

# LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: PROCESO Y SENTIDO HISTÓRICO

## LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN. UNA CONTRIBUCIÓN A LA IDENTIDAD Y FINALIDAD CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Markus Kotzur\*

Traducido del alemán por Miguel Azpitarte Sánchez

### SUMARIO

- 1.- *Introducción.*
- 2.- *El tipo normativo “objetivo de la Unión”.*
- 3.- *Las disposiciones sobre objetivos de la Unión como principios de la Comunidad –concreción y diferenciación de la idea de Comunidad–.*
- 4.- *Las funciones de las disposiciones sobre objetivos de la Unión.*
- 5.- *La eficacia normativa de las disposiciones sobre los objetivos de la Unión.*
- 6.- *Valoraciones finales.*

### 1. INTRODUCCIÓN

Un prólogo sobre el desarrollo histórico de la Constitución europea diría simplemente –en una atrevida imitación literaria de los famosos versos introductorios del Evangelio de Juan–: “en el principio fue el derecho (...) y sin el derecho no hubiera sido nada de lo que fue”. La Unión Europea y las Comunidades europeas deben su existencia al derecho; en palabras de W. HALLSTEIN no son otra cosa que una “creación” del Derecho<sup>1</sup>. El derecho

---

\* Catedrático de Derecho Público de la Universidad de Münster.

<sup>1</sup> W. HALLSTEIN, *Die Europäische Gemeinschaft*, 5. Ed. 1979, p. 53; también U. EVERLING, “Bindung und Rahmen: Recht und Integration”, en: W. WEIDENFELD (coord.), *Die Identität*

y aquellos que lo interpretan al aplicarlo, funcionando como “motores de la integración”, tienen la tarea de contribuir a realizar la comunidad jurídica<sup>2</sup>. La Europa constitucional adorna con el lenguaje del derecho sus grandes y profundamente legitimadoras “leyendas sobre valores compartidos y una comunidad de raíces históricas”<sup>3</sup>. Los primeros trazos de calidad constitucional corresponden a los tratados fundacionales, es decir, a acuerdos de naturaleza internacional<sup>4</sup>. La identidad constitucional<sup>5</sup>, a menudo invocada, nace en buena parte a través del derecho, que es la mediación de la conciencia del ciudadano europeo. Sus ciudadanos deben conquistar la *Constitutio Europaea* –tanto lingüística como materialmente<sup>6</sup>– con más fuerza que en los mitos revolucionarios fundacionales presentes en los recuerdos colectivos de las Constituciones nacionales. Constitución europea que se define por la idea de los derechos humanos, sin duda, uno de los conceptos jurídicos y morales claves de la modernidad; reclama el *pathos* secular de la libertad, igualdad, fraternidad (en términos modernos, solidaridad); y crea conscientemente una imagen en la línea de la tradición de la *res publica*<sup>7</sup>.

---

*Europas*, 1985, p. 152 ss., y A. VON BOGDANDY, “Europäische Prinzipienlehre”, en el trabajo coordinado por él, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 149 ss.

<sup>2</sup> En general sobre la creación de un orden constitucional europeo, implícitamente respecto a la función del TJ –si bien no exclusivamente– como motor de la integración, D. Th. TSATOS, “Zur Entstehung einer europäischen Verfassungsordnung”, en: *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 223 y ss.; del mismo autor, “Die Unionsgrundordnung”, *Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft*, Vol. 281, 2002.

<sup>3</sup> Así la formulación de U. HALTERN, “Gestalt und Finalität”, en: A. V. BOGDANDY (coord.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 801 y ss.

<sup>4</sup> EuGH, Slg. 1986, p. 1339 y ss. – *Les Verts*; P. HÄBERLE, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2. Ed. 2004, p. 209 y ss.; P. M. HUBER, *Recht der europäischen Integration*, 2. Ed. 2002, p. 57 y ss.

<sup>5</sup> Del conjunto de la bibliografía: P. GARCÍA (coord.), *European Identity and the Search for Legitimacy*, 1993; R. VIEHOFF/R. T. SEGERS, (coord.), *Kultur, Identität, Europa*, 1999; U. HALTERN, “Europäischer Kulturkampf”, *Der Staat* 37 (1998), p. 591 ss.; del mismo autor, “Europäische Verfassung und europäische Identität”, en: R. ELM (coord.), *Europäische Identität*, p. 239 y ss.; del mismo autor, “Gestalt und Finalität”, en: A. v. BOGDANDY (coord.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 801 y ss.; W. GRAF VITZHUM, “Die Identität Europas”, *Europarecht* 2002, p. 1 y ss.; S. KORIOTH y A. v. BOGDANDY, “Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht”, *VVDStRL* 62 (2003), p. 117 y ss.

<sup>6</sup> Desde el punto de vista científico, sobre todo mediante el desarrollo de un Derecho constitucional europeo, véase P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre*, 2004; sobre el tema A. VESPAZIANI, “Die Europäische Verfassungslehre im Wandel zur post-ontologischen Verfassungsvergleichung”, en: *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 455 y ss.

<sup>7</sup> L. KÜHNHARDT, *Constituting Europe*, 2003, p. 26; en especial, en relación a la idea de derechos humanos C.H. STARCK, “Die philosophischen Grundlagen der Menschenrechte”, en: *FS P. Badura*, 2004, p. 1033 y ss.; respecto a la bibliografía para una comprensión material de la República – así como los contenidos materiales que se esconden detrás – R. GRÖSCHNER,

Junto al preámbulo y la Carta de derechos integrada, los momentos de legitimidad se trasladan jurídico-positivamente, sobre todo, en los artículos relativos a los valores (art. 2)<sup>8</sup> y los fines de la Unión (art. 3). Toman contornos propios de un concepto de Constitución separado del elemento estatal<sup>9</sup> y contribuyen a manifestar una identidad constitucional de la Unión. La esencia de la Constitución halla en sus fines su reflejo. Éstos se clasifican en tipos normativos según sus contenidos, funciones y vinculación normativa.

## 2. EL TIPO NORMATIVO “OBJETIVO DE LA UNIÓN”

### 2.1. *Un acercamiento conceptual*

El art. 3 se anuda al programa finalista de los tres Tratados de las Comunidades, así como al Tratado de la Unión y reúne bajo el epígrafe “objetivos de la Unión” toda la anterior perspectiva de objetivos de los art. 1.2 y 2 de la CECA, art. 2 del TCE y el art. 2 del TUE<sup>10</sup>. El concepto “objetivo” es todo menos claro. Si se tiene en cuenta la idea constitucional coetánea a la Comunidad, se ha de traer al análisis –al menos parcialmente- un equivalente funcional a las “prescripciones de objetivos estatales” del derecho constitucional estatal, pero sin anticipar una identidad estructural o si quiera conceptual<sup>11</sup>. Algo que además no es posible, pues el art. 3 prepara un manajo heterogéneo de disposiciones de objetivos, que supera con creces el canon de las “prescripciones de objetivos estata-

---

en: H. DREIER (coord.), *Grundgesetz-Kommentar*, Vol. II. 1998, Art. 20 (Sozialstaat), párrafo. 37 y ss.

