

## LA CIUDADANÍA EUROPEA Y LA COHESIÓN SOCIAL EN EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Josefina Cuesta

### Evolución de la idea de los Estados Unidos de Europa

históricamente, la concepción de unos Estados Unidos de Europa constituye un precedente digno de ser considerado. Corresponde a la Revolución Francesa el mérito de hacer pasar del súbdito, subordinado al poder real y la nobleza, al ciudadano actor de su propio destino. El derecho divino de los reyes se trasmuta en soberanía popular. La Convención de 1795 declara que los pueblos son independientes y soberanos. Curiosamente son los vencedores de Napoleón los que organizan en 1814 el «Directorio Europeo», de Metternich, Castilnag, Hardeberg y Nesselrode, y al año siguiente se acuerda la Santa Alianza, al tiempo que Saint-Simon proclama la necesidad de reunir a los pueblos europeos en un solo cuerpo político. «Europa tendrá la mejor organización posible, si todas las naciones que encierra, gobernadas cada una por un parlamento, reconocieran la supremacía de un Parlamento general colocado por encima de todos los gobiernos nacionales e investido del poder de juzgar su diferencias». El texto es francamente anticipatorio<sup>1</sup>.

Después del periodo revolucionario de 1848, Carlos Cataneo piensa ya en unos Estados Unidos de Europa para conseguir la paz y el teólogo Flerck ve posible también que se constituya un día una federación de Estados. Los librecambistas y pacifistas convocados por Gurritch se reúnen en París para el Congreso de la Paz (1849). Víctor Hugo, que preside este Congreso, afirmaría que

igualmente llegará un día en que la guerra entre París y Londres parecerá tan absurda como entre Rouen o Amiens; día llegará en que Francia y Rusia, Italia y Alemania y todas las demás naciones del continente, sin perder sus cualidades

peculiares y su glorias individuales, se fundirán en una unión europea y constituirán la fraternidad europea<sup>2</sup>.

Sin duda la idea de fraternidad europea incluiría lo que más tarde se denominaría conciencia de la ciudadanía. Ante la amenaza de nuevos conflictos, Víctor Hugo, Louis Blanc y Edgar Quinet proclaman un *Manifiesto* reafirmando que la paz no es posible sino entre naciones libres unidas en confederaciones. Desde esta perspectiva se convoca el Congreso de Ginebra de 1877 y en él se logra obtener una Liga para la paz y la libertad y una publicación en versión alemana y francesa que lleva el título de *Los Estados Unidos de Europa*. Se publicó semanal o mensualmente hasta la Primera Guerra Mundial. Un camino distinto es seguido por los marxistas, después de la fundación de la Asociación internacional de Trabajadores en 1863. Karl Marx es contrario a la integración de Europa, pues considera que al mismo tiempo que el antagonismo de clases dentro de la nación, desaparecería la hostilidad entre las naciones.

La flaqueza política de la Sociedad de Naciones (SdN) permite, no obstante, que Bertrand de Jouvenel publique *Hacia los Estados Unidos de Europa*, en que postula una unión europea en el marco de la SdN. Esta orientación permitió que el 5 de septiembre de 1930, en la gran sala de la SdN, Aristide Briand propugnase que entre los pueblos que se agrupan geográficamente en Europa debe existir una unión de tipo federal. Las reacciones de los gobiernos, expresadas fuera de las Asambleas, no hicieron sino expresar reservas. La prensa británica acusó a Briand de querer romper los lazos entre Europa y los Estados Unidos de América. El mismo día de la apertura del Congreso pan-europeo de Berlín, organizado por el conde Coudenhove-Kalergui el 17 de mayo de 1929, Briand insiste en nombre del gobierno francés, presentando un *Memorandum*

en cuya primera parte se subraya el principio de unión moral europea y la solidaridad entre los estados europeos. La lectura del documento que figura en *Actas* permite observar en esta enunciación la idea de una fraternidad entre los ciudadanos de Europa, si bien se precisa que la organización federativa de Europa estaría siempre ligada a la SdN. El gobierno español examinó la cuestión con atención y, si bien no retiró su apoyo a las propuestas de Briand, se reafirma en sus relaciones con Hispanoamérica y mantiene el dogma de la soberanía y la completa independencia de los Estados. En este contexto la Convención de Ouchy, firmada el 19 de junio de 1932 entre la Unión Belgo-Luxemburguesa y los Países Bajos, pasó inadvertida. Con la muerte de Briand, el 7 de mayo de 1932, finaliza un capítulo premonitorio de posteriores iniciativas que sólo habría de repetirse pasada la Segunda Guerra Mundial.

### El proceso de unificación política de Europa

En el Congreso de Europa, celebrado en La Haya en 1948, se pergeñó la idea de constituir una asamblea representativa a la espera de que los Estados estuvieran dispuestos a transferir a una autoridad supranacional una parte de su soberanía. Por otra parte el 19 de mayo de 1948 se firma el Pacto de Bruselas, en el que Gran Bretaña, Francia y los tres países del Benelux se comprometen a una ayuda mutua, tanto en el terreno militar como en el económico, social y político. Inmediatamente después, en julio de 1948, en una de las primeras reuniones de los Ministros de los cinco países, Georges Bidault insistió en la realidad de un movimiento de opinión ciudadano favorable a la creación de instituciones europeas. El primer Ministro belga Spaak dio su conformidad y Robert Schuman impulsó esta idea reuniendo a un comité de estudio que llevó a la creación de un comité plurinacional compuesto de 18 miembros. Se encuentra aquí el origen del Consejo de Europa, cuyo estatuto se adopta el 5 de mayo de 1949.

En esta situación, y para afrontar las dificultades que ofrecía la acción interestatal de la diplomacia clásica, Robert Schuman recurre a la amplia experiencia y prestigio de Jean Monnet, Comisario del Plan francés de modernización, nombrado por Charles de Gaulle en 1945. Monnet y sus próximos colaboradores redactan una *Nota* para el ministro, y un funcionario de su gabinete entrega personalmente al Canciller Adenauer en Bonn la Declaración de 9 de mayo de 1950. La respuesta del Canciller alemán es afirmativa, a fin de crear una nueva entidad para la administración en común del carbón y del acero. En estas condiciones, el 18 de abril de 1951 se firma el Tratado por el que se establece la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Los seis

Estados signatarios lo ratifican y el 10 de agosto de 1952 se constituye la Alta Autoridad presidida por Jean Monnet. Fue necesario un año para concluir las negociaciones del Tratado de París.

A la vista del fracaso del proyecto de la Comunidad Europea de Defensa (CED), sobre la base del Tratado de 27 de mayo de 1952, que nunca entró en vigor, los gobiernos del Benelux preparan un plan que es sometido a la Conferencia de Messina del 1 al 3 de junio de 1955, la cual decide proseguir la integración europea, con el proyecto de crear un mercado común. Un comité intergubernamental y varias conferencias de expertos se reúnen en el curso de 1956 y sus trabajos concluyen en la firma de dos tratados, en Roma el 25 de marzo de 1957, que crean respectivamente, como es sabido, la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA).

### La compleja evolución de la integración europea

Con la entrada en vigor del Tratado de Roma el 1º de enero de 1958 comienza a producirse el complejo proceso de la integración europea. El 4 de enero de 1959 se crea la Asociación Europea de Libre Cambio (AELE) y el 14 de diciembre de 1960 la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El 1 de enero de 1973 se produce la adhesión a la CEE del Reino Unido, de Irlanda y de Dinamarca. El 10 de diciembre de 1974, en la Cumbre de París, se decide la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. El 1 de enero de 1981 Grecia se suma como décimo miembro a la Comunidad. El 1 de enero de 1986 se adhieren España y Portugal. El 1 de julio de 1987 entra en vigor el *Acta Única*, que añade un Título a los Tratados anteriores sobre la cohesión económica y social y estructura la cooperación política europea. El *Acta Única* europea (1986) incluyó en el *Tratado de Roma* la voluntad de crear un espacio sin fronteras, eliminando los controles sobre las personas —de cualquier nacionalidad— en las fronteras interiores. Este espacio no se creó antes de la fecha límite prevista, el 31 de diciembre de 1992.

Sin embargo, el desarrollo del *Acta Única* llevó al Consejo, en 1990, a ampliar el derecho de residencia a las personas que no ejercieran una actividad económica, siempre que dispusieran de suficientes recursos y de cobertura social. Este derecho ampliado de circulación y residencia de las personas quedó efectivamente consagrado con la creación de la ciudadanía europea en el *Tratado de la Unión Europea* (1992)<sup>3</sup>. En 1992 el *Tratado de la Unión Europea* explicitó el carácter de la ciudadanía europea en el *Tratado* constitutivo de la Comunidad (artículo 17 antes 8). Tras la firma de este Tratado, la

declaración del consejo europeo de Birmingham precisó aún más, en octubre de 1992, argumentando que la ciudadanía de la Unión otorga a nuestros ciudadanos más derechos y más protección «sin suplantar en modo alguno la ciudadanía nacional», teniendo presente «que la cuestión de si una persona tiene la nacionalidad de uno u otro Estado miembro se determina únicamente dentro del derecho interno de ese Estado». En realidad, la Unión Europea dimana del *Tratado de Maastricht* de 1º de noviembre de 1993 que consagra el paso de una Europa meramente técnica hacia una integración de carácter político. Todas las concepciones, más o menos utópicas, que se habían formulado desde el siglo XIX parecen sedimentarse potencialmente en este *Tratado*.

Según el Tratado de Maastricht es ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. La ciudadanía de la Unión se crea para reforzar y potenciar la identidad europea, haciendo que los ciudadanos participen más estrechamente en el proceso de integración comunitaria. Gracias al desarrollo del mercado único, los ciudadanos disfrutan de una serie de derechos generales en diversos ámbitos, como son la libre circulación de bienes y servicios, la protección del consumidor y de la salud pública, la igualdad de oportunidades y de trato, el acceso a un puesto de trabajo y la protección social<sup>4</sup>.

