos.

**DÍAZ REVORIO:** Hay que pensar que la Unión Europea nace como una organización bastante atípica y original en su estructura y que originariamente no responde a los parámetros habituales de la división de poderes en los estados occidentales.

A diferencia de lo que es tradicional, que es un Ejecutivo, Legislativo y un Poder Judicial, la Unión Europea nace con una comisión que pretendía ser el Poder Ejecutivo pero que no es equiparable en absoluto a dicho poder, a la capacidad de decisión de los poderes ejecutivos de los estados; con un consejo en el cual están representados todos los gobiernos de los estados miembros y que verdaderamente surge como un Poder Legislativo, pero está lejos de ser una Cámara Parlamentaria; y, con un Parlamento que por su nombre sí sería esa Cámara Legislativa, pero que no legisla, sino que tiene en sus orígenes unas funciones puramente consultivas, fundamentalmente carentes de esa capacidad de decisión política y de creación normativa.

Esto se ha ido corrigiendo en las sucesivas reformas de los tratados y en la Constitución europea se corrige, si no totalmente, en buena medida, de tal manera que en la Constitución europea sí encontramos una comisión que tiende a aproximarse a los ejecutivos de los sistemas parlamentarios, por lo tanto con un origen parlamentario y con un verdadero control parlamentario de esa actividad de la comisión. Y tenemos un legislativo que tiende a apuntarse como legislativo bicameral. El Parlamento como Cámara de Representación de los pueblos de Europa y el Consejo como Cámara de Representación territorial porque en definitiva es un representante de cada uno de los estados. Y finalmente, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea como Poder Judicial.

Por lo tanto, el sistema que nace como un sistema absolutamente heterodoxo tiende a homogeneizarse con los sistemas parlamentarios. En el seno de la Constitución europea, empezamos a encontrar mecanismos de control político, en los cuales naturalmente el Parlamento, como procede en los

sistemas parlamentarios, es el eje, es núcleo del órgano de control del Ejecutivo. Por tanto, el Ejecutivo pasará a tener un origen parlamentario y estar sometido a ese control parlamentario.

Luego, la propia Unión ha reconocido una variedad de organismos que ha ido creando con una finalidad, principalmente, de control. Aparece un defensor del pueblo europeo, así como una serie de órganos que tienen esa finalidad. En el ámbito financiero también existen organismos específicos de control. Por lo tanto, se prevén estos organismos de control político que tienden a aproximarse a los que son propios de los estados democráticos. Luego están, naturalmente, los de control jurídico. El control jurídico recaerá naturalmente en el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y en el Tribunal de primera instancia que también ha venido creándose en las últimas reformas de los tratados y que realizará un control judicial, un control jurídico de toda la actividad de los órganos de la Unión. Por lo tanto, los controles existen. Otra cuestión es que funcionen con absoluta corrección.

En algunos casos en el pasado se han puesto de relieve algunas deficiencias en ese control. En ese sentido, parece que la Constitución europea también supone o supondrá por lo menos, si decidiera entrar en vigor, un paso adicional importante en el control de los organismos de la Unión porque ha generado ya una administración muy voluminosa y una burocracia nada despreciable, que por supuesto hay que tener en cuenta y que debe ser objeto de control en el terreno jurídico, por un lado, y en el político, por otro.

**11. ¿Cuándo existe un conflicto entre una norma de la Constitución de un Estado miembro y una de la Constitución europea, ¿cómo se trata dicho conflicto (más aún si uno de los principios de la Constitución europea es que tenga rango de tratado)? En el supuesto de que prevalezca la Constitución europea, ¿hasta qué nivel los Estados miembros están dispuestos a someter su soberanía?**

**MEZZETTI:** Es un problema que ya se ha solucionado hace algún tiempo. La Constitución europea afirma en su artículo sexto que la Constitución y el Derecho comunitario primarán sobre el Derecho de los estados miembros. Y ya hace décadas hemos llegado al éxito final según el cual efectivamente el Derecho europeo, contenido en los vigentes tratados, y el derecho derivado, contenido en reglamentos y directivas, tienen prevalencia sobre el Derecho de los estados miembros.

Así, si el juez se encuentra ante un conflicto entre una norma de Derecho europeo y una de Derecho nacional y tiene dudas sobre cuál aplicar, debe inaplicar la norma interna y aplicar la norma comunitaria. Es un éxito final que las cortes constitucionales nacionales ya han aceptado: el Derecho comunitario tiene preferencia y preeminencia total sobre el Derecho de los estados miembros, incluidas las normas constitucionales, con la sola excepción de la relación entre normas constitucionales europeas y principios fundamentales constitucionales nacionales, la llamada "Teoría de los contralímites".