<sup>8</sup> De aquí en adelante trabajamos con el proyecto firmado en Roma el 29 de octubre.

<sup>9</sup> D. GRIMM, *Die Verfassung im Prozess der Entstaatlichung*, en: *FS P. Badura*, 2004, p. 145 y ss.; H. HOFMANN, “Zur Entstehung, Entwicklung und Krise des Verfassungsbegriffs”, en: *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 157 y ss.; C. EINEM, “Eine Verfassung für Europa. Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten des Verfassungsentwurfs”, *Europarecht* 39 (2004), p. 202 y ss.; M. RUFFERT, “Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft. Grundrechte-Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung”, *Europarecht* 39 (2004), p. 165 y ss.; Ch. CALLIESS/H. ISAK (coord.), *Der Konventsentwurf für eine EU-Verfassung im Kontext der Erweiterung*, 2004; K. BLECMANN/J. DIERINGER/U. HUFELD, *Eine Verfassung für Europa*, 2004; H. MOHNHAUPT/D. GRIMM, *Verfassung*, 2. Ed. 2002.; P. BADURA, “Die föderative Verfassung der Europäischen Union”, *FS M. Heckel*, 1999, p. 695 y ss.

<sup>10</sup> Que se puede remitir también al Art. 1.1 del Euratom, véase M. PECHSTEIN, en: R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EUV, párrafo 2.

<sup>11</sup> Cfr.. A. VON BOGDANDY, “Zur Übertragbarkeit staatsrechtlicher Figuren auf die EU”, *FS P. Badura*, 2004, p. 1033 y ss., 1042.

les”<sup>12</sup>. El concepto de objetivo se ha de considerar en mejor medida recurriendo al todavía válido derecho comunitario primario. Éste, obviamente, no ofrece una imagen unitaria. Objetivos y políticas de la Unión están indistintamente unos junto a otras (por ejemplo, art. 6.4 TUE)<sup>13</sup>, y es costoso desarrollar criterios de delimitación entre los motivos, los objetivos, procesos de desarrollo, tareas y principios<sup>14</sup>. Además, ese momento narrativo de autoconvencimiento sobre los motivos de la Constitución está reservado en primera línea al preámbulo, que consigue peso normativo en su lectura coordinada con las partes operativas de la Constitución<sup>15</sup>. Los objetivos de la Unión toman de estos “motivos” una fuerza final directora, transforman los elementos de conciencia, “convencimientos”, “certezas” preconstitucionales.

No es posible una división precisa entre los “objetivos” y las “misiones”. Ambos conceptos resultan sinónimos, utilizados a veces en singular, a veces en plural, y están en primera línea respecto a los objetivos generales y amplios de la Unión<sup>16</sup>. Esto es válido tanto para la versión alemana como para otras versiones. Así el art. 2 TCE utiliza para las misiones, el término inglés “task”, el francés “misión”, y así sucesivamente en distintos preceptos (comparar art. 43.a TUE, art. 7.10, y 249). Una inconsistencia paralela se constata en el concepto fin (comparar art. 70, 98, 105.1, 125, 208 TUE), pues en la versión inglesa junto al término “task”, aparece “purposes” y “objectives”<sup>17</sup>.

---

<sup>12</sup> Con una visión del conjunto del TUE/TCE F. REIMER, “Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen”, *Europarecht* 38 (2003), p. 992 y ss., p. 997: „überquellende(r) Bauchladen von Zielen”; A. HATJE, “Wirtschaftsverfassung”, en: A. v. BOGDANDY (coord.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 683 ss.

<sup>13</sup> Cfr. F. REIMER, “Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen”, *Europarecht* 38 (2003), p. 992 y ss.

<sup>14</sup> P. –CH. MÜLLER-GRAFF, En: M. DAUSES (coord.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, (actualización de 2003), párrafo 100 y ss.

<sup>15</sup> G. ROBBERS, “Die Präambel der Verfassung für Europa – ein Entwurf”, en: *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 17 y ss.

<sup>16</sup> EuGH, Slg. 1973, 215 párrafo 24 – *Continental Can*, Slg. 1982, 4005 párrafo 28 – *Buy Irish*, Slg. 1987, 3697 párrafo. 10 – *Giménez Zaera/Instituto Nacional de la Seguridad Social*, sobre esto ya H.P. IPSEN, *Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1972, p. 556; M. ZULLEEG, en: H. VON DER GROEBEN/J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6. Ed. 2003, párrafo 2; M. PECHSTEIN, en: R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EUV, párrafo 3; R. STREINZ, Art. 2 EGV, párrafo 5.

<sup>17</sup> A. V. BOGDANDY, en: GRABITZ/HILF (coord.), *Das Recht der Europäischen Union*, Vol. I (actualización de abril de 2003), Art. 2, Rn. 2.; A. HATJE, en: J. SCHWARZE (coord.), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 2 EGV, párrafo 7 y ss.; R. STREINZ, en: del mismo autor (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 3 y ss. con atención a las diversas posibilidades lingüísticas; F. REIMER, “Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen”, *Europarecht* 38 (2003), p. 992 y ss.

Allí donde los criterios textuales no conceden criterios conceptuales de distinción, los termini technici se han de descodificar sistemática y teleológicamente. Una primera diferenciación se muestra según sean objetivos políticos generales y específicos (art. 33, 136, 146, 149.2, 150.2 TCE); en el art. 3 son positivados sólo los primeros. Los objetivos también son distinguibles según su estructura lógica, pues formulan bien esperanzas abstractas, bien esperanzas concretas<sup>18</sup>. En el art. 3 se encuentran tanto una dimensión de tarea, como un horizonte de esperanza. Aquí daremos sólo un ejemplo: de un lado la tarea concreta, sostenida por los derechos fundamentales, de luchar contra la discriminación (art. 3.3), por otro lado, la visión global abstracta-idealística de un mundo justo, al que la Unión quiere contribuir según el art. 3.4. Conscientemente, aquí se eligió un verbo más débil en comparación a otros verbos usados como “promover”, “proteger”, “combatir” o “garantizar”. Por otro lado, se han de separar claramente las disposiciones sobre objetivos de las normas sobre competencias. La Constitución de la Unión se mantiene firme en el principio de competencias atribuidas<sup>19</sup>. Los objetivos de la Unión describen sin duda el espacio de tareas, dentro del cual debe actuar la Unión, pero mantiene una estricta separación entre tareas y competencias<sup>20</sup>. Los preceptos sobre objetivos no sirven para el fundamento de las competencias (véase el art. 3.5). Posteriormente, también hemos de distinguir los objetivos de los principios de la Unión, que hasta ahora eran positivizados en el art. 6 TUE<sup>21</sup>. Pero, al mismo tiempo, se ha de considerar el *propio carácter principal* de las disposiciones sobre objetivos. Los principios constitucionales señalan que la infraestructura del derecho comunitario está vinculada a los valores, y estipulan todavía hoy una amplia medida valorativa, hacia la que debe dirigirse la actividad comunitaria dirigida por los objetivos<sup>22</sup>. Los objetivos funcionan prospectivamente, les es immanente la perspectiva de futuro de lo todavía no alcanzado, del