De este modo, se distinguen, desdoblan y superponen dos figuras político-jurídicas, la de ciudadanía y la de nacionalidad, que a efectos prácticos carecen casi de valor en el ámbito puramente internacional. La construcción europea, elevándose del plano económico al político, descubre la mayor vinculación de los órganos directivos de la Unión en el aspecto legislativo, estableciendo el procedimiento de co-decisión, para la mayor parte de las normas, entre el Consejo y el Parlamento europeo, es decir, entre la instancia que se afirma representa a los gobiernos y la que se considera que es representación directa de los ciudadanos. En realidad el *Tratado de Maastricht* superpuesto a las decisiones y prácticas anteriores convierte a la Unión Europea en una entidad difícil de asimilar y, aparentemente, de administrar. Sí es claro que la «Declaración de Laeken» proclama que la unificación de Europa es inminente, y que esta verdadera mutación demanda otros métodos que los seguidos desde hace cincuenta años.

En 1997 el *Tratado de Ámsterdam*, que entró en vigor el 1º de mayo de 1999, aportó una solución política que permite avanzar en la libre circulación de las personas. La integración del acuerdo de Schengen en el Tratado de la Unión Europea permite, no obstante, que determinados Estados manifestaran su deseo de permanecer en una situación especial, conservando los controles de sus fronteras con el resto de los estados miembros.



Camino del trabajo con una bolsa para compras imprevistas. Vi una vez en el metro a un imponente militar con un abultado portafolios en el que —uno diría— llevaba poco menos que los códigos nucleares del país. Al abrirlo, en su interior resultó no haber más que un pollo congelado.

Posteriormente, el 10 de diciembre del 2000, se culmina ese «calamitoso compromiso»<sup>5</sup>, el Tratado de Niza, que conlleva la reestructuración de los órganos de la Unión y proclama la *Declaración de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea* que no se integra en los *Tratados*. La extrema complejidad del texto de Niza, otorgando una distribución de votos en función de unas variables totalmente discutidas con posterioridad, expresa también el agotamiento de la Europa de los gobiernos y de los funcionarios.

En estas circunstancias, se decide crear una «Convención Europea» para redactar una *Constitución* para Europa, presidida por el ex presidente de la República Francesa Giscard d'Estaing<sup>6</sup>. Un proyecto de *Constitución* europea es sometido a la Conferencia gubernamental el 30 de setiembre de 2003, que debería de transformar el proyecto de la Convención en un proyecto de *Tratado constitucional*. La Conferencia contó para sus debates con la presencia de los diez futuros nuevos miembros de la Unión. La Conferencia despedazó en sus discusiones el proyecto de la Convención y transmitió al

Consejo europeo (12-13 de diciembre de 2003) un texto que introducía elementos todavía más complejos. El Consejo concluyó sin ningún acuerdo, en particular por las posiciones de España y de Polonia, que se declararon disconformes por falta de representatividad en los votos del Consejo, y el proyecto inicial quedó como única base para la redacción del nuevo tratado. A ello se añade que el 16 de abril de 2003 se acuerdan en Atenas los tratados de adhesión concluidos con los diez nuevos Estados de la Unión, que entran a formar parte de la misma el 1º de enero de 2004.

### La naturaleza del Proyecto de Tratado

Este proyecto de *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*<sup>7</sup>, fue adoptado el 18 de junio de 2004 y suscita grandes dificultades, tanto de índole jurídica como política. A tal efecto hay que tomar en consideración que el texto referido incluye 36 Protocolos, 2 Anexos de Tratado y 49 Declaraciones relativas a las disposiciones de la *Constitución*. En lo referente a los problemas jurídicos se plantea una realidad ineludible: es difícilmente asumible que un tratado internacional, propiamente dicho, constituya a la vez una *Constitución* para un conjunto de Estados. Nos encontramos, por tanto, con un instrumento aparentemente contradictorio en cuanto a su propia naturaleza jurídica, porque son cosas distintas las relaciones internacionales, objeto de un *Tratado*, bien se trate de tratados-leyes o de tratados-pactos, que de una *Constitución*. En todo caso, esta clase de acuerdos pudiera estar más allá del sentido de lo que contempla la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969). Y la razón es obvia, las prescripciones de este cuerpo jurídico no atañen a las constituciones objeto del derecho político que normalmente tienen su origen en una «asamblea constituyente» que se establece para una forma de ordenamiento jurídico que deriva de un acto de soberanía popular.

Nos encontramos con la forma de una convención atípica cuyo objeto no es sólo regular las relaciones entre sujetos internacionales, sino que pretende estructurar relaciones internas más propias de una organización federal o confederal, sin que constituya un auténtico y único sujeto internacional. ¿Cuál es, en definitiva, el sistema político que consagra la llamada *Constitución*? Sin duda alguna, esta pregunta tiene que responderse en función de la propia definición y objetivos que figura en el *Tratado*. En el artículo 1-1, su párrafo primero debe ser leído y entendido en su integridad, al establecer que

la presente *Constitución* que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus

objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le atribuyan.

De este precepto, en relación con la totalidad de su articulado, claramente se desprende: en primer término, que parece haber una doble voluntad, la de los ciudadanos y la de los Estados que son miembros de la Unión. En segundo término, que esta duplicidad de voluntades distinguiría a los ciudadanos de sus Estados, lo cual de por sí representa una curiosa antinomia, en consideración al principio de que los ciudadanos europeos lo son en razón de ser nacionales de cada Estado. El artículo 1-2 enuncia los valores de la Unión y el 1-3, sus objetivos y, entre otros, según lo dispuesto en su ordinal 4, se refiere a sus relaciones con el resto del mundo y, en particular, al respeto de los principios de las Cartas de Naciones Unidas. El artículo 1-5 se refiere a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros que consagra que la Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante la *Constitución*, que igualmente consagra el respeto a su identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales, políticas y constitucionales, de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional.

Otro aspecto no menos interesante se encuentra en el artículo 1-6, al prescribir que la *Constitución* y el derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta, primarán sobre el derecho de los Estados miembros. De este modo, se observa que si bien el *Tratado* dice respetar las Constituciones de los Estados que componen la Unión, sin embargo al prevalecer el derecho comunitario sobre los derechos estatales, sus instituciones se ven afectadas en los casos en que los derechos de las constituciones están subordinados a los que constituye y constituirá legislación comunitaria. En otros términos, los Estados miembros renuncian a una parte de su capacidad legislativa. La Unión presentaba desde hace mucho tiempo problemas muy parecidos, que el Tribunal de Justicia ya había tratado en ocasiones anteriores. La dificultad radica en el valor y eficacia interna de los *Tratados* comunitarios superpuestos, para los Estados miembros que los habían suscrito, y con respecto a terceros. En el asunto Van Gend & Loos, el TGCE estimó:

que el Tratado CE constituye algo más que un Acuerdo, que sólo crea obligaciones recíprocas entre los Estados contratantes, pues además de los Gobiernos se refiere a los pueblos y lo hace, de forma más concreta mediante la creación de órganos en los que se institucionalizan poderes soberanos cuyo ejercicio afecta tanto a los Estados miembros como a sus ciudadanos. Por estas razones ha de llegarse a la conclusión de que *la Comunidad constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional, a favor del cual los*

*Estados miembros han limitado su soberanía, si bien en un ámbito restringido y cuyos sujetos son no sólo los EM sino también sus nacionales»<sup>8</sup>.*

En el Asunto *Costa/ENEL*, en su conclusiones el Tribunal expresaba que

al derecho creado por el Tratado, nacido de una fuente autónoma, no se puede oponer, en razón de su específica naturaleza original, a una norma interna, cualquiera que sea ésta, ante los órganos jurisdiccionales sin que, al mismo tiempo, pierda su carácter comunitario; [...] o exista la transferencia realizada por los Estados de su ordenamiento jurídico interno a favor del comunitario. Los derechos y obligaciones correspondientes a las disposiciones del *Tratado*, entrañan, por tanto, una limitación definitiva de su soberanía, contra la que no puede prevalecer un acto unilateral ulterior incompatible con el concepto de Comunidad<sup>9</sup>.

En esta situación no es de extrañar la apreciación de J.-L. Halpérin de que «la penetración del derecho europeo está llamada a afectar al conjunto de las ramas del derecho, con el riesgo de provocar nuevas resistencias nacionales como se había suscitado en los años 1970-1980 con la cuestión de la primacía del derecho comunitario»<sup>10</sup>. Es evidente que la llamada «Constitución



La generación que sufrió la revolución, la colectivización, el terror estalinista, la guerra mundial... Los ancianos carecían ya de energía, por no hablar de fe, para acoger la perestroika con entusiasmo. Era como si la cosa no fuera con ellos.

para Europa» otorga a la Unión personalidad jurídica, pero a su vez no desprovee de tal personalidad a los Estados miembros que la constituyen, regulando en todos los casos, la facultad de concluir tratados o acuerdos internacionales. Desde un punto de vista objetivo, el alcance de la utilización del término Constitución ha quedado seriamente descrito por Ph. Moreau Defarges, quien argumenta que:

una Constitución implica un solo pueblo, una Constitución contiene una cláusula de revisión, estipulando que toda modificación de esta Constitución será sometida a uno o varios procedimientos particulares. El proyecto constitucional de la Convención europea no sólo toma en consideración de la pluralidad de pueblos de la UE sino que prevé que toda revisión estará regida por la exigencia diplomática clásica del acuerdo unánime para la adopción de toda modificación<sup>11</sup>.

A este razonamiento hay que añadir la antinomia suscitada por la aceptación de una retirada voluntaria de la Unión, puesto que no se conoce ninguna Constitución que prevea, de manera expresa, la retirada de un Estado federado o de una región determinada, cualquiera que sea la autonomía de que pueda gozar. Contrariamente, el artículo I-60 del Título IX de la Parte I prevé en su numeral 1 que «todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión».

