

**El Derecho internacional
en los albores del siglo XXI**

**Homenaje al profesor
Juan Manuel Castro-Rial Canosa**

Edición de **FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ**

E
D
I
T
O
R
I
A
L
T
R
O
T
T
A

La edición de esta obra ha contado con la ayuda
de la Fundación March y del Instituto Franciscano de Vitoria:



Fundación Juan March



INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES Y EUROPEOS
"FRANCISCO DE VITORIA"

COLECCIÓN ESTRUCTURAS Y PROCESOS
Serie Derecho

© Editorial Trotta, S.A., 2002
Ferraz, 55. 28008 Madrid
Teléfono: 91 543 03 61
Fax: 91 543 14 88
E-mail: trotta@infonet.es
<http://www.trotta.es>

© Fernando M. Mariño Menéndez, 2002

© De los autores para sus colaboraciones, 2002

ISBN: 84-8164-576-1
Depósito Legal: M-47.673-2002

Impresión
MARFA Impresión, S.L.

de Velasco y José Hernández

REFLEXIONES EN TORNO AL «PROCESO
DE CONSTITUCIONALIZACIÓN»
DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

Araceli Mangas Martín

Catedrática de Derecho internacional público
y Relaciones internacionales
Universidad de Salamanca

A raíz de la adopción del Tratado de Ámsterdam han arreciado las voces de quienes estiman que la Unión Europea (en adelante, UE) se encamina hacia un imparable «proceso de constitucionalización» política. Claro que, de entrada, habría que señalar que no todos le dan el mismo sentido ni siempre se clarifica ni se justifica el uso de semejante término. Como apreciación general se trasluce la creencia de que la UE ha estado y está muy poco estructurada políticamente y que carece de objetivos políticos y de la dinámica de todo proceso político. Entienden que sólo en los últimos años aparecen instrumentos políticos que vertebran la UE y que se están iniciando los pasos y el debate que puede llevar a la UE a elaborar una Constitución y a definir el modelo político.

No ha sido ajeno a la utilización de ese término el hecho de que desde el Tratado de Maastricht la integración se adentre, como señalé entonces, en los núcleos regalianos del Estado: la moneda, el cruce de fronteras, la defensa, la política exterior...

Si a ello añadimos la aportación que hizo el Tratado de Ámsterdam a la realización de un espacio de libertad, seguridad y justicia, trasvasando hacia el pilar comunitario lo avanzado en materia de cooperación judicial penal y policial y con la denominada comunitarización del acervo de Schengen, se puede entender que para algunos o para muchos las reformas de los noventa nos encaminan indefectiblemente hacia la *mutación del sistema político y jurídico, de modo que una «constitución» política debería vertebrar el sistema.*

Esta *fiebre constitucionalizadora* cree partir de un estado de la integración poco menos que salvaje en lo político y en lo jurídico, sin haber pasado por la roturación que da el derecho a cualquier grupo social organizado políticamente.

¿Pero es que hasta ahora la integración, en sus cincuenta años de andadura, se ha basado sólo en un conjunto deslavazado de normas económicas? ¿Pero es que acaso han sido irrelevantes e inútiles políticamente en la vertebración del sistema de integración principios como el del equilibrio institucional, el de la progresividad, la atribución de competencias, el de subsidiariedad, o la suficiencia de medios, o el de proporcionalidad? ¿El principio de la eficacia directa de las normas comunitarias no ha contribuido a tejer un entramado social de una común pertenencia desde 1963? ¿El principio de la primacía del Derecho comunitario sobre el derecho interno no ha propiciado la confianza y la creencia en un sistema de inspiración y método federal?

La organización de las competencias comunitarias distribuidas entre las Instituciones y órganos auxiliares, sus pesos y contrapesos, la protección jurisdiccional de los derechos, las relaciones entre los poderes constituidos y los Estados («poder constituyente»), los principios y fines del sistema político europeo, etc., es decir, los elementos materiales de una constitución política se dan en los tratados fundacionales de 1951 y 1957. Es verdad que los medios de comunicación, los políticos y los sectores académicos que han descubierto la UE en los años noventa, pueden llegar a creer que este proceso ha nacido con sus propias inquietudes y es bueno que se sumen a un proceso que lleva afianzándose cincuenta años¹.

Ciertamente, el proceso de construcción política de Europa no ha comenzado con el Tratado de Ámsterdam, ni tampoco con la adopción del Tratado de la Unión Europea de Maastricht.