---

<sup>18</sup> Sobre esta diferenciación E. GRABITZ, en: GRABITZ/HILF (coord.), *Das Recht der Europäischen Union*, Art. 235 alte Fassung EGV, párrafo 12 und 17.

<sup>19</sup> M. PECHSTEIN, en: R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 1 EUV, párrafo. 10.

<sup>20</sup> R. STREINZ, en: del mismo autor (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 13; M. PECHSTEIN, Art. 2 EUV, párrafo 3.

<sup>21</sup> W. BERNHARDT, *Verfassungsprinzipien – Verfassungsgerichtsfunktionen – Verfassungsprozessrecht im EWG-Vertrag*, 1987, p. 62 y ss.; J. FROWEIN, “Die Herausbildung europäischer Verfassungsprinzipien”, en: *FS W. Maihofer*, 1988, p. 149 y ss.; A. VON BOGDANDY, “Europäische Prinzipienlehre”, en: del mismo autor (coord.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 149.

<sup>22</sup> Con un detallado análisis F. REIMER, “Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen”, *Europarecht* 38 (2003), p. 992 y ss.

acercamiento evolutivo. Los objetivos ofrecen también medidas de optimización. De este modo les es propia una naturaleza principal, al igual que las disposiciones sobre objetivos estatales de las Constituciones nacionales de los Estados Miembros. En todo caso, entendiendo las “ofertas de optimización como R. ALEXY, estas “permiten que algo sea realizado en su mayor medida de acuerdo con sus relativas posibilidades jurídicas y fácticas”<sup>23</sup>. El aspecto de optimización ya había sido tenido en cuenta hasta ahora de modo pragmático por el art. 2 TCE, pues junto a los objetivos se citaban al mismo tiempo y concretamente los medios para su realización<sup>24</sup>. Este modelo de optimización lo sigue ahora de manera abstracta e indeterminada el art. 3.5, cuando requiere que los objetivos sean perseguidos con “fines adecuados”, esto es, según el marco de actuación de la Unión pero en el ámbito de sus competencias limitadas, que claramente han sido transferidas a través de la Constitución. Así, en resumen, la definición diría: objetivos son las tareas de acción, apelaciones de acción o expectativas constitucionales<sup>25</sup> generales y supraordenadas, a las que se debe prestar atención en la acción comunitaria, que siempre está estructuralmente vinculada a los valores comunitarios (art. 2) en el sentido de un acercamiento optimizador. Se garantizan así con fuerza el principio de las competencias atribuidas y el pensamiento de subsidiariedad<sup>26</sup>.

## 2.2. Racionalización y finalidad abierta de la actividad de la Unión

Una comunidad política que formula sus objetivos formula de manera prominente en la parte introductoria de la Constitución, quiere producir una intensa base de racionalización para su actuación política. Quiere asegurar sus fundamentos de legitimidad y trasmitírselos a sus ciudadanos, para cuyo fin se ha de ejercer poder público. Un puñado de objetivos heterogéneos determina la finalidad de su acción. Lo multiforme de aquello llamado fin,

---

<sup>23</sup> R. ALEXY, “Theorie der Grundrechte”, 1985, p. 75 y ss.; del mismo autor, “Rechtssystem und praktische Vernunft”, en: *Rechtstheorie*, Vol. 18 (1987), p. 405 y ss.; sobre todo también K.-P SOMMERMANN, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997, p. 360 y ss.

<sup>24</sup> M. PECHSTEIN, en: R. STREINZ (coord.), *EU/EGV*, 2003, Art. 2 EUV, párrafo 3.

<sup>25</sup> También CH. CALLIES, “Kollektive Ziele und Prinzipien im Verfassungsrecht der EU – Bestandsaufnahme, Wirkungen, Perspektiven”, en: HIEBAUM/KOLLER (coord.), “Politische Ziele und juristische Argumentation”, *ARSP-Beihft* 92, 2003, p. 85 y ss.; F. REIMER, “Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen”, *Europarecht* 38 (2003), p. 992 y ss.

<sup>26</sup> Sobre el principio de subsidiariedad, por todos A. D'ATENA, “Die Subsidiarität: Werte und Regeln”, en: *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 327 y ss. con abundantes citas bibliográficas.

que a su vez funciona como “oferta de optimización”, hace de la finalidad de la Comunidad algo abierto en un doble sentido. Los objetivos de la Unión del art. 3 no quieren *estipular* un *numerus clausus* petrificado, más bien quieren ofrecer los fundamentos jurídico-positivos para *la precisión y el desenvolvimiento* de la finalidad (recuérdese en este sentido, por ejemplo, el desarrollo de la doctrina de los poderes implícitos<sup>27</sup>). Los “medios adecuados” para la realización de los objetivos continúan siendo objeto de una optimización continua y abierta. La determinación de los objetivos y de los fines no se cierra con una hipotética decisión constitucional única. Pero la finalidad abierta de la integración no ha de confundirse con la arbitrariedad, pues los principios y valores constitucionales del art. 2 formulan fronteras estructurales para la apertura de la Comunidad. Por ello, está justificado ver un núcleo inamovible de la sustancia constitucional de la Comunidad incluso cuando no hay una cláusula explícita como la del modelo del art. 79.3 de la Ley Fundamental<sup>28</sup>. Las disposiciones de objetivos del art. 3 quieren en todo caso un fin racional en la actuación de la Comunidad. Confirman un pensamiento instrumental y niegan sin lugar a dudas cualquier representación estatal de la sustancia europea.