### La acción exterior de la Unión

El título V de la parte III, relativo a la acción exterior, y concretamente su artículo III-293, contempla en el párrafo segundo del ordinal 1 que «las decisiones europeas de Consejo Europeo sobre los intereses estratégicos de la Unión, tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de acción exterior de la Unión. Podrán referirse a las relaciones de la Unión con un país o una región, o tener un planteamiento temático. Definirán su duración y los medios que deben facilitar los Estados miembros». Al propio tiempo, el párrafo segundo de dicho numeral, establece que el Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad.

El capítulo VI se refiere a los Acuerdos internacionales en cuyo artículo III-323 se contempla que la Unión podrá celebrar un acuerdo con uno o varios terceros países u organizaciones internacionales, cuando la Constitución así lo prevea o sea necesario para alcanzar algunos de los objetivos establecidos en ella. Y además precisa que los acuerdos celebrados por la Unión vincularán a la Unión y a los Estados miembros. Pero también es necesario subrayar el complejo procedimiento establecido en el artículo III-325 para la negociación y celebración de estos acuerdos, en cuyo ordinal 11 se establecen serias

limitaciones y se prevé el recurso de obtener un dictamen del Tribunal de Justicia, sobre la compatibilidad con la Constitución de cualquier acuerdo previsto. La doctrina internacional se ha referido de manera uniforme a la competencia internacional de los Estados federales. Así M. Virally afirma que «la distribución de competencias entre el estado federal y los estados federados opera en la práctica según modalidades extremadamente variadas. En todos los casos las cuestiones de defensa y de relaciones exteriores —políticas y económicas— se revelan propias de la federación. El federalismo tiene las llaves de la integración democrática de una pluralidad de Estados en el interior de un aparato gubernamental único»<sup>12</sup>.

Pero en el artículo 1-7 se declara que la Unión tiene personalidad jurídica, esta personalidad debe coexistir con la personalidad jurídica de cada Estado y nos encontraríamos con el principio de una doble representación internacional. Además cabe poner en tela de juicio la plena capacidad jurídica de los Estados para concertar otros Tratados y, en tales supuestos, los Estados miembros de la Unión han perdido parcialmente su *making treaty power*.

Por otra parte, el capítulo VII regula las relaciones de la Unión con organizaciones internacionales, terceros países y delegaciones de la Unión. Así en el artículo III-327 se contempla que la Unión establecerá todo tipo de cooperación adecuada con los órganos de las Naciones Unidas y de sus organismos especializados, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación de Europa y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. Además la Unión mantendrá también relaciones apropiadas con otras organizaciones internacionales.

El artículo III-328, de una parte, en su párrafo 1 establece que las delegaciones de la Unión en terceros países y ante organizaciones internacionales asumirán la representación de la Unión. Además, en su párrafo 2 precisa que las delegaciones de la Unión estarán bajo la autoridad del Ministro de Asuntos exteriores de la Unión, y *actuarán en estrecha cooperación con las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros*. ¿Cómo es posible compatibilizar la doble representación en organismos internacionales de los que forman parte todos o al menos una mayoría de los Estados miembros?



Nacionalistas en Riga (Letonia). Noviembre de 1989. Lo impresionante de esas pequeñas manifestaciones era que no se vociferara. Acompañadas con cantos, dejaban claro que la independencia era inevitable, imparable. Dos años después habría muertos en Vilna.



Los *morsas* son los incondicionales del baño, a cualquier temperatura. En momentos así uno entiende cómo pudo soportar este pueblo sin rechistar la industrialización, el Gulag y un auto-genocidio, pero también se pregunta de dónde pudo salir tanta capacidad de horror.

A la hora de su representatividad internacional, especialmente respecto a los órganos de la comunidad internacional organizada, los Estados Unidos de América disponen de un solo voto, lo mismo puede decirse de la Federación Rusa (que ha compatibilizado siempre, por razones políticas, los votos de Ucrania y Bielorrusia). Cabe decir que en idéntica situación se encuentra Alemania, como Estado Federal, o Suiza, como Confederación Helvética. La Constitución para Europa no insta un Estado salvo que se pretenda tener un órgano político único y que los veinticinco que lo forman se vean privados de su derecho de voto en instancias parlamentarias o técnicas de carácter internacional. Bueno es recordar, a este respecto, que en base al Convenio de colaboración entre la Comunidad Económica Europea y la Organización Internacional del Trabajo, se produjo la negativa de la Comisión de Reglamento del Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo a considerar, en su día, que la Comunidad Económica Europea constituya un miembro de la Organización Internacional del Trabajo que, a su vez, esté representado en las Conferencias Internacionales como si de un Estado miembro de la Organización se tratase. Los

quince miembros que formaban la Comunidad Económica Europea en 1986 para ejercitar su voto hubieron de conformarse con que aquella fuese considerada simplemente como observador. En la práctica, en las Comisiones Técnicas de la conferencia para la elaboración y adopción de Convenios concretos, han venido realizándose reuniones de coordinación previas en el seno de la representación diplomática de la UE, pero no siempre se alcanzó una unidad de posiciones. También casuísticamente, el delegado del país que presidía la Comunidad se constituía en portavoz de la misma, sin perjuicio de que se expresara a su vez el observador de la Comisión Europea. Para otras «cuestiones sensibles», como el apartheid o la cuestión palestina, los votos y los posicionamientos de los Estados miembros de la Unión diferían profundamente, como durante mucho tiempo fue el caso del Reino Unido frente a Francia y España, e incluso los países nórdicos.

En un contexto mucho más amplio de concertación y en un sentido mucho más preciso y bien institucionalizado, funciona como ámbito subsidiario del Consejo de la Unión, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER), creado en su día por un Reglamento de

régimen interior de aquél. El COREPER, compuesto por los Embajadores de las Misiones Diplomáticas de los Estados miembros acreditados ante la Unión, opera también a través de sus representantes permanentes adjuntos. Si en sus deliberaciones, sobre asuntos concretos, se llega a un acuerdo, la cuestión se incluye como punto A del orden del día del Consejo que lo aprueba sin discusión. Si tal acuerdo no se alcanza, se propone como punto B y en ese caso el propio Consejo es quien vuelve a deliberar y adopta la decisión correspondiente. Aparte de las competencias del COREPER, se constata que los Miembros de la Unión disponen de representaciones diplomáticas a nivel de embajadores y ésta es su peculiaridad, puesto que no existe ningún Estado (sea federal o confederal) que otorgue en su ordenamiento jurídico que los Estados federados estén representados en su seno por agentes diplomáticos que gocen de privilegios e inmunidades. En este sentido el Protocolo sobre privilegios e inmunidades de la Unión Europea, n° 7, dispone en el artículo 10 (capítulo IV) que los «representantes de los Estados miembros que participen en los trabajos de las instituciones de la Unión, así como sus consejeros y expertos técnicos, gozarán, en el ejercicio de sus funciones y durante sus desplazamientos al lugar de reunión o cuando regresen de éste, de los privilegios, inmunidades y facilidades habituales», precisando en su párrafo segundo que «se aplicará igualmente a los miembros de los órganos consultivos de la Unión»<sup>13</sup>.

### El funcionamiento de los órganos de la Unión

El proyecto de *Tratado* regula mejor y más claramente, con las modificaciones que precisa, de una parte, el funcionamiento de los órganos de la Unión y de otra, la sistematización de sus disposiciones normativas. Hasta la entrada en vigor de este instrumento, continúan en sus actuales funciones las cuatro instituciones fundamentales de la Comunidad: el Parlamento Europeo (art. 3.1 del *Acta Única Europea*); los Consejos de Ministros (Sectoriales); el Consejo Europeo (o Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno) a partir de la Cumbre de París de diciembre de 1974, reconocido también por el *Acta Única Europea*; el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas, regulados por los *Tratados Fundacionales* y por los posteriores *Tratados Básicos* que los ampliaron y modificaron. En cuanto a las disposiciones institucionales para el funcionamiento de la Unión, el *Proyecto de Tratado* distingue claramente las competencias del *Parlamento Europeo* (artículos III-330 a III-340); igualmente ocurre con el *Consejo Europeo* (artículo III-341); el *Consejo de Ministros* (III-342 a III-346); la *Comisión Europea* (artículos III-347 a III-352); el *Tribunal de Justicia de la Unión*

*Europea* (artículos III-353 a III-383) y el *Tribunal de Cuentas* (artículos III-384 y III-385).

Nos encontramos con disposiciones muy concretas que por razones de extensión no pueden enumerarse, describir y comparar pero, a pesar de su coherencia y sistemática, existen aspectos del articulado que serán susceptibles de diversas matizaciones para su aplicación. No hay que olvidar que este complejo articulado tiene a su vez su origen en el título IV de la parte I, relativo a las instituciones y órganos de la Unión que también contempla las competencias del Parlamento, el Consejo, el Consejo de Ministros, la Comisión y el Tribunal de Justicia, pero que a su vez hace referencia al Presidente del Consejo Europeo, y al funcionamiento del Consejo de Ministros. Una cuestión fundamental que estuvo en la base del fracaso de la Conferencia Intergubernamental de Londres para la aprobación del proyecto del *Tratado*.

El precepto fundamental es el artículo I-25 sobre la definición de la mayoría cualificada en el Consejo Europeo y en el Consejo, que define la mayoría cualificada como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo, que incluya el menos 15 de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión, y establece una minoría de bloqueo que estará compuesta al menos por cuatro miembros del consejo, a falta de los cuales la mayoría cualificada se considerará alcanzada. Sin duda alguna, tanto respecto al Presidente del Consejo Europeo (artículo I-22), como al Presidente de la Comisión Europea (artículo I-27), como con respecto al Ministro de Asuntos Exteriores (artículo I-28) se impondrán difíciles negociaciones entre los Estados miembros para conseguir que el nombramiento revista carácter consensual.