1. LOS PILARES MAESTROS DE LA «CONSTITUCIÓN» COMUNITARIA

Ya las líneas maestras dibujadas por los fundadores en los años cincuenta contenían los primeros elementos del edificio constitucional que los recientes tratados han contribuido a realzar.

Quizás sea conveniente aclarar en estos renglones iniciales que el término «constitucional» y «constitución» comunitaria lo utilizo con un valor convenido: no me estoy refiriendo, al menos en estas páginas, al sentido formal de Constitución como la norma fundamental de un Estado, al pacto político de un pueblo o pueblos para constituirse en Estado y organizar los poderes y proteger los derechos frente a los poderes. Esa noción clásica y formal a la que estamos acostumbrados parte de la existencia de un pueblo o varios pueblos, con común sentimiento de pertenencia, con una comunidad de afectos que le llevan a abrir un pro-

1. Claro que para quien no es un recién llegado al proceso y lo conoce bien, los detalles que está tomando la integración tras el Tratado de Niza es el de la «liquidación» del proceso (J. L. Bourlanges, «La fin de l'Europe communautaire»: *Commentaire* 24/95 [2001], pp. 589-601).

ceso constituyente para organizarse políticamente y garantizar el ejercicio de los derechos y libertades. Es evidente que hasta ahora en el medio siglo de integración europea no ha habido una constitución como resultado o expresión de un proceso de institucionalización jurídica del poder político de un pueblo. Aunque solo sea por que no hay, al menos todavía, un pueblo europeo.

Cuando estoy argumentando que ha habido y hay ya una Constitución material en las Comunidades Europeas, lo hago en el sentido de que no se ha carecido de un conjunto de normas bien precisas y completas que articulan el ejercicio de los poderes, de unas instituciones con competencias sustantivas importantes y de trascendencia jurídica, económica y social para los ciudadanos y las empresas, de un sistema de protección jurisdiccional frente a las instituciones comunitarias y de que en ese conjunto normativo fundamental anidaba un proyecto político de convivencia entre Estados y pueblos soberanos e independientes. La primera en el tiempo de las normas jurídicas que han regido las Comunidades europeas, el TCECA (1951), como sus dos continuadoras, los TCE y TCEEA/Euratom (1957), contenían ya algunos caracteres propios de un sistema constitucional.

Hablar de Constitución con un valor convenido ha sido una práctica científica y jurisprudencial consciente, y no una mera concesión retórica. En efecto, no podremos utilizar el término Constitución en el sentido formal, tradicional entre la Ciencia jurídica constitucionalista, de norma jurídica suprema pactada por un pueblo que se constituye o está constituido en Estado. Así no.

Los Tratados constitutivos ni en el pasado, ni ahora, ni en un futuro cercano serán una Constitución ni del actual debate es probable que nazca la decisión de dotar a la UE de una constitución en el sentido político tradicional aunque las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) hayan incluido expresamente entre sus interrogantes de reflexión la opción de una constitución. Claro que esta opción extrema aparece tras una serie de opciones razonables y pragmáticas tras las que se da solución a los problemas reales de falta de comprensión y transparencia en el sistema actual de los Tratados con su complejidad (la quincena de tratados, el sistema de UE y Comunidades europeas, los pilares, la carencia de un Carta comunitaria de Derechos en los Tratados, etc.). Como se reconoce en las conclusiones «el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos» se puede abordar en primer lugar con «la simplificación de los actuales tratados», y se pregunta si no hay que revisar la distinción entre la Unión y las Comunidades, la división en tres pilares, la reorganización de los tratados, la posibilidad de una distinción entre un tratado básico y las demás disposiciones de los tratados, si la Carta de Derechos Fundamentales debe integrarse en el tratado básico. Y «por último, se plantea la cuestión de si esta simplificación y redistribución no deberían conducir a pla-

zo a la adopción de un texto constitucional. ¿Cuáles deberían ser los elementos básicos de esa Constitución, cuáles los valores que la Unión profesa, cuáles los derechos fundamentales y los deberes de los ciudadanos, cuáles las relaciones de los Estados miembros dentro de la Unión?» (Anexo I).

Hablar de Constitución europea desde la perspectiva tradicional estatista del Derecho constitucional tiene escaso sentido. No hay el menor atisbo en los proyectos alemanes de sustituir nuestros Estados, tal como los conocemos como sujetos del Derecho internacional, por un superestado europeo federal.