Europa no nace del mito de la Revolución, sino del espíritu de la razón<sup>29</sup>, que guía una permanente evolución<sup>30</sup>. En un tiempo en el que el realismo, comunitarismo, feminismo, la reconstrucción o los “critical legal studies”, dejan la puerta abierta a las dudas sobre la comprensión jurídica liberal-tradicional<sup>31</sup>, en el que la teoría del conocimiento a veces amenaza con perderse en un escepticismo cognitivo nihilista, un nuevo documento

---

<sup>27</sup> R. STREINZ, en el libro coordinado por él, *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 5.

<sup>28</sup> El carácter de norma fundamental vuelve a ser subrayado por R. STREINZ, en el libro por él coordinado, *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 2.

<sup>29</sup> U. HALTERN, “Gestalt und Finalität”, en: A. V. BOGDANDY (coord.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 801 y ss., con remisión a F. NIESS, *Die europäische Idee*, 2001; con atención al momento tecnocrático de la integración D. SCHÜRMER, *Das Gesicht Europas*, 2000, p. 45; véase también A. V. BOGDANDY, en: GRABITZ/HILF (coord.), *Das Recht der Europäischen Union*, Vol. I (actualización abril 2003), Art. 2, párrafo 4.

<sup>30</sup> Cfr. W. HERTEL, *Supranationalität als Verfassungsprinzip*, 1999, p. 151 y ss.; en general F. BALAGUER CALLEJÓN, *La constitucionalización de la Unión Europea y la articulación de los ordenamientos europeo y estatal*, en: M. A. GARCÍA HERRERA (coord.), *El constitucionalismo en la crisis del Estado social*, 1997, p. 287 y ss.

<sup>31</sup> M. KELMAN, *A guide to critical legal studies*, 1987; J. BOYLE, “Introduction XIII”, en la obra coordinada por él, *Critical Legal Studies*, 1995; del mismo autor, “Is Subjectivity Possible?”, en *University of Colorado Law Review*, Vol. 62 (1991), p. 489 y ss.; M. HABEL, “Postmoderne Ansätze der Rechtskenntnis”, *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* (Vol. 83) 1997, p. 217 y ss.

constitucional debe atender más que nunca a las necesidades de justificación del poder político. Los conflictos de objetivos presentes en una Constitución pluralista se deben dejar abiertos desde el principio<sup>32</sup> y tomarse en serio los intereses ciudadanos divergentes que corren paralelos. Ciertamente, una complejidad excesiva de los objetivos puede hacer imposible un mínimo de eficacia. Sin embargo, una Constitución debe afrontar con optimismo cognitivo el reto de la complejidad.

### 3. LAS DISPOSICIONES SOBRE OBJETIVOS DE LA UNIÓN COMO PRINCIPIOS DE LA COMUNIDAD –CONCRECIÓN Y DIFERENCIACIÓN DE LA IDEA DE COMUNIDAD–

El debate sobre los objetivos de la Unión cobra un gran espacio en el trabajo de la convención constitucional, donde las diversas fórmulas y propuestas de cambio apenas se pueden abarcar en una panorámica<sup>33</sup>. Con todo, una idea principal, elaborada mediante la concreción y progresión de los principios, se puede conceptualizar del siguiente modo: las disposiciones sobre objetivos deben traer a un texto constitucional transparente<sup>34</sup> la riqueza de detalles y la habitual sobrecarga competencial del Tratado europeo. Lo que distingue a la identidad europea desde la perspectiva de los objetivos, se obtiene de las reglas concretas. Así las cosas, el canon de objetivos se extiende<sup>35</sup> y, en todo caso, el anterior nivel de protección relativo a los objetivos presentes en el TUE y TCE no debe ser rebajado. Para los objetivos constitucionales vale lo que ya estaba dispuesto anteriormente en la dinámica de integración: la Unión y las Comunidades construyen en atención a sus objetivos comunes –pleno de sentido es el paralelismo entre el art. 2 TUE y el art. 2 TCE- una asociación de integración unitaria<sup>36</sup>. Incluso

---

<sup>32</sup> R. ZIPPELIUS, *Allgemeine Staatslehre*, 14. Ed. 2003, § 17 IV.

<sup>33</sup> Cfr. <http://european-convention.eu.int/amendments.->

<sup>34</sup> Véase también A. V. BOGDANDY, “Europäische Prinzipienlehre”, en el libro coordinado por el propio autor, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 149, p. 154. Sobre la idea de transparencia J. BRÖHMER, *Transparenz als Verfassungsprinzip. Grundgesetz und Europäische Union*, 2004.

<sup>35</sup> Ya los Tratados de Ámsterdam y Maastricht habían extendido a diez los originarios cinco principios de TCCE, cfr. J. UKROW, en: Ch. CALLIESS/M. RUFFERT (coord.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Ed. 2002, Art. 2 EGV, párrafo 11 y ss.; M. ZULEEG, en: H. V. DER GROEBEN/J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6ª. Ed. 2003, párrafo 2; en una visión crítica J. BASEDOW, “Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft”, en *FS U. Everling*, Vol. I, 1995, p. 54 y ss., en especial 54 y 56.

<sup>36</sup> U. EVERLING, “Die Europäische Union im Spannungsfeld von gemeinschaftlicher und nationaler Politik und Rechtsordnung”, en: A. V. BOGDANDY, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 847 y ss.

cuando la Constitución de la Unión ha abandonado el concepto de Comunidad<sup>37</sup>, se encuentra en ella la idea de comunidad y subsisten los materiales con contenido comunitario: sobre todo los intereses comunitarios, el espacio público comunitario y el interés público comunitario. Los objetivos de la Unión no son otra cosa que la diferenciación material de esta idea de comunidad. Estipulan la finalidad comunitaria y esbozan la identidad comunitaria, en relación interna frente a los Estados Miembros vinculados en una unión constitucional<sup>38</sup>, en relación externa frente a terceros Estados.

Sin duda, como ya se ha mostrado, los objetivos son distinguibles de los principios de la Unión. Con todo, los objetivos de la Unión, de modo similar a las disposiciones sobre objetivos estatales, tienen carácter principal<sup>39</sup>. Estos principios amplios construyen el fundamento teórico, pleno de contenido, de la norma concreta estructurada en hechos y consecuencias jurídicas. Han crecido histórico-culturalmente y gracias a esa radicación median en la relación entre el texto normativo positivo y la *idea* del derecho y la justicia. Igualmente, son la expresión de la *ratio legis*, aclaran las valoraciones normativas y formulan criterios de ponderación para la decisión judicial concreta. Los principios constituyen la infraestructura de una comunidad jurídica, a partir de la Constitución atraviesan todos los ámbitos jurídicos<sup>40</sup>. Interpretación a la luz de la Constitución significa siempre interpretación a la luz de los principios constitucionales *abiertos en su concreción*. En virtud de su alto grado de abstracción, los principios son la última expresión de la universalidad<sup>41</sup> y con ello formas explicativas del constitucionalismo univer-

---

<sup>37</sup> El concepto de comunidad es iluminado por H. GOERLICH, "Gemeinschaft aus der Sicht der Staatsrechtslehre", en: P. GUTJAHR-LÖSER/D. SCHULZ/H.-W. WOLLERSHEIM (coord.), *Theodor-Litt-Jahrbuch* 2003/3, p. 67 y ss.

