



Una nueva Constitución para Europa. ¿Más cerca del federalismo?

La nueva Constitución que ha sido propuesta contiene disposiciones sobre competencias compartidas que pueden convertir a la UE en algo que se parezca más a una federación.

POR UWE LEONARDY

Para junio de 2005, la nueva Constitución Europea habrá sido sometida al referendo de los votantes en varios países de la Unión Europea (entre ellos, Francia, cuyo ex presidente, Valéry Giscard d'Estaing, redactó el proyecto). Nadie sabe si será aprobada en estos referendos. Algunos países podrían incluso desear reformas a la Constitución antes de que sea ratificada.

Pero la pregunta es: ¿el proyecto de Constitución establece una estructura federal para la nueva Europa?

Algunos críticos niegan que la Constitución contenga elemento federal alguno. Pero aun antes de que existiera el proyecto de Constitución, la Unión Europea ya poseía estas características federales importantes:

- **Legislación directa:** Las leyes de la Unión Europea siempre han regido de manera automática a los individuos y las corporaciones (y a otras "personas jurídicas") sin necesidad de ser aprobadas también por los países miembros. Y por consiguiente, la reglamentación jurídica de la Unión Europea ha adquirido supremacía frente a las disposiciones pertinentes de las leyes nacionales. (Esto es similar al papel del gobierno nacional o federal de un país federal).
- **División de poderes:** La división de poderes legislativos que se da entre dos niveles de gobierno diferentes –la Unión Europea y los Estados miembros (incluyendo sus regiones)– es el elemento federal más evidente de las estructuras europeas y el rasgo definitorio de un sistema federal.

Aunque estas características existían tiempo atrás de que el Tratado Constitucional naciera como proyecto, ese Tratado ha dado un nuevo impulso al carácter federal de la Unión Europea.

- El Tratado lleva en el nombre una demanda política. Su propósito de "instituir una Constitución para Europa" legalmente, revela que la Unión ya tiene características similares a las de un Estado en muchos aspectos. El

Uwe Leonardy fue jefe de la división encargada de asuntos constitucionales de la Misión de la Baja Sajonia ante el Gobierno de Alemania Federal y ex profesor de tiempo completo del Centro de Estudios para la Integración Europea de la Universidad de Bonn. Es autor de "Is Europe heading toward a federal constitution?" publicado en *Federaciones*, Vol. 1, No. 5.

Subsidiariedad en la Unión Europea

De acuerdo con el Artículo 3b del Tratado europeo de Maastricht, subsidiariedad significa que las decisiones dentro de un sistema de niveles múltiples de gobierno deben ser tomadas tan cerca de los pueblos como sea posible. En otras palabras, subsidiariedad es un principio político que establece pautas más que una estipulación legal de carácter obligatorio. Esto significa que para su aplicación se requiere de acuerdos negociados.

Thomas O. Hueglin, Conferencia Internacional de Federalismo 2002, St. Gallen, Suiza, Informe de trabajo de las sesiones 6 y 18 sobre Descentralización y Buen Gobierno.

desarrollo ulterior de estas características se ha establecido como un programa político para un Estado federal, aunque se trate de un Estado de tipo singular y no convencional.

- Sin embargo, aquello que marca un paso realmente sustancial hacia una estructura genuinamente federal en la Unión Europea se encuentra en los pormenores técnicos y legales de la Constitución. La introducción de una reglamentación sobre la forma de dividir los poderes legislativos entre la Unión y sus Estados miembros es un signo inequívoco de federalismo.

Competencias exclusivas y competencias compartidas

Hasta ahora sólo había unas cuantas competencias a nivel europeo en diversas disposiciones dispersas de los tratados existentes en la Comunidad y la Unión. La mayoría de competencias que ejercía en la práctica la Unión Europea se derivaban directamente de los amplios objetivos, políticamente determinados, de la Unión. Con el paso de los años, esto condujo a la ampliación de facultades de la Unión Europea, que muchos Estados miembros reconocieron en sus propias constituciones o en las normas derivadas de la interpretación constitucional.

La división de competencias propuesta las enumera y define como competencias legislativas exclusivas y "compartidas". A las competencias compartidas, la Unión Europea ha añadido "áreas para apoyar, coordinar o completar la acción". El ejercicio de las "competencias compartidas" –que en los hechos constituyen la prioridad de la Unión Europea– está sujeto al principio de subsidiariedad (véanse recuadros 1 y 2). Así, las competencias compartidas quedan reguladas por una de las características principales centrales de los sistemas federales.

Una nueva y controvertida "cláusula de flexibilidad", de amplio espectro, legaliza la acción de la Unión: "Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las

¿La "cláusula de flexibilidad" trata realmente de flexibilidad o esconde algunos peligros constitucionales reales?

políticas definidas [...] para alcanzar uno de los objetivos fijados en la presente Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios” (véase recuadro 2). A pesar de que la “cláusula de flexibilidad” se basó en una cláusula ya existente (más débil), algunos críticos la consideran un instrumento peligroso.