Pero la integración europea ha estado vertebrada políticamente desde sus inicios y se dotó de instrumentos jurídicos que, bajo el ropaje del Derecho internacional, le han dado una estructura organizativa con Instituciones que desempeñan los papeles o roles políticos semejantes a los de los poderes de cualquier Estado. Las instituciones comunitarias aunque no se pueden asimilar plenamente a los poderes de un Estado, sin embargo son titulares de poderes de acción y de decisión que recuerdan —guardando cierta distancia— a los tres poderes del Estado.

II. LOS CONTENIDOS DE UNA CONSTITUCIÓN MATERIAL

En efecto, materialmente una Constitución es la norma fundamental en una sociedad unida por algunos valores morales, políticos y culturales en la que se organizan los poderes, se establecen las garantías jurisdiccionales y se acuerdan unos objetivos de paz, libertad, bienestar, seguridad, que deben guiar la acción de los poderes establecidos. Una constitución se estructura casi indefectiblemente en una Dogmática, una Orgánica y en el sistema de protección jurisdiccional de los derechos.

Pues bien, en los mismos Tratados fundacionales de los años cincuenta ya aparecen reflejados algunos de estos elementos de una *constitución material*: en toda constitución encontramos una parte orgánica, un sistema de protección jurisdiccional y una parte dogmática. En el sistema de los Tratados fundacionales y hasta los años noventa, apenas los valores aparecían tácitamente reflejados en el Preámbulo de los tres tratados; entonces, la Dogmática era imperceptible, no la había realmente. Pero en cambio las otras dos partes clásicas de una constitución se satisfacían y se satisfacen con holgura en el sistema político comunitario.

En efecto, ya desde su fundación en los años cincuenta la parte Orgánica de los Tratados era y es un ejemplo de precisión y de ingenio político: la paridad institucional, el sistema de contrapesos, la iniciativa exclusiva en manos de una Institución independiente, la moción de censura sobre la Comisión, la confluencia de varias instituciones en un mismo poder ejecutivo y legislativo, el dialogo y más tarde el triángulo

entre las instituciones, un órgano judicial etc. Todo estaba y está precisado con detalle en los Tratados. Y se ha ido mejorando en sucesivas reformas reequilibrando el sistema para dar acogida a la imparable demanda de mayor democracia mediante la participación del Parlamento Europeo en el proceso legislativo.

Además de una Orgánica, ha habido y hay una parte en la constitución material dedicada a la protección jurisdiccional de los derechos y al control constitucional de los poderes. Igualmente, esta parte se contiene en la *constitución comunitaria* con una precisión y detalle que no es habitual en las Constituciones nacionales.

La *constitución comunitaria*, desde sus orígenes ha contenido unos sistemas de control de conformidad *constitucional* o compatibilidad normativa plenamente asimilables a los del orden constitucional estatal; estos sistemas de justicia constitucional obedecen a la idea de que la *norma normarum* siempre habrá de ser respetada. Precisamente, para exigir a las Instituciones dotadas de poder normativo que, al utilizar sus poderes, respeten las competencias que les han sido atribuidas, así como los procedimientos y los límites competenciales establecidos en el Derecho originario, en definitiva para asegurar que respetarían la *constitución comunitaria*, para ello se previeron los procedimientos de nulidad y de omisión (actuales arts. 230 y 232 TCE), semejantes a los recursos de constitucionalidad y al conflicto de competencias de un sistema de jurisdicción constitucional. Se trataba de garantizar que la legalidad *interna*, derivada y posterior a los Tratados (los actos de las Instituciones) se subordinarían a los Tratados en los que tienen su origen.

Igualmente, las Instituciones deben respetar la *constitución comunitaria* en su actuación normativa *exterior* habiéndose previsto un procedimiento consultivo vinculante a fin de evitar que las Instituciones comunitarias suscriban acuerdos internacionales con terceros contrarios a la *constitución comunitaria* (art. 300 TCE). Al reconocer a favor del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el monopolio del control de legalidad interna y externa se estableció un sistema de control concentrado de constitucionalidad que confirma el valor o rango *constitucional material* del derecho originario comunitario.