<sup>38</sup> Sobre la "Unión constitucional" habla I. PERNICE, "Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund", *Europarecht* 1996, p. 27 y ss.; del mismo autor en H. DREIER (coord.), *GG-Kommentar*, Vol. 2, 1998, Art. 23, párrafo 17; el término "Comunidad Constitucional" es usado por P. HÄBERLE, "Europa – eine Verfassungsgemeinschaft", en su libro, *Europäische Verfassungslehre in Einzelstudien*, 1999, p. 85 y ss.; del mismo autor, *Europäische Verfassungslehre*, 2ª Ed. 2004.

<sup>39</sup> K.P. SOMMERMANN, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997, p. 359 y ss. Fundamental respecto a los principios J. ESSER, *Grundsatz und Norm*, 4. Ed. 1990, p. 1 y ss., 51 y ss.; R. DWORKIN, *Bürgerrechte ernst genommen*, 1984, p. 54 y ss.; F. BYDLINSKI, *Fundamentale Rechtsgrundsätze*, 1988, p. 121; R. ALEXI, *Theorie der Grundrechte*, 1985, p. 71 y ss.

<sup>40</sup> A. V. BOGDANDY, "Europäische Prinzipienlehre", en el libro por él coordinado, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 149.

<sup>41</sup> Cfr. A. BLECKMANN, *Allgemeine Staats- und Völkerrechtslehre*, 1995, p. 4; en sentido clásico J. ESSER, *Grundsatz und Norm*, 4. Ed. 1990, p. 1 y ss., 51 y ss., 73 y ss.; F. BYDLINSKI, *Fundamentale Rechtsgrundsätze*, 1988, p. 121 y ss.; R. DWORKIN, *Bürgerrechte*

sal, que actúa moldeando la cultura jurídica europea desde la Revolución francesa<sup>42</sup>. Sin duda, la idea de comunidad, que reside en el fundamento de la Europa constitucional, ya no se reduce al estrecho primado de la integración económica, sino que refleja hacia dentro (respecto a la Unión y los Estados Miembros) y hacia fuera (la Unión como actor dentro de la comunidad internacional) una pretensión de universalidad. Se manifiesta del modo más claro en la “paz” como perspectiva de objetivos.

1. *La Comunidad de paz*: el art. 3.1 dispone, concretando el Preámbulo, que el conjunto de la arquitectura constitución está envuelta en un objetivo principal de la Unión: perseguir la paz. La orientación hacia la paz es el clásico paradigma que funda la legitimidad y establece la identidad de *todo* orden jurídico<sup>43</sup>. La Constitución europea abarca así no sólo la orientación de objetivos para la comunidad internacional fijada programáticamente en el art. 1 de la Carta de Naciones Unidas, sino que también se corresponde con el fin estatal “paz estatal”<sup>44</sup> y realiza de este modo una función complementaria al ensamble normativo previsto en las Constituciones de los Estados Miembros. Se menciona la paz exterior (véase el art. 3.4) y la paz interior de “sus pueblos”. El “espacio de libertad, seguridad y derecho” concebido en el art. 3.2 debe ser necesariamente un espacio de paz en libertad y seguridad –constituido a través del derecho– Comprende no solamente la liber-

---

*ernst genommen*, 1984, p. 54 y ss., p. 64 y ss.; R. ALEXI, *Theorie der Grundrechte*, 1985, p. 71 y ss.; relacionado L. MICHAEL, *Der allgemeine Gleichheitssatz als Methodennorm komparativer Systeme*, 1997,

p. 95 y ss. O. WEINBERGER, “Die Revolution in der Rechtssatztheorie”, en *ARSP* 84 (1998), p. 263 y ss.

<sup>42</sup> P. HÄBERLE, *Europäische Rechtskultur*, 1994 (TB 1997), P. RIDOLA, “Die kulturgeschichtlichen Grundlagen der gemeineuropäischen Verfassungsüberlieferungen”, en *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 174 y ss.

<sup>43</sup> Un texto clásico es I. KANT, *Zum ewigen Frieden*, (1794), en la edición de O. Höffe editada en 1995; también es clásico el trabajo de U. SCHEUNER, *Der Bereich der Regierung*, en *FS R. Smend*, 1962, p. 252: „Die Staatstheorie hat doch zu allen Zeiten, wenn auch unter wechselnden Namen, polis, res publica, regnum, civitas, status doch immer das gleiche vor Augen gehabt, die politische Einheit, in der dem Menschen Ordnung und Frieden gewährleistet wird.“ Véase también W. PAULY, “Die Identifizierbarkeit des Staates in den Sozialwissenschaften”, *ARSP* 85 (1999), p. 112 y ss., y R. STREINZ, “Auswirkungen des Rechts auf Sustainable Development” – Stütze oder Hemmschuh?”, *Die Verwaltung* 31 (1998), p. 449 y ss. En general respecto a los fundamentos de la legitimidad en el plano europeo U. SCHLIESKY, *Souveränität und Legitimität von Herrschaftsgewalt: Die Weiterentwicklung von Begriffen des Staatsrechts und der Staatslehre im europäischen Mehrebenensystem*, 2004.

<sup>44</sup> K.-P. SOMMERMANN, *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, 1997, p. 237 y ss.; sobre la función de pacificación del concepto de Estado M. KRIELE, *Einführung in die Staatslehre*, 6. Ed. 2003, p. 52 y ss.

tad negativa, que se deduce de manera puramente formal de la ausencia actual de fuerza militar. Por el contrario, abarca también el múltiple y apenas definible concepto positivo o material de paz. Exteriormente remite a un desarrollo *evolutivo* de las relaciones internacionales, hacia dentro a un estado de comunidad conjunta, en el que han sido previamente desactivadas aquellas razones que potencialmente pueden conducir a una división bélica u otras formas de uso de la fuerza<sup>45</sup>. Una idea de este tipo tiene una gran tradición en la historia de las Comunidades europeas, que comienza con el plan Schuman<sup>46</sup> y se fija nuevamente en la estipulación de objetivos del TCCE y el CECA. Primero la integración económica y luego la política deben crear un vínculo entre los Estados Miembros, que debilita las rivalidades nacidas en la persecución de intereses compartidos y que mejora las condiciones económicas, sociales y de ocupación, evitando así desde el principio potenciales causas de guerra<sup>47</sup>. El concepto de paz se enriquece materialmente mediante los valores de la Unión formulados en el art. 2. La orientación por valores es una condición existencial de la paz. Quien quiera reconocerse en el respeto a los derechos humanos, la libertad, la democracia, el pluralismo, la tolerancia y la justicia, debe estar capacitado para la permanente reconciliación<sup>48</sup>. La amistad francesa-alemana o polaca-alemana bastan como ejemplo.