### La sistematización de las disposiciones normativas

En el título V, relativo al ejercicio de las competencias de la Unión y en cuanto a los actos jurídicos de la Unión a que se refiere el artículo I-33, se definen claramente las figuras jurídicas de *Ley europea*, la *Ley-marco europea*, el *Reglamento europeo*, la *Decisión europea* y las *Recomendaciones* y los *Dictámenes*, precisándose a continuación, de forma bastante satisfactoria, los que constituyen *actos legislativos* (artículo I-34); *actos no legislativos* (artículo I-35); *reglamentos europeos delegados* (artículo I-36) y los *actos de ejecución* (artículo I-37) regulándose además los principios comunes a los actos de la Unión (artículo I-38). Sin duda la nueva metodología contribuirá a una mejor aplicación e interpretación del derecho de la Unión, ya de por sí complejo y muy extenso. Con anterioridad, en los tratados comunitarios estaban previstos

los diversos instrumentos jurídicos para la integración y, para ciertos casos el Tribunal de Justicia dictaminó su alcance e instrumentación. En especial el órgano judicial reconoció el carácter de disposiciones directamente aplicables, a los artículos 48 (58), 52 (59), 53 (60), y 59 (61) CEE, igualmente estimó que el artículo 119 CEE produce ciertos efectos directos<sup>14</sup>. Conforme al artículo 186 CEE, los Reglamentos son, por definición, directamente aplicables<sup>15</sup>. En cuanto a las Directivas, que fijan objetivos, son obligatorias en cuanto a éstos, pero dejan al Estado facultad de elección de los medios para conseguirlos y en ocasiones producir efectos directos en sus relaciones con los particulares<sup>16</sup>. Cuando el Proyecto de *Tratado Constitucional* entre en vigor será necesario tomar en consideración la jurisprudencia, para poder determinar la efectividad real de las nuevas disposiciones.

### La ciudadanía de la Unión

En concreto la ciudadanía es inherente a la vinculación entre nacionalidad del individuo y la existencia del Estado. De este modo, la competencia personal de éste, conforme al derecho internacional, se ejerce principalmente respecto a sus nacionales y es cada Estado quien, por su cuenta, determina la adquisición y pérdida de la misma. En este aspecto, el efecto de la competencia personal es la atribución al Estado de legislar para sus ciudadanos, que dimana directamente, en su caso, del derecho constitucional de cada entidad estatal. Conforme a la *Constitución española* de 1978 y según su artículo 11.1: «La nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley»<sup>17</sup>. Resulta obvio que el Estado constituye el presupuesto previo y necesario para adquirir la condición de ciudadano.

La ciudadanía de la Unión, por su parte, está regulada en el nuevo *Tratado* en el artículo I-10 de su parte I, al establecer —en su ordinal 1— «que toda persona que tenga la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». En su párrafo 2 concreta los derechos de los ciudadanos refiriéndose específicamente a la libre circulación y residencia en el territorio de los Estados miembros, al sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento y en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida. De acogerse, en territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro de que sean nacionales, a

la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado



Una gran cola para comprar vino, no menos larga que en otros establecimientos. El desabastecimiento llegó a ser tan grave en provincias que en determinado momento en Moscú había que mostrar una cédula de comprador para adquirir artículos escasos.

y la de formular peticiones al Parlamento Europeo y recurrir al Defensor del Pueblo europeo. Muy acertadamente S. Huyghe ha señalado que:

El desafío que se revela de la responsabilidad de los hombres políticos y de todos los actores europeos, es dar motivaciones a los habitantes de Europa de sentirse ciudadanos europeos y *no imponerles una vaga noción completamente arbitraria, condenada a permanecer como un principio teórico más*<sup>18</sup>.

Los derechos enunciados son, además, objeto del título V de la parte II, relativa a la *Carta de los derechos Fundamentales de la Unión* de conformidad con los artículos II-99 a II-106. Concretamente en este último precepto se vuelve a tratar de la protección diplomática y consular en los mismos términos de lo expresado en el artículo I-10. El problema de la protección diplomática y consular es por sí mismo delicado porque, a decir verdad no existe una verdadera ciudadanía europea, sino un reconocimiento del carácter complementario muy específico de tal ciudadanía respecto a los nacionales de los Estados miembros. En este sentido la figura de la protección diplomática surge cuando un Estado comete un hecho ilícito contra un extranjero. Lo que realmente

configura la protección diplomática y consular es el derecho de todo Estado de presentar una reclamación contra otro Estado para proteger a sus nacionales. Conviene hacer observar que si un Estado comete un hecho ilícito contra un extranjero, esa persona no podrá acudir a una instancia internacional para entablar un reclamación contra el presunto infractor sino que tendría que reclamar ante los tribunales del mismo, y el Estado de su nacionalidad puede presentar una reclamación contra el tan mencionado Estado infractor, pero es el propio Estado de su nacionalidad el que lo hace, no el particular. Es suficientemente conocido que el ejercicio de la protección diplomática tiene, al menos, dos finalidades bien definidas: el cese del hecho ilícito internacional y la obtención de una reparación o indemnización por el perjuicio ocasionado.

En general, la protección diplomática la ejercen los órganos centrales del Estado. Concretamente en España, y desde 1985, se atribuye esta función al Ministerio de Asuntos Exteriores, aunque la reclamación se puede hacer mediante instrucciones a las misiones diplomáticas. El nudo del problema reside —en el caso de la protección prevista por el Tratado— en que cada legislación interna no es la misma en cada uno de los Estados. Algunas constituciones la configuran como una obligación del Estado, por ejemplo la portuguesa, en Alemania no figura en la Constitución pero esa obligación se ha deducido de la jurisprudencia. Sin hacer mención a las legislaciones de los otros veinticinco miembros de la Unión, sí observamos que en la Constitución española no hay ningún artículo que regule la obligación de ejercerla en beneficio de los ciudadanos españoles, puesto que sólo existe una referencia superficial en el Preámbulo del Texto fundamental. A nivel legislativo sólo en la Ley Orgánica del Consejo de Estado se especifica qué debe ser consultado cuando se pretenda ejercer protección diplomática. En términos someros, en derecho internacional la protección diplomática no es una obligación del Estado sino una facultad del mismo. Y ante la diversidad de situaciones jurídicas, lo que se regula ahora es que el nacional de un Estado miembro de la Unión recibe la protección, sometiéndose a la legislación interna de otro Estado miembro que puede ser distinta a la del de su origen. El artículo 1-59 contempla la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión, en el caso en que exista una violación grave y persistente de los valores enunciados en el artículo 1-2. El problema surge no sólo cuando exista un caso de supuesta o comprobada violación, sino que se da de manera específica cuando los nacionales de un Estado miembro difieren, en niveles concretos, respecto a la aplicación de dichos valores. Reviste particular relevancia, no en el caso de los derechos civiles y políticos sino en determinados

supuestos de los derechos económicos, sociales y culturales. Porque lo que el proyecto consagra es la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, pero no llega hasta el punto de poder establecer la igualdad efectiva básica de derechos de todos los nacionales de los Estados miembros. Según M. Durossaet:

Las disparidades entre los Estados son tan grandes y corren el riesgo de acentuarse con la adhesión de los PECO, en todos los terrenos... Las desigualdades de desarrollo entre los países y las disparidades entre los sistemas sociales explican que las obligaciones impuestas por el derecho comunitario sean, lo más frecuentemente, mínimas<sup>19</sup>.

En estas condiciones cabe formularse, en particular en el aspecto social, si todos los llamados ciudadanos europeos disfrutan de los mismos derechos, cuando los Estados de los que son nacionales les han conferido, en virtud de su ordenamiento interno, derechos distintos a los que disfrutan otros ciudadanos de cada Estado de la Unión. Bien es sabido que no todos los Estados miembros disfrutan del mismo nivel de renta, ni mucho menos de retribuciones y de derechos sociales. Precisamente en estas disparidades es donde se presenta la dificultad de la Unión, para alcanzar su problemática cohesión social.

### Los derechos fundamentales de los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión

La *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión* proclamada solemnemente en Niza constituye, cuando el Tratado entre en vigor, una de las garantías más serias que en el terreno de los derechos individuales que aporta el texto del instrumento. De una Declaración solemne se pasa a un Tratado jurídicamente vinculante que garantiza el ejercicio de los derechos reconocidos en este caso. A este respecto es necesario considerar que las disposiciones del «Protocolo sobre el apartado 2 del artículo 1. 9 de la Constitución, relativo al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las libertades Fundamentales, n.º 32», establecen que el acuerdo relativo a la adhesión «estipulará que se preservan las características específicas de la Unión y el Derecho de la Unión» (artículo 1).

De conformidad con el texto de la parte II del Proyecto de Tratado, los derechos consagrados se describen con claridad y excelente sistemática, en los títulos I a VII, y aportan elementos esenciales para su desarrollo, aplicación e interpretación. En algunos casos, se enuncian principios muy generales de compleja articulación en la práctica.

El título I se refiere a la *dignidad* y en los artículos II-61 a II-65 se especifican principios de derechos humanos tan importantes como el derecho a la vida y a la integridad de la persona, prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes y prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado. En el título II, referente a las *libertades*, se establecen en los artículos II-66 a II-79, los derechos referentes a la libertad y a la seguridad, al respeto de la vida privada y familiar, protección de datos de carácter personal, derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de expresión y de información, así como la de reunión y la de asociación, la libertad de las artes y de las ciencias y el derecho a la educación, la libertad profesional y el derecho a trabajar, la libertad de empresa y el derecho a la propiedad, el derecho de asilo y la protección en caso de devolución, protección y extradición. A su vez el título III regula la *igualdad* en los artículos II-80 a II-86 y, en concreto, la igualdad ante la ley, la no discriminación y la diversidad cultural, religiosa y lingüística, la igualdad entre mujeres y hombres y los derechos del niño, los derechos de las personas mayores y la integración de las personas discapacitadas. El Título IV trata de la *solidaridad*, en los artículos II-87 a II-106 y concreta el derecho a la información y consulta a los trabajadores en la empresa, el derecho de negociación y acción colectiva, el acceso a los servicios de colocación, la protección en caso de despido injustificado, condiciones de trabajo justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, vida social, y vida familiar, seguridad social y ayuda social según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales, la protección de la salud, el acceso a los servicios de interés económico general con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión, la protección del medio ambiente y de los consumidores.