III. LA PROGRESIVA FORMACIÓN DE UNA DOGMÁTICA

Pero la *constitución comunitaria* carecía de una Dogmática en los Tratados fundacionales; apenas todavía hoy. No había un compromiso político con un sistema de derechos y libertades fundamentales que obligase a las Instituciones comunitarias y a los Estados miembros en la construcción del sistema comunitario. Faltaba una declaración de derechos y libertades que fijase unos límites a los poderes públicos y garantizase un espacio público y privado de libertad a los nacionales de los Estados

miembros y a cualquier ser humano que se encuentre en el territorio de los Estados miembros.

Es verdad que el sistema contenía diseminado a lo largo de los tratados y del derecho derivado derechos económicos y sociales de quienes llevaban a cabo actividades económicas: derechos de los trabajadores, de los prestatarios de servicios, de los usuarios, de las personas físicas y jurídicas que se establecían en Estados miembros distintos al de origen, etc. No había un sistema articulado de derechos fundamentales.

Pero tampoco se debe dramatizar en exceso la ausencia de un Catálogo de Derechos en los Tratados constitutivos, pues el respeto a los derechos humanos es una obligación para todo Estado miembro de la UE, en tanto que tal, exigible por el resto de Estados miembros y por las Instituciones de la UE. Al fin y al cabo el respeto al pluralismo político, el imperio del derecho y el respeto a los derechos fundamentales era y es una condición para la adhesión de cualquier Estado europeo a las Comunidades Europeas.

Esa Dogmática ha ido apareciendo progresivamente. No ha sido sólo el Tratado de Ámsterdam ni tan siquiera desde Maastricht. Los cimientos de la Dogmática se han forjado por otros actores distintos de los Estados miembros.

En mi opinión, fue la jurisprudencia del TJCE en los años setenta la que introdujo este elemento constitucional en el sistema político comunitario. La aportación jurisprudencial al proceso de constitucionalización ha sido determinante para proveer a la *constitución comunitaria* de la Dogmática de la que carecía: así, desde la sentencia *Nold* de 1974², el TJCE viene exigiendo a las Instituciones comunitarias que so pena de nulidad del acto comunitario respeten los derechos fundamentales tal como se reconocen en las constituciones nacionales y en los Convenios de los que son Partes los Estados miembros en calidad de Principios generales de Derecho. Desde mediados de los años setenta hay unos estándares normativos en materia de derechos fundamentales que no pueden ser desconocidos por el derecho derivado y que pueden ser objeto de sanción judicial. El TJCE viene reconociendo, desde entonces, que el respeto a los derechos fundamentales de la persona forma parte del DC, estando comprendido su respeto dentro de los principios generales del Derecho comunitario, por lo que en los ámbitos de competencia de los Tratados, ni las Instituciones comunitarias ni los Estados miembros pueden adoptar normas contrarias a los Derechos humanos y libertades fundamentales.

Pero aún así el proceso de constitucionalización de una Dogmática apenas si comenzaba y de una forma poco transparente para la ciudadanía, especialmente en el continente, acostumbrados a que las Constituciones contengan una parte bien sistematizada con los derechos y deberes de los ciudadanos y los derechos fundamentales de toda persona.

2. Sentencia TJCE 14 de mayo de 1974, asunto *Nold*.

El acervo jurisprudencial fue consagrado por el Tratado de Maastricht al reproducir lo esencial de la doctrina judicial en aquel artículo F (hoy art. 6) del TUE. Pero no añadió más que ese reconocimiento expreso del compromiso de respetar los derechos fundamentales en el Derecho originario. La constitucionalización jurisprudencial y convencional debía completarse con una vinculación objetiva y transparente

— ya fuera a un convenio en vigor y que es la referencia común europea (el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950) mediante la adhesión de las Comunidades europeas al convenio del Consejo de Europa;

— ya fuera elaborando las propias Comunidades europeas un Convenio propio³.

El Dictamen 1/94 negó competencia a las Comunidades europeas para adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos, salvo que se hiciera una reforma del derecho originario introduciendo dicha competencia para regular los derechos fundamentales. No es el momento de analizar críticamente aquel Dictamen, pero es más que evidente que no es tanto un problema de competencia normativa expresa de las Comunidades Europeas en materia de derechos fundamentales como de obligación de respeto a un sistema de libertades y garantías. Las Comunidades Europeas ni los Estados miembros son *competentes* para respetar los derechos fundamentales: la cuestión central es que ambos están obligados a respetarlos.