2. *La comunidad jurídica*: el Estado de Derecho<sup>49</sup> pertenece, de acuerdo con el art. 2, a los valores centrales de la Comunidad. La Comunidad se estableció bajo el dominio del Derecho, el Derecho forma el espacio en el que la libertad y la seguridad se pueden realizar. Esta idea del Derecho transforma el art. 3.2 desde valor de la Comunidad a objetivo de la Unión. Recurre con su texto, “espacio de libertad, seguridad y derecho”, a uno de

---

<sup>45</sup> De la bibliografía del derecho internacional R. WOLFRUM, Art. 1 SVN, párrafo 5, en B. SIMMA (coord.), *Charta der Vereinten Nationen*, 1991; en una perspectiva crítica A. RANDELZHOFFER, “Der normative Gehalt des Friedensbegriffs im Völkerrecht der Gegenwart”, en J. DELBRÜCK (coord.), *Völkerrecht und Kriegsverhütung*, 1979, p. 13 y ss.

<sup>46</sup> K.-D. BORCHARDT, *Die rechtlichen Grundlagen der Europäischen Union*, 2ª Ed. 2002, párrafo 41.

<sup>47</sup> R. STREINZ, en el libro por él coordinado, *EUV/EGV*, 2003, “Präambel EGV”, párrafo 3; del mismo autor, *Europarecht*, 6. Ed. 2003, párrafo 8; M. SCHWEITZER W. HUMMER, *Europarecht*, 5. Ed. 1996, párrafo 23 y ss.

<sup>48</sup> Una cultura constitucional de la tolerancia se postula en J.P. MÜLLER, “Einheit der Verfassung und Vielfalt der Kultur”, en *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 17 y ss.

<sup>49</sup> Esta traducción de la “rule of law” está asentada con firmeza en una doctrina constitucional centrada en el Estado, pero es falso que la Unión deba devenir en Estado. Hubiera sido más adecuado hablar de “comunidad jurídica”.

los pilares de la Constitución, que ya conocía el TUE<sup>50</sup> (conocido por Tratado de Maastricht). La Unión Europea no consiste en un substrato de Derecho internacional, sino que cobra fuerza unitaria de su derecho y de la voluntad de unidad de sus ciudadanos y ciudadanas. Esta función del “citoyen”<sup>51</sup> se hace palmaria en el proyecto constitucional y establece, en el art. 3.1, junto al colectivo del pueblo, el momento ciudadano. El art. 8 establece concretos desarrollos de la ciudadanía europea y es también fundamento de pretensiones individuales<sup>52</sup>. No se puede discutir que la sociedad civil de la ciudadanía europea es hoy, todavía en parte, algo ideal y continuará siendo así, si no hay un plebiscito, una “decisión ciudadana” que dé a la Constitución europea los fundamentos de su legitimidad ciudadana directa.

Una comunidad jurídica exige la eficaz realización de su derecho. La libertad a través del Derecho requiere garantías materiales y procesales. El objetivo de la Unión, por tanto, debe ser realizado mediante la garantía de los derechos fundamentales<sup>53</sup>, mediante la forma jurídica de las decisiones fundamentales, mediante la división de poderes<sup>54</sup> y el resto de elementos típicos del principio Estado de Derecho<sup>55</sup>. Junto a la protección de los derechos fundamentales y la lucha frente a cualquier discriminación se encuentran la clásica comprensión de las libertades de la Comunidad europea orientada al mercado, también la garantía de la libre circulación de personas y las restantes libertades del mercado interior<sup>56</sup>. Igualmente, la seguridad

---

<sup>50</sup> M. PECHSTEIN en R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EUV, párrafo 13; R. GEIGNER, *EUV/EGV*, 4. Ed. 2004, Art. 2, párrafo 6.

<sup>51</sup> M. KOTZUR, *Grenznachbarschaftliche Zusammenarbeit in Europa*, 2004, p. 283 y ss.

<sup>52</sup> R. GEIGER, *EUV/EGV*, 4. Ed. 2004, Art. 2, párrafo 5; M. NETTESHEIM, “Die politische Gemeinschaft der Unionsbürger”, en *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 193 y ss.; interesante a la luz del principio de efectiva protección jurídica M. AZPITARTE, *El Tribunal Constitucional ante el control del derecho comunitario derivado*, 2002.

<sup>53</sup> F. BALAGUER CALLEJÓN, “Derecho y Derechos en la Unión Europea”, en J. CORCUERA ATIENZA (coord.), *La protección de Los Derechos Fundamentales en la Unión Europea*, 2002, p. 39 y ss.

<sup>54</sup> La división de poderes corresponde en el ámbito comunitario al equilibrio institucional, P.M. HUBER, “Das institutionelle Gleichgewicht zwischen Rat und Europäischem Parlament in der künftigen Verfassung für Europa”, *Europarecht* 2003, p. 574 y ss.; R. STREINZ, *Europarecht*, 6. Ed. 2003, párrafo 312 y ss.; TH. OPPERMAN, *Europarecht*, 2. Ed. 1995, párrafo 370.

<sup>55</sup> P. KUNIG, *Das Rechtsstaatsprinzip*, 1986; K. SOBOTA, *Das Prinzip Rechtsstaat*, 1997; CH. DEGENHART, *Staatsorganisationsrecht*, 19. Ed. 2003, párrafo 214 y ss.

<sup>56</sup> W. BRECHMANN, en: Ch. CALLIESS/M. RUFFERT (coord.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2ª Ed. 2002, Art. 61 EGV, párrafo 4; W. WEISS, en R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 61 EGV, párrafo 10 y ss.; véase también la información de la Comisión de 14. 7. 1998: COM (98) 459; J. MONAR, “Die Entwicklung des “Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts”, *Integration* 2000, p. 18 y ss.

está vinculada al Estado de derecho, pues una preponderancia de la seguridad frente a la libertad conduciría al constitucionalismo estatal y europeo hacia el absurdo. Bajo el topoi de la seguridad se asocia la cooperación policial y de justicia, como antes ocurría en el art. 29 TUE<sup>57</sup>. Una optimización de la cooperación en la cuestión de la seguridad es necesaria en vista de la nada despreciable amenaza terrorista. La seguridad como objetivo de la Unión contiene así de manera especialmente expresa una propuesta de optimización, que se estructura a través de los principios constitucionales y tiene como parámetro los valores del art. 2 TUE. El Estado preventivo<sup>58</sup> de corte general no es un elemento de la finalidad abierta europea.