Cabe subrayar que este título eleva a rango de derechos fundamentales aquellos que configuran la sección 1.<sup>a</sup>, Empleo (artículos III-203 a III-208) y la sección 2.<sup>a</sup>, Política Social (artículos III-209 a III-219) del capítulo III de la parte III, pilares básicos de una «Europa Social». Pero cabe señalar, no obstante, que los derechos sociales así regulados, tienen un carácter más delimitado y hasta constrictivo, de los que genéricamente se encuentran enunciados en la Carta. No puede ignorarse tampoco la argumentación de B. Cassen de que

Esta es sin duda la única Carta *social* que subordina explícitamente los derechos sociales a los imperativos de la movilidad internacional del capital y del libre cambio<sup>20</sup>.

El título V es el que se refiere a la *ciudadanía* —ya contemplada en Maastricht y Ámsterdam— y concreta en los artículos II-99 a II-106, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo, el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales, el derecho a una buena administración, de acceso a los documentos, a someter quejas al Defensor del Pueblo europeo, el derecho de petición ante el Parlamento Europeo, la libertad de circulación y de residencia y la protección diplomática y consular.

La *justicia* se trata en el título VI y se desarrolla de los artículos II-107 a II-110, consagrando el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y derecho de la defensa, los principios de legalidad y proporcionalidad de los delitos y las penas, y el derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción.

La Carta finaliza estableciendo las *disposiciones generales que rigen la interpretación y aplicación* de la misma, que son objeto de su título VII, que regula el ámbito de aplicación, el alcance e interpretación de los derechos y principios; y es digno de mención el ordinal 4 del artículo II-112 en el que se dispone que «en la medida que la presente Carta reproduzca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones»<sup>21</sup>. Sin duda la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia será decisiva en cuanto al alcance y contenido de tales tradiciones. En último término se establece el nivel de protección y la prohibición del abuso de derecho.

### La Europa económica y la cohesión social

Lo más digno de resaltar es que, aparte las garantías que ofrece en el aspecto de los derechos humanos, se ve que, las políticas y acciones internas que regulan los aspectos económicos se encuentran jurídicamente definidas y, en principio, aparecen articuladas de forma vinculante tanto en lo que se refiere al mercado interior, libre circulación de personas y servicios, libertad de prestación de los mismos, libre circulación de mercancías, cooperación aduanera, prohibición de restricciones cuantitativas tanto a la importación como a la exportación, capitales y pagos, normas sobre competencia, política económica y monetaria y disposiciones específicas para los Estados miembros cuya moneda es el euro [título III de la parte III del Proyecto de Tratado]. La tercera Parte de un Tratado en el cual dominan los términos «mercado», «banca», «competencia», o «capitales»<sup>22</sup>.

Para la consecución de estos objetivos, el artículo III-173 sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo III-172, 2, prescribe que una Ley Marco europea del Consejo establecerá las medidas encaminadas a la aproximación de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado interior. El Consejo se pronunciará por unanimidad previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Visto desde esta somera enumeración, a nadie se le oculta que la parte económica del Tratado es la mejor estructurada y más coherente. Ello no es de extrañar si se tiene en cuenta que desde el Tratado de Roma de 1957, pasando por los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam, la Europa que empezó a construirse desde el comienzo, a partir de la CEE, era y es una Europa fundamentalmente económica con un modelo de mercado claramente definido.

Esta afirmación parece confirmarse por la densidad y el número de Protocolos Anexos al Tratado, siendo los más significativos, entre otros, los referentes a: Sistemas de Bancos Centrales y del Banco Central Europeo (nº 4); Estatutos del Banco Europeo de Inversiones (nº 5); Procedimiento aplicable en caso de Déficit excesivo (nº 10); Criterios de Convergencia (nº 11), Eurogrupo (nº 12); Disposiciones relativas al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte respecto a la Unión Económica y Monetaria (nº 14); Banco Nacional de Dinamarca (nº 15). Incluso el Protocolo nº 29, sobre la cohesión económica, social y territorial, se refiere fundamentalmente a los Fondos Estructurales, sin hacer ninguna referencia a las políticas y derechos sociales, como factores de solidaridad económica.

Frente a ello, la Europa social parece resultar un corolario de la Europa económica. En este sentido, Colina, Ramírez y Sala ya observaron que:

El planteamiento liberal fue el punto de partida en la elaboración de los Tratados Fundacionales y ello explica suficientemente la falta de desarrollo de la política social comunitaria, cuya extensión e integridad no es ciertamente exagerada. Así, la finalidad de las disposiciones sociales comunitarias ha sido casi siempre la de igualar los costes sociales de las empresas de los distintos países comunitarios para evitar que se alterase, por la vía de una legislación menos avanzada en un Estado miembro, la libre competencia entre las mismas<sup>23</sup>.

Posteriormente, G. Sintés delimitó que:

Tres vías se abren para la construcción de un espacio social europeo: la primera consiste en armonizar los sistemas mediante derechos constrictivos; la segunda consiste en aproximar dichos sistemas por una cooperación entre los Estados; la tercera se funda sobre la negociación colectiva.

Si la vía legislativa es oportuna en ciertas situaciones, sería más juicioso operar su interconexión más bien que querer sistemáticamente su armonización... Sin embargo la armonización no debe ser proscrita; ella es posible, incluso deseable, sobre ciertas cuestiones sociales, pues la realización del mercado territorial la hace necesaria para evitar distorsiones de la competencia, o porque existe un consenso entre las partes sociales<sup>24</sup>.

Con anterioridad al *Tratado de Niza*, el dictamen del Tribunal de Justicia 2/91, de 19 de marzo de 1993, distingue entre competencias exclusivas de la Comunidad y competencias compartidas con los Estados miembros, y el Tribunal estimó que la comunidad y sus fines estarían comprometidos si los Estados pudieran concluir compromisos en terrenos que no se refieran a políticas comunes, cuando tales acuerdos sean susceptibles de afectar al juego de las reglas comunitarias. Es suficiente que la comunidad tenga *una* competencia en el campo cubierto por un Convenio para que los Estados no puedan libremente comprometerse. En el caso de competencias compartidas se impone una estrecha cooperación entre estos últimos y las instituciones comunitarias, en el proceso de negociación y ejecución de las obligaciones asumidas. Este Dictamen referente al Convenio nº 170 de la OIT aun así y consideraba que «en el estado actual del derecho comunitario, la política social resulta ser de una manera preponderante del dominio de la competencia de los Estados miembros»<sup>25</sup>. Ello no quiere decir que no existan fundamentos jurídicos para la cohesión social. El artículo 118 del Tratado de Roma se contentaba con confiar a la Comisión una tarea encaminada a promover la colaboración entre los Estados miembros en el terreno social. Tal objetivo concluía de por sí, en un simple poder de formular dictámenes o recomendaciones, actos que siguiendo la definición del ex artículo 189 (convertido en artículo 349 CE) carecen de efectividad vinculante para los Estados miembros. Este esquema fue bastante modificado mediante el Tratado de Ámsterdam, que introduce un nuevo Título (Título VI-A) de la III Parte del Tratado CE.

El acuerdo sobre la política social en el Tratado de Ámsterdam establece los campos de acción sobre los cuales pueden adoptarse directivas con mayoría cualificada (artículo 2 del acuerdo) y el procedimiento de codecisión parlamentaria, artículo 251, sustituye al simple procedimiento de cooperación. El «Espacio social europeo», cuyo origen se encuentra en el Consejo Europeo de Hannover (junio 1988), calurosamente impulsado por J. Delors y M. Marín, no aparece en el texto del *Tratado* fundamentado sobre unas bases que confieran un marco adecuado para un desarrollo extensivo de los derechos sociales. La impresión que el mismo produce es que la ampliación de este espacio de cohesión no se

encuentra lo suficientemente bien prevista y desarrollada, con unos efectos jurídicos del probada eficacia. No es de extrañar que ello pueda ser la consecuencia del «método abierto de coordinación» (MOC), introducido en el Cumbre de Lisboa y que figura en las conclusiones de la Presidencia del 2000. Con mayor razón si se considera el tenor literal de las opiniones de la Comisión al expresar que «teniendo en cuenta las diferencias entre los Estados miembros, la política social europea debería definir objetivos comunes y no intentar armonizar los sistemas sociales, lo que es a la vez imposible e incompatible con el marco político europeo»<sup>26</sup>. Lo que en este aspecto resulta notorio y digno de subrayar es que se ha considerado como adquirida la definición del modelo social europeo adoptado por el Consejo Europeo de Barcelona, en marzo del 2002, según el cual «el modelo social europeo está fundado sobre una economía de altas prestaciones, un nivel elevado de protección social, la educación y el diálogo social»<sup>27</sup>.

Es difícil imaginar cómo este resultado pueda obtenerse, mediante una simple política de objetivos, prescindiendo de toda armonización necesaria y posible, que debería basarse en una normativa de convergencia cada vez mayor, en un ámbito selectivo inicial y progresivamente extensible. En su día, el informe de Martine Aubri (1989) caracterizó el modelo social europeo sobre tres pilares fundamentales: a) en todos los países y desde hace tiempo, el Estado cumple una función de protección de los asalariados; b) en el conjunto de los mismos ha sido institucionalizada una representación de los trabajadores en la empresa; c) la negociación colectiva es una práctica generalizada, habitual y creciente en las relaciones sociales de los países de la Comunidad. En particular señala que la diversidad ha servido frecuentemente «de pretexto a los oponentes de la construcción europea, concluyendo en la imposibilidad de armonizar las relaciones sociales»<sup>28</sup>. Y no es que el Tratado no se ocupe de estos aspectos, muy al contrario, los derechos sociales que son tan importantes para los ciudadanos como los derechos civiles y políticos, aparecen en el Proyecto de instrumento insertados en el capítulo III de la parte III bajo el epígrafe demasiado genérico de «políticas en otros ámbitos».