La Conferencia Intergubernamental de 1996 no aceptó modificar los Tratados en el sentido insinuado por el Tribunal comunitario y tampoco acordó establecer un catálogo propio de derechos fundamentales al que se sujetaría su obligación ineludible. Pero tampoco se fue de la *pequeña historia* de la integración sin dejar huella en el proceso lento, progresivo y constante de contribuir al andamiaje de la *constitución comunitaria*.

IV. LA PROCLAMACIÓN DE LOS VALORES Y PRINCIPIOS DE LA SOCIEDAD EUROPEA

En efecto, el artículo 6.1 del Tratado de la UE, precepto incluido por el Tratado de Ámsterdam, establece que el respeto a los derechos humanos y a los principios de la libertad, la democracia y el Estado de Derecho

3. No se puede pasar por alto el constante compromiso de algunas instituciones comunitarias como es el caso del PE; su primera tentativa de dotar de una tabla propia de derechos lo constituye la Declaración de los derechos y libertades fundamentales aprobada por el PE el 12 de abril de 1989 (Informe De Gucht). Destaca, en particular, el compromiso de la UE con la libertad y *seguridad de todo individuo* (art. 2); la prohibición de toda discriminación por razón de raza, pertenencia a una minoría nacional o social, lengua, religión... (art. 3.2); el derecho al respeto y a la protección de la identidad, el respeto a la esfera privada y vida familiar, derecho a un trabajo en condiciones justas (art. 6.13)...

son principios comunes a la UE y a sus Estados miembros. Este precepto revela que el Tratado de la UE, en su calidad de norma fundamental, articula un pacto político-social entre pueblos y Estados (que siguen siendo soberanos e independientes dotados del derecho de libre determinación) y expresa los valores que nos unen al exigir expresamente que nuestra Unión se base en los comunes vínculos jurídicos de sus Estados miembros con los principios mencionados.

La construcción europea no se limita, pues, a los objetivos económicos, sino que su objetivo es crear un espacio de paz, como ha reiterado en numerosas ocasiones el PE, por lo que el compromiso con los derechos humanos no se circunscribe a la relación jurídica convencional entre el Estado parte del CEDH y las instituciones propias del CEDH o de otros tratados internacionales (por ejemplo, el Convenio sobre Protección de Minorías o el Estatuto de los Refugiados).

Como espacio de paz, la obligación de respeto de los derechos humanos y de su activa promoción es una obligación jurídica comunitaria (art. 6.1) y una condición esencial del éxito del proyecto europeo por lo que es un requisito expreso de ingreso e, implícito, de permanencia de pleno derecho en la entidad política comunitaria: todo ser humano que habite en la UE, cualquiera que sea su nacionalidad, ha de ser considerado beneficiario de ese valor universal y común cual es el respeto a los derechos humanos en todo el territorio de los Estados de la UE.

El Tratado de la Comunidad Europea da un paso concreto en orden a la protección de algunos derechos fundamentales al reconocer que el Consejo de la UE puede adoptar normas para impedir las discriminaciones que no respetan la común dignidad de todo ser humano: las que son debidas a su raza, etnia, sexo, lengua, religión, discapacidad, orientación sexual, etc. (art. 13 del Tratado CE)⁴. Se trata, pues, del reconocimiento de una obligación general asumida como propia y garantizada en el seno comunitario.

En cualquier caso, desde la reforma aprobada en Ámsterdam, la Unión asume responsabilidades, de diversa entidad, en clásicas funciones regalías de un Estado. Como señalé en otro lugar⁵, también es verdad que el federalismo supranacional europeo está transformando las relaciones de poder entre los Estados miembros y, además, entre las instituciones políticas internas, está transformando nuestras estructuras jurídico-administrativas y económico-sociales en el interior de los Estados miembros; ha cambiado nuestra percepción de la seguridad exterior; ha transformado el viejo Estado nacional: sin eliminarlo lo hace imprescindible en este proceso político y, simultáneamente, ha diluido su poder y

4. En este sentido, la Comunidad Europea aprobó una Directiva desarrollando la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico (Directiva 2000/43/CE, DO n.º L 180 de 19.7.2000, p. 22).