3. *Una Comunidad de valores y responsabilidad:* Europa es una Comunidad responsable y de valores. En el art. 2, los valores creadores de identidad de la Comunidad se han transformado en texto constitucional, e incluso el art. 3 los convierte en un objetivo, y en todo caso, en expectativas para el desarrollo de estos valores. La carga de valores de la Constitución de la Unión irritará a todos aquellos que miran con escepticismo las teorías de valores<sup>59</sup>. Pero en verdad, tras el concepto de valor del art. 2 se esconden todos los *principios constitucionales*, que en su calidad de decisiones estructurales fundamentales definen la Constitución europea y moldean la infraestructura de todo el sistema jurídico europeo. Desarrollar los valores significa también: asegurar los principios constitucionales a través de la Unión y los Estados Miembros, sobre todo a través de los tres poderes de la Comunidad. La idea de una Comunidad de valores se forma de manera concreta también dentro de los varios objetivos de la Unión. El art. 3.2 del proyecto constitucional traduce la Comunidad de valores<sup>60</sup> en un espacio de libertad,

---

<sup>57</sup> W. BRECHMANN, en Ch. CALLIESS/M. RUFFERT (coord.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Ed. 2002, Art. 29 EUV, párrafo 2.

<sup>58</sup> Sobre estos riesgos H. SCHULZE-FIELITZ, tras el 11 de septiembre: "An den Leistungsgrenzen eines verfassungsstaatlichen Polizeirechts", en: *FS W. Schmitt Glaeser*, 2003, p. 407 y ss.; O. LEPSIUS, "Freiheit, Sicherheit und Terror: Die Rechtslage in Deutschland", en *Leviathan* 32 (2004), p. 64 y ss.; P.-A. ALBRECHT, "Die vergessene Freiheit", en *Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung*, 2003, p. 125 y ss.; en general sobre la función estatal de la seguridad J. ISENSEE, *Das Grundrecht auf Sicherheit*, 1983; del mismo autor, "Gemeinwohl und Staatsaufgaben im Verfassungsstaat", en *HStR*, Vol. III, 1988, § 59; del mismo autor, *Sicherheit als Menschenrecht*, 1987.

<sup>59</sup> También el Tribunal Constitucional Federal Alemán ha sido criticado por su clasificación de los derechos fundamentales como "valores objetivos", cfr. K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, Vol. III/2, 1994, p. 1685; M. SACHS, coordinado por el mismo autor, *GG-Kommentar*, 3. Ed. 2003, Art. 1, párrafo 66.

<sup>60</sup> F. DE QUADROS, "Einige Gedanken zu Inhalt und Werten der Europäischen Verfassung", en *FS P. Badura*, 2004, p. 1125 y ss.

seguridad y derecho. En la versión inglesa, con el concepto “justice” se pone en aplicación un concepto con una carga valorativa todavía más fuerte. Superar barreras, precisamente a la luz de la relevancia del mercado, es un valor de la Comunidad, pues el mercado interior no sólo es una estructura jurídica, sino también un “espacio sin fronteras” de naturaleza valorativa. Los objetivos de la Unión de acuerdo con el art. 3.3 se corresponden con los valores del art. 2 y art. 3.4, que establece el ambicioso fin de proteger y desarrollar sus valores e intereses en su relación con el resto del mundo. De nuevo, se percibe el constitucionalismo universal europeo, heredado de la Revolución francesa.

El art. 3.4 también determina el contorno de la Unión Europea como Comunidad de responsabilidad regional, que ha de actuar en el tráfico jurídico-internacional. Europa es una comunidad de responsabilidad hacia el interior y hacia el exterior. El art. 7 estipula sin circunloquios que la Unión posee personalidad jurídica y por ello es competente en el ámbito internacional. Sin embargo, esta disposición no basta para describir suficientemente la identidad de la Unión en el plano internacional, como se señaló ya en el informe Tindemanns<sup>61</sup>. De eso da cuenta el art. 3.4 en forma de un objetivo de la Unión amplio, que determina la tarea de una Comunidad responsable, de manera que allí donde la Unión se encuentre ha de asumir distintas responsabilidades: desde asegurar la paz hasta garantizar los derechos del niño, con un acento especialmente claro sobre el desarrollo sostenido<sup>62</sup>. Los críticos suponen un magro contenido normativo en esta ambiciosa visión de un “orden mundial mejor”. Pero, en el contexto de las políticas singulares, las declaraciones patéticas pueden ser logradas mediante una acción pragmática. La estricta observancia y desarrollo del derecho internacional bajo la garantía de los principios de Naciones Unidas merece una especial mención. La cláusula tiene su modelo en las cláusulas de las Constituciones de los Estados Miembros abiertas al derecho internacional. Atribuye a la Unión Europea un papel activo en el derecho internacional, no como polo opuesto, pero sí como balanza de corrección frente a los Estados Unidos. Por último, mencionar un objetivo que podría tener carácter modélico para otras comunidades de Estados en proceso: la asociación de Estados nacionales, en el mundo global y vinculado del siglo XXI, no debe servir solamente a los intereses internos de la Comunidad, sino

---

<sup>61</sup> J. P. JAQUÉ, en H. V. DER GROEBEN/J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6. Ed. 2003, Art. 2 EUV, párrafo 3.

<sup>62</sup> J. LUTHER, “Zur Entwicklung des Rechts auf Entwicklung – Europäische Beiträge”, en *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 17 y ss.

también al desarrollo del derecho internacional desde el derecho internacional de cooperación al *derecho internacional constitucionalizado*.