Dicha teoría se basa en la premisa de que si las normas constitucionales de un Estado no pueden vulnerar principios fundamentales estatales, con mayor razón una norma de Derecho europeo tampoco podrá hacerlo. Esto también es extensivo para toda norma de Derecho Internacional.

**DÍAZ REVORIO:** Ése es un problema fundamental y difícil de resolver, y al cual cada Estado ha tratado de hacer frente a su manera. Yo mencionaría dos ejemplos bien diferentes: el alemán y el español.

La Ley Fundamental de Bohn fue reformada, no ahora para la Constitución europea, sino mucho antes, al inicio de los años noventa para el tratado de Maastricht porque se veía venir este problema. Si estamos en un proceso de integración y éste conlleva una serie de normas que se dicen prevalecer sobre los ordenamientos internos y, sin embargo, desde el punto de vista del ordenamiento interno la Constitución se dice a sí misma suprema, tenemos un conflicto servido. Tenemos dos tipos de normas que se consideran superiores a las demás y tenemos que incardinarlas una sobre otra.

Hay varias formas de hacer frente a esto. La Ley Fundamental de Bohn, por ejemplo, se reformó para dar cabida expresa en el ámbito constitucional alemán a la reforma de los tratados de Unión, diciendo que cuando estas reformas afectasen o pudieran afectar a las competencias de la Ley Fundamental de Bohn debería aprobarse con un procedimiento específico que, en síntesis, sería el mismo que para reformar la Constitución.

Esto es muy significativo porque se viene a admitir que la Constitución alemana puede reformarse por los tratados o puede modificarse por los tratados de la Unión Europea y por sus sucesivas reformas, pero cuando se produzca esa alteración o modificación ese tratado, para ser ratificado en Alemania, se va a seguir un procedimiento que sería el mismo que se seguiría para reformar directamente la Constitución.

Por lo tanto, es una fórmula que puede parecer un tanto compleja pero que, en síntesis, lo que viene a hacer es dar entrada, en el ordenamiento alemán, al ordenamiento de la Unión Europea reconociendo su superioridad, su primacía; pero eso sí, impidiendo que se produzca una reforma implícita de la Ley Fundamental de Bohn, sino previendo un procedimiento para que cuando esto venga a darse, sean las mismas mayorías que se necesitarían para reformar la Constitución alemana las que den el visto bueno a ese tratado de la Unión Europea o, en este caso, el tratado de la Constitución europea.

En España el problema no se previó en su momento. La Constitución española no menciona la realidad europea. Ahora se está hablando de que se reformará para darle solución porque el problema no ha recibido esa solución en el sistema español. Tan sólo hay un artículo que permite transferir a organizaciones supranacionales competencias derivadas de la Constitución. Este artículo que es el 93 de la Constitución española, que ha sido objeto de muy diferentes interpretaciones y el propio Tribunal Constitucional lo ha interpretado de forma distinta en el año 1992, de cara a la ratificación del tratado de la Unión Europea, y en el año 2004, de cara a la ratificación al tratado de la Constitución europea.

En síntesis, el Tribunal Constitucional español, de manera que algunos entendemos un tanto sorprendente, extraña y difícil de entender, ha venido a decir que la Constitución Europa no contradice la Constitución española y ello porque ésta sigue siendo norma suprema, pero el derecho de la Unión Europea también, como dice su Constitución, tiene primacía. Cuando muchos pensábamos que esto era más o menos lo mismo y que no podía darse a la vez la supremacía de ambas, el Tribunal Constitucional español ha venido a decirnos que sí puede producirse porque supremacía y primacía no son lo mismo. Ha venido a decir que la Constitución española sigue siendo superior en rango al Derecho europeo y, sin embargo, que la Constitución permite, a través del artículo 93, que el Derecho de la Unión Europea prevalezca sobre la propia Constitución española en el ámbito limitado de las competencias de la Unión.

Yo me pregunto cómo una norma puede ser suprema y, sin embargo, permitir que otra prevalezca sobre sí misma y cómo la norma que prevalece esté, sin embargo, sometida a la que es suprema porque de hecho la Constitución europea, como acabo de mencionar, está sometida al control de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional español; y esto se viene a producir en la mayoría de los estados de la Unión. En definitiva, yo creo que el problema que se apunta en la cues-

tion es de enorme trascendencia y requiere otro tipo de soluciones que no sean la mera imaginación u originalidad de un tribunal para matizar sutiles diferencias entre conceptos que en principio parecían incompatibles. Yo creo que el destino último de un proceso de integración es reconocer, sin ambages y sin matices, que la Constitución europea tiene que prevalecer sobre la de los estados miembros. Al final tampoco estamos inventando aquí algo que no se haya producido nunca.