5. «¿Qué modelo de integración política para Europa?»: *Cuadernos Europeos de Deusto* 24 (2001), pp. 89 ss.

sus viejas formas de ejercicio. Esto ha sido un cambio trascendental en el Estado. Hoy, la UE asume roles propios del Estado en el pasado y se compromete a garantizar, como lo hace un Estado en la Constitución, los valores de la paz y la seguridad, la democracia y el respeto a los derechos humanos o la integridad de las fronteras.

El Tratado de Niza, en esta materia, no supone un avance reseñable en el camino de construcción de una Dogmática europea. Pero simultáneamente a la negociación de dicho Tratado se gestó, como es bien sabido, mediante un método de debate y de redacción más abierto a los medios políticos y sociales, la Carta de los Derechos Fundamentales firmada solemnemente por los presidentes de las tres Instituciones que participan en el proceso legislativo, en Niza en diciembre de 2000. Este texto es un acuerdo no normativo que revela la inspiración compartida por la UE debido a la pluralidad y transparencia de su debate y por ser fruto de un amplio consenso institucional e intergubernamental⁶.

De la Carta se pueden resaltar los compromisos de la UE y de sus Estados miembros con todo ser humano: respeto y protección de su dignidad, derecho a la seguridad, a la vida privada y familiar, derecho a la educación obligatoria, a la educación y enseñanza conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas, a condiciones de trabajo equivalentes a los ciudadanos de la UE, derecho al asilo, confinamiento, expulsión y extradición con límites (regla de *non refoulement*), no discriminación en tanto que seres humanos, igualdad hombre-mujer, protección especial de los niños, concretos derechos laborales, etc.

La elaboración de esta Carta ha sido un factor determinante del impulso del debate en torno a elaboración de una constitución comunitaria. Para quienes están habitualmente alejados del debate europeo y se han aproximado a éste durante la formación de la Carta, su adopción, aunque no forme parte del Derecho primario, es un síntoma de la apertura de un proceso constituyente. Ha sido una señal inequívoca de que algo muy serio se está gestando y que asoma en el horizonte un nuevo tiempo político. La Carta se presenta como un instrumento de reforma y como elemento impulsor del sentimiento común de pertenencia a fin de fortalecer la identidad de la UE: definir nuestro patrimonio colecti-

6. El texto de la Carta de los Derechos Fundamentales está publicado en el *Diario Oficial* n.º C 364 de 18 de diciembre de 2000.

En general, sobre la Carta de los Derechos Fundamentales véase: J. A. Carrillo Salcedo, «Notas sobre el significado político y jurídico de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»: *Revista de Derecho Comunitario Europea* 9 (2001), pp. 7 ss.; A. Fernández Tomás, «La Carta de Derechos Fundamentales de la UE: un nuevo hito en el camino de la protección»: *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia* 214 (2001), pp. 15 ss.; R. Alonso García, «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea»: *Gaceta Jurídica de la UE y de la Competencia* 209 (2000), pp. 3 ss.; A. Rodríguez Bereijo, «La Carta de los Derechos Fundamentales»: *Noticias de la UE* 192 (2001), pp. 9 ss.; A. Vitorino, «La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne»: *Revue du Droit de l'Union Européenne* 3 (2000), p. 502; M. Pi Llorens, *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, Barcelona, 2001.

vo de valores y derechos, que sirvan a su vez de fundamento a las políticas comunitarias. Esta Carta deberá ser, en el futuro, vinculante y servir de suficiente pretexto para una remodelación completa del sistema de los Tratados y la convergencia de los pilares, como parecía anticipar la Declaración n.º 23 del Tratado de Niza y parecen apostar las Conclusiones del Consejo Europeo de Laeken (anexo I).

Si a la Carta se le unen otros ingredientes de tanta o más trascendencia, como son el debate abierto por la Declaración num. 23 del Tratado de Niza sobre el futuro de la Unión y las numerosas interrogantes que sobre el método y el objetivo final del proyecto integrador ha vertido la Declaración de Consejo Europeo de Laeken, se entiende la inquietud suscitada ante la posibilidad de elaboración de una Constitución y por la eventual clarificación del horizonte político de la Unión si se articula como una Federación. ¿El proceso de constitucionalización podría entrar por unos derroteros imprevisibles?

En Laeken nuestros máximos dirigentes han lanzado un *órdago* europeoista; pero quizás *a lo mejor es* que el Consejo Europeo jugaba *de farol*. Hasta la Conferencia Intergubernamental de 2004 no conoceremos el resultado de la partida.