Así, en la *sección 1.<sup>a</sup>, relativa al empleo* (artículos III-203 a III-208), el primero de ellos a lo que de verdad se refiere es a una estrategia coordinada para el empleo. El artículo III-204 preceptúa que las políticas de empleo de los Estados miembros se llevarán a cabo «de forma compatible con las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión». Por otra parte el artículo III-206 en su ordinal 2 se limita a concretar que el Consejo aportaría cada año, a propuesta

de la Comisión *orientaciones* que los Estados miembros tendrán en cuenta en sus respectivas políticas de empleo cuyo efecto, a tenor del número 5, es preparar «un Informe anual para el Consejo acerca de la situación del empleo en la Unión y de la aplicación de las orientaciones sobre el empleo». Esta última frase deja ver claramente que a las *orientaciones* en este caso, no se les confiere un carácter vinculante. Aunque en el III-207 se contempla la posibilidad de una Ley marco europea, en su párrafo final se expresa que *no incluirá la armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros*, y a lo que más se llega en el artículo III-208 es a crear un Comité de empleo de carácter consultivo para fomentar la coordinación en materia de empleo y del mercado laboral.

Otro tanto cabe decir de la *sección 2.<sup>a</sup> de política social*, objeto de los artículos III-209 a III-219, por la que se crea un Fondo Social Europeo, órgano que por otra parte ya existía antes del Tratado. Y es que ya en el artículo III-209, en su párrafo 1º habla de los objetivos sociales, mencionando la Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 y la Carta comunitaria de los Derechos Sociales de los Trabajadores de 1989. Al propio tiempo establece en su párrafo 2º que «con este fin, la Unión y los Estados miembros actuarán teniendo en cuenta *la diversidad de las prácticas nacionales* [...]». Así como la necesidad de *mantener la competitividad de la economía* de la Unión», y en el párrafo 3º «consideran que esta evolución será *consecuencia del funcionamiento del mercado interior* que favorecerá la armonización de los sistemas sociales [...] y la aproximación de las disposiciones legales reglamentarias y administrativas de los Estados miembros»<sup>29</sup>. Aparece aquí claramente expresada la subordinación de la política social a la competitividad económica y a los intereses del mercado.

Un observador tan considerado como B. Cassen valora que se trata, bien de una «Constitución europea, que se ha presentado como laica, o más bien de una copia troceada de los Estatutos del Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Carta de la Organización Mundial del Comercio (OMC)»<sup>30</sup>. Sobre estos aspectos, A. C. Robert se expresa de forma muy categórica: «este Tratado erige el liberalismo económico en objetivo supremo de la Unión. Ignorando la cuestión social, cortocircuita el sufragio universal y se propone imponer una ideología oficial»<sup>31</sup>. Una opinión más matizada es la de P. Rodier quien considera que «si la Comunidad y los Estados miembros ponen en práctica medidas sociales que tienen en cuenta la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la comunidad, ello no impide que ciertos objetivos no podrían estar subordinados a consideraciones de carácter económico (fórmula que



*Ton nom LIBERTE.* En el lado oriental uno no podía ni siquiera acercarse a tocar —mucho menos pintar— el muro. En Occidente sólo la maleza impedía acercarse a él, de ahí que hubiera tantas capas superpuestas. Realidades distintas a ambos lados del *Checkpoint Charlie*.

utiliza a veces el Preámbulo de directivas referentes a los derechos de los trabajadores). La finalidad social puede así primar ocasionalmente sobre la necesidad económica. Las instituciones comunitarias lo afirman por las medidas relativas a la seguridad y a la salud de los trabajadores, lo hacen igualmente en materia de discriminación [...] por un imperativo de protección de los derechos fundamentales de la persona humana más bien que del trabajador»<sup>32</sup>. En un sentido tal vez demasiado optimista, J.-C. Javillier sostiene que «el desarrollo a largo plazo de un derecho de trabajo comunitario no se realiza sin una afirmación permanente de los valores fundamentales que fundan toda democracia política. No es, pues, sorprendente que al amparo de los Tratados, de reglamentos como de directivas y de las decisiones de Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, un orden público social comunitario se haya desarrollado. Las normas comunitarias vienen a articularse con las de origen nacional, siempre en un sentido favorable a los trabajadores»<sup>33</sup>.

En todo caso es necesario constatar que, considerando las mejoras sociales enumeradas en el párrafo primero del artículo III-210 (apartados *d, f, g*), la conclusión a la que se llega, en virtud de los párrafos 2 y 3

del propio precepto, es la posibilidad de establecer una *Ley marco europea, para fomentar la cooperación mediante el establecimiento de normas mínimas de aplicación progresiva respecto a la protección de los trabajadores en la resolución del contrato laboral*. La representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y empresarios y las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países permiten adoptar un Decisión para que el procedimiento legislativo ordinario resulte aplicable, teniendo que pronunciarse el Consejo por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. De todo ello se desprende que la cohesión social tendrá que conseguirse tal vez muy difícilmente y en un periodo de tiempo previsiblemente extenso. En cierta medida resulta lógica la consecución de este horizonte puesto que la situación social y económica de los veinticinco miembros es muy distinta, especialmente respecto a los diez países que acaban de integrarse en la Unión. Según un nuevo informe de la OIT «la región donde más ha crecido la inseguridad económica en el pasado decenio ha sido Europa Oriental»<sup>34</sup>.

El instituir órganos consultivos ya existentes, como el Comité de las Regiones y el Comité Económico y Social, previstos ambos en los artículos III-386 a III-392,

constituye sin duda un paso necesario pero no suficiente para la consecución de la cohesión social y territorial en Europa. El gran problema reside en que, conforme pase más tiempo, hasta que una verdadera armonización selectiva de las legislaciones se produzca, mayores son los riesgos para poder conseguir una cohesión positiva. Las diferencias sociales de los países de la Unión, aun en los más desarrollados, son verdaderamente importantes, en terrenos tan característicos como la jornada de trabajo (treinta y cinco horas en Francia, hasta cuarenta y ocho en Alemania); niveles de retribuciones, salarios mínimos (sobre los cuales sólo ocho Estados los tienen establecidos). Igualmente acontece con los sistemas de protección social, pese al Derecho derivado sobre la materia. La competitividad, que propugna el Tratado, puede producir efectos socialmente perversos, como las deslocalizaciones de empresas, con pérdidas notorias de puestos de trabajo en los países que éstas abandonan, consolidando bajos salarios en los que se establezcan. En Alemania, donde el éxodo de las empresas ha sido mayor, el paro afecta al 12,6% de la población activa. Se estaría produciendo así una especie de «dumping social» en el interior de la Unión que se sustentaría sobre la reducción de costes laborales, con una tendencia a la baja generalizada, en cuanto a estabilidad del empleo, de remuneraciones y de condiciones de trabajo<sup>35</sup>. Los expertos de la Comisión Europea ya se refirieron al *dumping social*

que es completamente comprensible en la medida en que los nuevos Estados miembros se incorporan a la Europa de los Quince con una renta media correspondiente alrededor del 46% de la media... El salario bruto mensual medio de los nuevos Estados miembros se elevaba en 2.000 al 40% de la media de los Quince<sup>36</sup>.

A tenor de los acontecimientos, la polémica de la «Directiva Bolkestein» constituye una referencia obligada, respecto a la deslocalización de empresas y la libertad de establecimiento, en el seno de la Europa ampliada», antes de la entrada en vigor del Tratado. El aspecto más conflictivo es la «cláusula de país de origen» y la eliminación de autorizaciones y concesiones en el país receptor de las empresas de servicios, trasladadas a otro Estado miembro o instauradas desde el mismo. La cláusula incluye que únicamente «las disposiciones del Estado de origen son aplicables», tanto en los servicios prestados como al contenido de los contratos laborales, como de las condiciones de trabajo y sus respectivos costes. Las posiciones están enfrentadas en el seno del Parlamento Europeo. Los gobiernos de Francia, Bélgica, Suecia y Alemania se han pronunciado enérgicamente en contra, mientras el Reino Unido y los Países del Este a favor. En la Eurocámara, los partidos Populares y Liberales la apoyan, mientras los socialistas y otras tendencias

representadas se oponen. Algo semejante ocurre con las partes sociales y, mientras la Patronal Europea (UNICE) valora adecuada la norma, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) la considera el fin de la dimensión social del mercado interior europeo. Fuera de los recintos de debate, el sábado 19 de marzo de 2005 más de sesenta mil manifestantes protestaban en las calles de Bruselas bajo el lema «Más empleos y mejores empleos. Defender la Europa Social, Stop Bolkestein». También en Francia el debate ha llegado a la calle. El Presidente de la Comisión, Durão Barroso, promete una revisión, pero el porvenir de la «Constitución Europea» está aún por decidirse. En estas circunstancias, es fácil pronosticar que las conclusiones de la Cumbre incluyan una referencia sobre la necesidad de negociar el Proyecto.