Con todas las peculiaridades que queramos imaginar, el proceso de integración europea nos recuerda, en lo remoto, al proceso de integración de los Estados Unidos de América, al proceso de integración alemana o de creación de la Confederación Suiza. Es decir, son procesos de integración de entidades que son soberanas hasta que en un momento dado ceden esa soberanía y crean una entidad a la que reconocen como superior y cuya norma básica es reconocida como superior a sus propias constituciones.

Eso no me parece escandaloso ni me parece problemático, pero lo que sí me parece es que las constituciones de los estados miembros deben articular los mecanismos para reconocer eso de manera abierta y sin ambages, no para de una manera sutil seguir recociéndose suprema, pero sin embargo admitir la primacía de algo sobre lo que es supremo. ¿Cómo puede algo primar sobre lo que es supremo? Si ello se admite eso ya no sería supremo.

En fin, estas son reflexiones que yo hago, que algunos autores comparten, pero naturalmente otros no. La solución que se ha dado en España ha sido objeto de críticas pero también encendidas defensas y lo único que se pone en relieve es que es una cuestión compleja, difícil de resolver y nuclear, razón por la cual me parece muy oportuna esa última pregunta.

## 12. ¿Se ve con optimismo la aprobación de la Constitución europea?

**DÍAZ REVORIO:** Yo creo que es difícil ser profeta en estas cuestiones, por eso no quisiera aventurarme demasiado. Pero yo tengo la sensación de que si no se producen más negativas, es decir, si finalmente terminado un proceso de ratificaciones entre 25 estados tan sólo encontramos dos que la han rechazado –como son Francia y Holanda, los dos que han votado en contra hasta ahora– se buscarán mecanismos al final de la Constitución de manera muy enigmática.

Lo que viene a decir es que si no se producen las veinticinco ratificaciones, pero sí se supera un

número determinado de ellas, los estados se volverán a reunir y decidirán lo oportuno buscando algún mecanismo. Creo que eso es lo que harán. Buscarán algún mecanismo para que Francia y Holanda por supuesto no queden fuera de esa Constitución y para que se incorporen a la misma.

Un posible mecanismo es simplemente dar una segunda oportunidad a Francia y Holanda y ampliar lapsos temporales. Lo que sí creo es que no se van a cumplir los plazos que está previendo la Constitución europea. Pero seguramente si son sólo Francia y Holanda los que quedan fuera de la Constitución, no me imagino un escenario de una Constitución en la cual no participen Francia y Holanda y tampoco me imagino un escenario en el cual la Constitución no entre en vigor sólo por Francia y Holanda. Por lo tanto, yo creo que habría una reconsideración y una búsqueda de algún mecanismo que permita, aunque fuera al final del proceso, incorporar a Francia y Holanda.

Hay que tener en cuenta que la Constitución, a diferencia de otros ámbitos muy significativos de cooperación reforzada, no admite término medio, es decir, o entra en vigor para todos o no entra para ninguno, o entra en vigor sólo para algunos, pero para los que no entra en vigor quedarían fuera de la Unión Europea. No sé si soy capaz de explicar bien esta cuestión. Por ejemplo, el euro era un ámbito de cooperación reforzada en el cual voluntariamente los estados asumían si querían incorporarse al euro o no. De hecho, estados como Suecia y el Reino Unido no quisieron incorporarse al euro

y hoy están fuera y, sin embargo, permanecen en la Unión.

En el caso de la Constitución europea eso no cabe. El que quede fuera de la Constitución europea –si la Constitución entra en vigor– queda fuera de la Unión porque la Constitución establece el funcionamiento del Parlamento, de las instituciones de la Unión, del Consejo. No cabe imaginar que para todos los estados el Parlamento tenga una composición determinada y para Francia otra, que fuera la del sistema anterior, o para Holanda otra. No cabe imaginar un Parlamento que para una parte tenga una estructura nueva y para otra una estructura antigua. O estás en la Unión y, por lo tanto, estás en el Parlamento Europeo y en el Consejo de la Unión Europea, o te quedas fuera y quedarías fuera a todos los efectos. Eso sería traumático e impensable. Soy relativamente optimista y tiendo a pensar que se recuperarán Francia y Holanda.

Otra cosa que no me quisiera imaginar, porque sería realmente problemática, es que lo de Francia y Holanda arrastre, como si fueran un conjunto de fichas de dominó, la negativa en otros países. Me preocupa mucho lo que pueda decir el Reino Unido y algunos otros. Entonces, si el número de votos negativos a la Constitución fuera tan significativo que hiciera difícil pensar en recuperar ésta, pues tendríamos que asumir que hay que abandonar este proyecto y plantearnos una nueva Constitución que responda a otros parámetros o que permita solucionar los problemas que hubieran impedido la aprobación de aquella. En fin, ese es el escenario más negativo que en este momento no quiero siquiera imaginar.