Dos preguntas importantes surgen de estas partes nuevas de la Constitución:

- ¿Es suficiente la división de responsabilidades entre la Unión y sus Estados miembros estipulada en el Tratado Constitucional? Y ¿Es eficiente?
- ¿La “cláusula de flexibilidad” trata realmente de flexibilidad o esconde algunos peligros constitucionales reales?

Defectos en la reglamentación

Lo más importante en la opción de competencias compartidas que la Constitución estipula es la comprobación de que responden a las prioridades europeas. Sin embargo, esta opción de competencias compartidas en la Unión Europea no está basada en criterios concretos tales como la conservación

La Constitución Europea sobre la flexibilidad y la subsidiariedad

Artículo I-11 – Principios Básicos, Párrafo 3 (“Subsidiariedad”)

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

Artículo I-18 – La “Cláusula de Flexibilidad”

1. Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo.
2. La Comisión Europea, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo I-11, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo.
3. Las medidas basadas en el presente artículo no podrán conllevar armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros cuando la Constitución excluya dicha armonización.

Más información:

Sitio web oficial de la Convención Europea:

<http://european-convention.eu.int/>

Texto completo de la Constitución:

http://europa.eu.int/constitution/index_es.htm

de la unidad jurídica o económica que la Constitución exige. En vez de ello, en la definición de competencias compartidas, la nueva Constitución simplemente elimina las competencias exclusivas de la lista de competencias de la Unión Europea y agrega “apoyar, coordinar o completar la acción”.

Para acotar el derecho al ejercicio de estas “competencias compartidas” por parte de la Unión Europea, la Constitución recurre al principio de subsidiariedad sin vincular su ejercicio a ninguno de los criterios jurídicamente definidos. Esto no responde en forma adecuada a las demandas de una división más clara y eficiente de competencias entre la Unión y sus Estados miembros.

Es un hecho que la subsidiariedad sigue siendo legalmente ambigua y está sujeta a la manipulación política. El resultado es una especie de solución circular. Por lo que respecta a las competencias compartidas, que permiten que los Estados miembros sigan ejerciendo su autoridad en caso de que las instituciones de la Unión Europea no hagan uso de la suya, las condiciones para presentar una demanda ante estas competencias y los requisitos para hacer uso de ellas deben quedar claramente establecidos bajo criterios concretos.

Pero existe otro factor en la determinación de las reglas para la división de competencias. La Constitución enumera no menos de 202 disposiciones para los actos jurídicamente vinculantes de la Unión en una amplia variedad de categorías (leyes europeas, leyes marco, reglamentaciones y fallos). Pero ninguna de estas disposiciones está ligada de forma legal alguna a las reglas de la Constitución relativas a la división de responsabilidades. La Constitución no indica cuál de esos actos jurídicos debe ser considerado como derivado de las competencias exclusivas de la Unión Europea, o de sus competencias compartidas o de sus otras competencias. En ese sentido, las reglas para la división de poderes parecen ser retórica y no normas constitucionales.

El propósito de la “cláusula de flexibilidad” es otorgar al Consejo el poder de alterar las divisiones de poderes de la Constitución sin que se requiera enmendar la Constitución. Con ello, la cláusula adquiere una importancia que va más allá de la simple adaptación en el contexto de las reglas constitucionales existentes. Si se toma en cuenta el enorme esfuerzo que se necesita para que la Constitución sea ratificada por todos los Estados miembros, la cesión de competencia a la Unión Europea para modificar el equilibrio de competencias parece desproporcionada y extremadamente cuestionable.

No hay motivo para rechazar la Constitución

Es cierto que hay disposiciones en la Constitución Europea que deberían despertar cierta inquietud. Pero este señalamiento no es un llamado a que la Constitución sea rechazada en los procedimientos de ratificación nacional ni especialmente en los próximos referendos. Ninguna constitución ha sido perfecta desde su inicio. Una constitución puede ser mejorada una vez promulgada. Sin embargo, sus fallas deben ser identificadas a tiempo.

Lo anterior se aplica específicamente a una situación en que la Unión Europea debe considerar otras solicitudes de membresía. Dado que éstas incluyen algunas tan problemáticas como las de Turquía y Ucrania, la Unión Europea puede necesitar toda su creatividad y debe abrirse a la consideración de ideas verdaderamente novedosas. La creación de los “Estados Unidos de Europa” completamente federales por parte de un grupo medular de países y el uso de este nuevo Estado como núcleo de una Unión Europea menos supranacional podría ser una de esas ideas realmente novedosas. Sería también una alternativa si el Tratado Constitucional no pasa la prueba de los referendos. (6)