La libertad de establecimiento y libre circulación de personas y mercancías en todos los ámbitos y entre los 25 pueden también incrementar esta tendencia, en el núcleo central de la Unión. Observamos que muchos derechos adquiridos en los Estados más avanzados están siendo paulatinamente liquidados o reducidos por sus respectivos gobiernos. Así esta ocurriendo en Francia, respecto a flexibilidad de la jornada de trabajo (cuya reciente huelga general, el 11 de marzo de 2005, demuestra la repulsa a la política social adoptada), o en Alemania donde se han reducido las prestaciones por desempleo y, en general, reformado la protección social, o en España, cuyo mercado de trabajo se fundamenta en la precariedad<sup>37</sup> y temporalidad desproporcionada en los puestos de trabajo, que se eleva a más del 33%, lo que triplica el promedio europeo. Y ello en la elevadísima tasa de inactividad de la población laboral, también muy por encima de la media europea. Mientras en la OIT hace años que se está trabajando para alcanzar, según frase de su Director General, un «trabajo decente», en el proyecto «constitucional» no aparecen palabras clave como «calidad» o «estabilidad en el empleo». Si no existe un mínimo imprescindible de intervención legislativa comunitaria y/o estatal, no cabe la menor duda de que la tendencia empresarial continuará siendo la de reemplazar en los puestos de trabajo fijos, a un personal sometido a una frenética rotación de contratos temporales de creciente precariedad. La situación de desprotección social, nacida de una interpretación torticera de la «flexibilidad», permanece como dogma inalterable, y tal desvalimiento puede perpetuarse, y se incrementará aún más nocivamente, si las reformas de los sistemas de protección social abarcan prestaciones más reducidas —temporal y económicamente— de las políticas de desempleo. No basta con que el crecimiento económico pueda traducirse en disminución de desempleo, lo que desgraciadamente no es cierto, ni mucho menos automático en muchas situaciones. No se trata solo de administrar el

desempleo, sino de instaurar mercados de trabajo que armonicen flexibilidad, con dignidad, calidad y estabilidad en los puestos de trabajo.

Esta solución puede difícilmente obtenerse por un nuevo diálogo social europeo, si este ejercicio de concertación no se fundamenta: en un alto grado de responsabilidad social de los Estados; de moderación en la obtención de beneficios empresariales inmediatos y a cualquier precio, asumidos por las organizaciones patronales; y en organizaciones sindicales fuertes (las tasas de afiliación son demasiado bajas en Europa) y seriamente defensoras de los intereses de los trabajadores, en un marco de objetividad y realismo. Sobre este particular el Consejo Económico y Social reconocido en el Tratado, en su anterior carácter de órgano consultivo, puede desarrollar un importante papel de apoyo en la aplicación de la Agenda Social 2006-2010, basándose en la necesidad de actualizar la estrategia de Lisboa. Sin embargo, su actividad corre el riesgo de convertirse en un ejercicio cada vez más difícil.

No basta con firmar papeles y confiar después en su cumplimiento seráfico por las partes. La contrapartida a cualquier acuerdo debe ser la garantía de que se cumple y, por supuesto, de que se cumplen los objetivos previstos<sup>38</sup>.

La *Confederación Europea de Sindicatos* (CES) ya se ha pronunciado en el sentido de que «poner las políticas económica y social al mismo nivel es el buen planteamiento»<sup>39</sup>. La UNICE, que representa a los empleadores europeos, «ha insistido sobre el aspecto de la competitividad y subrayado la importancia de crear, ante todo, empleos de mejor calidad y de un crecimiento duradero, y afirma que la política social no puede ser financiada más que por el crecimiento (...) teniendo en cuenta las tradiciones, las organizaciones y los sistemas nacionales»<sup>40</sup>. La *Plataforma Social* (PSE), que reúne a los representantes de las ONG sociales europeas, señala que «la modernización de la protección social (...) garantice condiciones de vida decentes para todos (...) y que ese debe ser el objetivo número uno, antes que el equilibrio presupuestario»<sup>41</sup>. Por su parte, la Comisión precisa en base al *Informe del Grupo de Alto Nivel* que la estrategia de Lisboa «debe: estar adaptada a la nueva coyuntura económica; completada por una iniciativa con miras a acrecentar la población activa; y combinada con el pacto de estabilidad y crecimiento»<sup>42</sup>. Si bien el Consejo de Niza (diciembre 2000) confirmó las orientaciones de la Agenda Social Europea, su efectividad puede ser puesta en tela de juicio, mientras no se armonicen las reglas sociales para las empresas europeas. Ante posiciones tan diferentes, pese a sus puntos de convergencia, no es difícil pronosticar que los sindicatos europeos y las ONG sociales permanezcan indiferentes a los trabajos de la Comisión y

a la evolución de las medidas laborales que los gobiernos están adoptando. Cabe, pues, razonablemente, prever un alto grado de contestación sindical y de las ONG de Europa, y también la necesidad de afrontar un mecanismo de flexibilidad en la valoración de los equilibrios presupuestarios. Sobre este particular C. Yarnoz describe con objetividad que «Los ministros europeos de Finanzas de la eurozona (Eurogrupo) y de toda la UE (Ecofin) ultimaban el acuerdo sobre el nuevo y debilitado Pacto de Estabilidad que los líderes de la UE prevén aprobar en la cumbre del martes y el miércoles (22 y 23 de marzo de 2005). Como exigen Alemania y Francia, las nuevas reglas incluyen atenuantes y eximentes para quienes sobrepasen el 3% de déficit; impiden que las medidas correctivas se apliquen de forma automática y dan plazos más amplios para corregir los desequilibrios presupuestarios»<sup>43</sup>. Estas propuestas del Ecofin han sido ya aceptadas por todos los líderes europeos de la Cumbre del Consejo Europeo de primavera de 2005, con la expresa felicitación de Alemania y Francia al Presidente, Jean-Claude Juncker, por el acuerdo logrado. Por otra parte, es necesario constatar que la sección 3ª del tan citado Capítulo III se refiere expresamente a la «a la cohesión económica, social y territorial» (artículos III-220 a III-224). Y tal vez no sea pertinente dividir en tres secciones distintas (empleo, política social y cohesión) lo que debería ser objeto de un tratamiento más homogéneo. No obstante esta diferenciación puede en parte justificarse porque, mientras el empleo y las políticas sociales conciernen esencialmente a derechos de las personas, las de cohesión se refieren al otorgamiento de fondos para un desarrollo armonioso de la Unión, que reduzca paulatinamente las desigualdades económicas. Los instrumentos y los medios económicos atribuidos para el periodo 2000-2006 fueron definidos por el Consejo europeo de Berlín de marzo de 1999. Los créditos presupuestarios adjudicados a tales efectos ascendieron —teniendo en cuenta la ampliación— a 261.000 millones de euros para este periodo, lo que equivale al 30% de PIB de la Unión. Es conocido que la política regional revisite la forma de *fondos estructurales* y de *fondos de cohesión*, pero no siempre su especificidad.

Los tres objetivos de los Fondos Estructurales son: promover el desarrollo y el ajuste estructural de regiones retrasadas (el 67% de la dotación); sostener la reconversión económica y social de zonas de dificultad estructural (11,5%) y sostener la adaptación y modernización de los sistemas educativos y de formación y empleo (12,3%). Los Fondos de cohesión contribuyen a la financiación de proyectos en relación con el medio ambiente, y de redes transeuropeas de infraestructuras y de transportes. Retribuyen a los Estados con un PIB por habitante inferior a la media comunitaria. Los recursos

disponibles para 2000-2006 son de 118.000 millones de euros, y 7.600 millones suplementarios en beneficio de los nuevos miembros. El proyecto de Constitución, en el párrafo segundo del artículo III-220 manifiesta que «la Unión intentará reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas»<sup>44</sup>. Por su parte, el artículo III-223 en su párrafo 1, define las funciones y objetivos de los Fondos estructurales y de Cohesión, y en el párrafo 2 precisa respecto a los que estén vigentes después de la firma del *Tratado* se «establecerán mediante una ley europea del Consejo. Éste se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo»<sup>45</sup>.

Lo más destacable de este precepto es que estos instrumentos de cohesión territorial y económica serán regulados por una nueva normativa que requiere la aprobación parlamentaria y la unanimidad del Consejo y no es de extrañar la apreciación de M. Lechante y D. Schajer en cuanto que «la ampliación va a inducir desde 2004 una fosa brutal de desigualdades de riquezas en el seno de la Unión, el devenir de la política territorial será objeto de vivas discusiones en la negociación de las próximas perspectivas financieras»<sup>46</sup>. En base a estos análisis puede diferenciarse la «cohesión social» de la «económica y territorial» que constituyen aspectos distintos pero estrechamente relacionados. Si se quiere alcanzar una Europa Social, o un «modelo social europeo» que sea algo más que una regionalización de la economía globalizada, en los parámetros del neoliberalismo, a escala continental, sin duda habrá de procederse a una ampliación de contenidos del «espacio social europeo», a una modernización de los instrumentos de garantía de los derechos sociales y a un proceso de racionalización solidaria de las fuerzas del mercado, para una distribución equitativa de las riquezas del crecimiento. De todas maneras, no puede decirse que el Proyecto de Tratado no contenga un material de construcción notablemente sólido aunque problemático en su sistema económico, pero bastante condicionado y estrecho en lo social. Sólo a partir de su entrada en vigor podrá aplicarse de forma difícil de prever, y de desarrollarse adecuadamente.

En síntesis, se podría afirmar:

- El proyecto de *Tratado* no instaura una «Constitución» ni política, ni jurídicamente. No crea un Estado federal, ni confederal. Se establece una doble personalidad jurídica, la de la Unión y la de los Estados miembros, cuando a escala internacional lo que realmente existe son veintiséis personas jurídicas como sujetos de Derecho Internacional.
- En este sentido, no podría concebirse cómo en el seno de un mismo Estado, cualquiera que sea su configu-

ración, se puedan reconocer representaciones diplomáticas, a nivel de Embajadores cuyos agentes disfruten de un régimen de privilegios e inmunidades, salvo que aquél no sea más que una organización supranacional de la que tales Estados así representados formen parte.

- No resulta tampoco consecuente la distinción explícita en el *Tratado* de una doble representatividad: la de los Estados que integran el Consejo de la Unión y la de los pueblos de los mismos que, mediante sufragio, eligen a los miembros del Parlamento Europeo. Pese a la ampliación de las competencias del órgano parlamentario, parece desprenderse claramente que, en realidad, el verdadero poder de decisión en términos políticos y jurídicos, aparte de las funciones de la Comisión, reside, conforme al *Tratado*, en el Consejo Europeo.
- La ciudadanía europea no dimana de la «Constitución para Europa», sino que tiene su origen en las veinticinco constituciones nacionales que son quienes otorgan tal condición, y lo que aquélla establece son ciertas áreas de derechos comunes a los nacionales de los Estados miembros integrantes de la Unión. Salvo el caso de la protección diplomática (compartida), no puede afirmarse que la ciudadanía europea merezca por ahora tal nombre, y otorgue, respecto a terceros, derechos más amplios que los atribuidos en los respectivos ordenamientos jurídicos de los países.
- La cohesión social europea, inscrita en los valores que el texto constitucional enuncia y pese a su enorme problematicidad, puede ser factible y conseguirse progresivamente. El «modelo social europeo» sencillamente no existe más que como enunciación de sus objetivos y es imperativo crearlo, pero necesariamente tendrá que consolidarse, de una parte por la interpretación extensiva de los derechos reconocidos en el *Tratado* y ello sobre la base de no renunciar a la armonización legislativa en la primacía del derecho comunitario y mediante su recepción en los derechos internos de cada país. Las dificultades se encuentran en la aplicación de los mismos a través del derecho derivado que contempla diversas modalidades y ámbitos para su promulgación y aplicación.
- En conclusión, el *Tratado* constituye, con todos sus defectos también de orientación económica, un elemento relativo para la continuidad de la construcción europea. No obstante para la consecución de sus objetivos y de ciertos de sus fines, como dar contenido real a la ciudadanía europea, así como la ampliación del espacio de cohesión social a niveles más altos, deberá contar con una decidida convergencia de las voluntades políticas y de las aspiraciones populares, en un marco de profunda solidaridad.

## Notas

<sup>1</sup> Citado por P. ORY, *Europe. Berlin, Paris, Londres*. Paris, Du Lievot ed., 1988, p. 34.

<sup>2</sup> Victor HUGO, *Discurso de apertura del Congreso*, Actas.

<sup>3</sup> «Informe de la Comisión» (COOM, 930702) de 21 de diciembre de 1993, p. 2. «El Tratado de Ámsterdam: instrucciones de uso. La Unión y el ciudadano».

<sup>4</sup> *Idem*, p. 1.

<sup>5</sup> Respecto al contenido de este adjetivo vid.: *Le Monde diplomatique*, n° 611, février 2005, p. 9.

<sup>6</sup> La Convención estuvo compuesta por el Presidente, quince representantes de los gobiernos, uno por Estado miembro, treinta delegados de los parlamentos nacionales, dieciséis miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión. Es evidente que una composición tan heteróclita no ofrece más oportunidad que la de un consenso bien difícil de conseguir; por otra parte, esta estructura de asamblea constituyente impropia no garantizó, por su estructura y mandato, una directa representación de los pueblos de Europa y el ejercicio de la soberanía popular de Europa.

<sup>7</sup> *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Ministerio del Interior, Ministerio de la Presidencia, 2004.

<sup>8</sup> Asunto 26/62, Van Gend & Loos, Recopilación 1963, (Naturaleza jurídica del derecho comunitario y derechos y obligaciones del individuo).

<sup>9</sup> Asunto 6/64, Costa/ENEL, Recopilación 1964, 1251, (Naturaleza jurídica del Derecho comunitario, aplicabilidad directa y primacía del derecho comunitario). Otras decisiones sobre el carácter jurídico del derecho comunitario hasta 1997 son las siguientes: Asunto 14/68: Walt Wilhelm u. a, Recopilación 1969 II (Naturaleza jurídica del Derecho comunitario y primacía del Derecho comunitario). Asunto 106/77: Simmenthal, Recopilación 1978/629 (Derecho comunitario, aplicabilidad directa y primacía). Asunto 826/79: Mireco, Recopilación 1980, 2559 (Primacía del Derecho comunitario). Asunto C-213/89: Factortame, Recopilación 1990, I-2466, (Aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario). Asunto C-6: Francovich, y 9/90: Bonifaci, Recopilación 1991, I-5403 (Eficacia del Derecho comunitario, y responsabilidad de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario, en este caso, no transposición de una directiva). Asunto C-13 y 113/91: Debus, Recopilación 1992, I-3636 (Conflicto entre Derecho comunitario y Derecho nacional, aplicabilidad directa y primacía del Derecho comunitario). Asunto C-393/92: Gemmente Almelo, Recopilación 1994, I-1477 (Primacía y validez uniforme del Derecho comunitario). Asuntos C-46/93: Brasserie du pêcheur, y C-48/93: Factortame, Recopilación 1996, I-1029 (Eficacia del Derecho comunitario, y responsabilidad general de los Estados miembros por violaciones del Derecho comunitario). Asunto C-10/97, C-22/97: IN.CO.GE.90 Srl., Recopilación 1998, I-6307, (Primacía del Derecho comunitario). Asunto C-212/97: Centros Ltd, Recopilación 1999, I-1459 (Medidas nacionales para evitar el aprovechamiento abusivo del Derecho comunitario).

<sup>10</sup> J.-L. HALPÉRIN, *Histoire des Droits en Europe de 1750 à nos jours*, Paris, Flammarion, 2004.

<sup>11</sup> Ph. MOREAU DEFARGES, *La «Constitution» européenne en question*, Paris, Éditions de l'Organisation, 2004.

<sup>12</sup> M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Paris, Armand Colin, 1972, pp. 22-23. Ver también: STROESTINGER, *The United Nations and the Super-Powers*, New York, Randon House, 1965; y M BOURQUIN, *L'État souverain et l'Organisation Internationale*, New York, Publishing Co., 1959.

<sup>13</sup> *Op. cit.*, 2004, p. 233.

<sup>14</sup> Caso DEFRENNE (43-75) de 8 de abril de 1976. Rec. 1976, p. 455.

<sup>15</sup> Asunto Galli (31-74) de 23 de enero de 1975. Rec. 1975, p. 47.

<sup>16</sup> Entre otros, Asunto Van Duyn (51-74) de 28 de octubre de 1975, y Rutili (36-75). Rec. 1975, p. 1219.

<sup>17</sup> Vid. a este efecto, la Ley 18/1990 de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad, y la Ley 29/1995, de 2 de noviembre, en materia de recuperación de la nacionalidad.

<sup>18</sup> Sébastien HUYGHE, «Construire une citoyenneté européenne», en P. BONIFACE, *Quelles valeurs pour l'Union Européenne?*, Paris, PUF, 2004, p. 71.

<sup>19</sup> Maurice DUROSSAET, *L'Union Européenne au XXI siècle*, Paris, Ellipes Édition Marketing S.A., 2002, p. 71.

<sup>20</sup> Bernard CASSEN, «Débat truqué sur le Traité Constitutionnel», *Le Monde diplomatique*, n° 611, février 2005, Paris, p. 8.

<sup>21</sup> *Op. cit.*, 2004, p. 50.

<sup>22</sup> Vid. «Nota del editor», *Le Monde diplomatique*, n° 611, février 2005, Paris, p. 8.

<sup>23</sup> M. Colina ROBLEDO, J. A. RAMÍREZ MARTÍNEZ, T. SALA FRANCO, *Derecho Social Comunitario*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1991, p. 49.

<sup>24</sup> Gilles SINTES, *La politique sociale de l'Union Européenne*, Bruxelles, Presses Universitaires Européennes, 1996, pp. 342-343.

<sup>25</sup> Dictamen 2/91, *Journal Officiel*, 19 de abril de 1993, Recueil de Traités 1993, p. 545.

<sup>26</sup> Rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique sociale dans une Union Européenne élargie, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, 2004, p. 27 et Conclusions, p. 65.

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 5.

<sup>28</sup> Martine AUBRY, *Pour une Europe sociale*, Paris, La Documentation Française, Rapport du Ministère du Travail, 1989.

<sup>29</sup> Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, *op. cit.*, p. 87.

<sup>30</sup> Bernard CASSEN, «Débat truqué sur le Traité Constitutionnel», *Le Monde diplomatique*, n° 611, février 2005, p. 8.

<sup>31</sup> A. C. ROBERT, «Coup d'État idéologique en Europe», en *Le Monde diplomatique*, n° 608, novembre 2004, Paris, p. 8.

<sup>32</sup> P. RODIER, *Doit social de l'Union Européenne*, Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence (EJA), 2002, p. 7.

<sup>33</sup> J.-C. JAVILLIER, «Pertinence du "modèle social" européen», *Les normes sociales européennes*, Paris, Editions Panthéon-Assas, 2000, p. 20.

<sup>34</sup> «La seguridad económica mundial en crisis». *Trabajo, revista de la OIT*, n° 52, noviembre 2004, p. 2.

<sup>35</sup> Un analista tan lúcido como A. TOURAINE ha definido estas situaciones: «hemos visto a menudo incrementarse los ingresos de los dirigentes de las grandes empresas en unas proporciones considerables, mientras que estas mismas empresas rechazaban un aumento de salario muy limitado para unas categorías más amplias de trabajadores». *El País*, 2 de marzo de 2005, p. 11.

<sup>36</sup> *Rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique social*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>37</sup> «Trabajadores precarios, aquellos que tienen trabajos temporales, interinos o a tiempo parcial o que deben recurrir al mercado negro». «La seguridad económica mundial en crisis». *Trabajo, revista de la OIT*, n° 52, noviembre 2004, p. 2.

<sup>38</sup> «Flexible y estable», editorial de *El País*, 20 de marzo de 2005, p. 12.

<sup>39</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>40</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 25.

<sup>42</sup> Rapport du groupe de haut niveau sur l'avenir de la politique social, *op. cit.*, p. 28.

<sup>43</sup> *El País*, 20 de marzo de 2005, Madrid, p. 50.

<sup>44</sup> *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, *op. cit.*, p. 20.

<sup>45</sup> *Ibidem*, p. 92.

<sup>46</sup> M. LECHANTRE y D. SCHAJER, «Les politiques regionales et de cohésion de l'Union Européenne», en *Questions internationales (La documentation française)*, n° 4, novembre-décembre 2004, p. 79.