4. *La comunidad económica*: la integración en el lado de la economía fue la idea nuclear en la Comunidad económica europea. En consecuencia, los Estados Miembros han estipulado en los Tratados y ahora en la Constitución europea un reconocimiento, sin ninguna ambigüedad, de la libre competencia y la economía de mercado. A diferencia de la Ley Fundamental alemana, que no contiene un reconocimiento escrito del orden económico de mercado, la Constitución europea conforma un detallado derecho constitucional económico y otorga un importante peso al componente económico en los objetivos de la Unión, si bien no le da un primado respecto a los otros objetivos del Tratado<sup>63</sup>. Ya el objetivo de desarrollar los valores (art. 3.1) remite al valor de la libertad y sus aspectos parciales implícitos, como la libertad económica. El bienestar del pueblo (también en el art. 3.1) requiere una economía política con capacidad de dirección y entiende al mismo tiempo la dirección económica como instrumental, pues persigue el interés general de los administrados. Por ello, la economía social de mercado ha de ser también para Europa un modelo de futuro (art. 3.3). El art. 3.2 menciona los conceptos fundamentales de la Constitución económica: un espacio sin fronteras de mercado, un mercado interior con una competencia libre y sin falseamiento. Se ha abandonado la diferenciación conceptual entre el mercado interior y el mercado común. Las libertades fundamentales del mercado interior son objetivos vinculantes de la Unión<sup>64</sup>.

Una atención especial merece el art. 3.3, que contextualiza de manera novedosa la perspectiva económica de objetivos de la Unión. No simplemente la economía, sino el desarrollo sostenible de Europa se convierte en el concepto genérico que ordena unos con otros los objetivos económicos, ecológicos y sociales. El objetivo del crecimiento sostenido ya fue introducido<sup>65</sup> por el Tratado de Ámsterdam en el conjunto de los Tratados, junto a la cláusula transversal del medioambiente, entonces reducida a la consideración jurídica del medioambiente. Su actual extensión a la consideración de

---

<sup>63</sup> U. HÄDE en CH. CALLIES/M. RUFFERT (coord.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Ed. 2002, Art. 4 EGV, párrafo 8; U. KEMPEN en R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 4 EGV, párrafo 8 y ss.; P. BADURA, "Staatsziele und Garantien der Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa", *FS K. Stern*, 1997, p. 409 y ss.

<sup>64</sup> J. UKROW en CH. CALLIES /M. RUFFERT (coord.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Ed. 2002, Art. 3 EGV, párrafo 7.

<sup>65</sup> J. P. JAQUÉ en H. V. DER GROEBEN/J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6. Ed. 2003, Art. 2 EUV, párrafo 2.

objetivo del Tratado con carácter principal se mantiene, pero no sin riesgo, pues “sostenible”, es decir, la discutida traducción alemana de “sustainable development”, es un concepto jurídico muy abierto y ambivalente<sup>66</sup>. En definitiva, se remite con suma claridad y convincentes consecuencias a una aplicación amplia que implica la dimensión económica, ecológica y social, y que concibe a la Comunidad política como capaz de la reforma y la conformación<sup>67</sup>. Lo “sostenible” es ya en el siglo XVIII un provisional *terminus technicus*<sup>68</sup> de desarrollo económico: porque la foresta sólo crece lentamente, los recursos deben ser apreciados, lo que exige una planificación generacional, a largo plazo y previsora<sup>69</sup>. El concepto de sostenibilidad se desarrolla a partir de los impulsos internacionales y europeos en el ámbito del derecho medioambiental. Este concepto se encuentra expresado por primera vez en el informe *Brundtland*<sup>70</sup>. La conferencia de Naciones Unidas para el medioambiente y el desarrollo (UNCED) en Río de Janeiro (1992)<sup>71</sup>

---

<sup>66</sup> Sobre el concepto de sostenibilidad B. HEINS, *Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung der Industriegesellschaft*, 1997; G. VOSS, *Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung*, 1997; R. BARTHOLOMÄI, *Sustainable Development und Völkerrecht*, G. BEAUCAMP, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, p. 251 y ss.; M. SCHRÖDER, “Sustainable Development – Ausgleich zwischen Umwelt und Entwicklung als Gestaltungsaufgabe der Staaten”, *AVR* 34 (1996), p. 251 y ss.; N. HAIGH/A. KRAEMER, “Sustainable Development in den Verträgen der Europäischen Union”, *ZUR* 1996, p. 239 y ss.; R. STREINZ, “Auswirkungen des Rechts auf Sustainable Development – Stütze oder Hemmschuh?”, *Die Verwaltung* 31 (1998), p. 449 y ss.; CH. CALLIESS, “Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung”, *DVBl* 1998, p. 559 y ss.; J. DONNELLY, “Human Rights, Democracy and Development”, en *Human Rights Quarterly* 21 (1999), p. 608 y ss.

<sup>67</sup> G. BEAUCAMP, *Das Konzept der zukunftsfähigen Entwicklung im Recht*, 2002, p. 169.

<sup>68</sup> P. SIEBEN, “Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff”, *NVwZ* 2003, p. 1173 y ss.; B. HEINS, *Die Rolle des Staates für eine nachhaltige Entwicklung der Industriegesellschaft*, 1997, p. 40; G. VOSS, *Das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung*, 1997, p. 5.

<sup>69</sup> R. STREINZ, “Auswirkungen des Rechts auf “Sustainable Development” – Stütze oder Hemmschuh?”, *Die Verwaltung* 31 (1998), p. 449 y ss.; desde una perspectiva constitucional H. HOFMANN, “Langzeitrisiko und Verfassung”, en el libro coordinado por él mismo, *Verfassungsrechtliche Perspektiven*, 1995, p. 325 y ss.; del mismo autor, *Nachweltschutz als Verfassungsfrage*, p. 349 y ss., P. BADURA *Langzeitrisiko und Verfassung*, en P. MARBURGER/M. REINHARDT/M. SCHRÖDER (coord.), *Die Bewältigung von Langzeitrisiken im Umwelt- und Technikrecht*, 1998, p. 43 y ss.

<sup>70</sup> Our Common Future, Report of the World Commission on Environment and Development, 1987, su correspondiente traducción alemana en V. HAUFF (coord.), *Unsere gemeinsame Zukunft*, 1987; sobre lo mismo también, C.H. CALLIES, “Die neue Querschnittsklausel des Art. 6 ex 3 c EGV als Instrument zur Umsetzung des Grundsatzes der nachhaltigen Entwicklung”, *DVBl* 1998, p. 559 y ss.

<sup>71</sup> United Nations Conference on Environment and Development, en la literatura U. BEYERLIN, “Rio-Konferenz: Beginn einer neuen globalen Umweltrechtsordnung”, *ZaöRV* 54 (1994), p. 132 y ss.; M. RUFFERT, “Das Umweltvölkerrecht im Spiegel der Erklärung von Rio und der Agenda 21”, *ZUR* 1993, p. 208 y ss.

incorporó el principio del “sustainable development” en la Declaración de Río, así como en el programa de acción de la Agenda 21<sup>72</sup>. El adjetivo “sustainable” aclara todavía con más precisión que el concepto alemán equivalente “nachhaltig”, el aspecto temporal de un desarrollo duradero, que no se culmina en una sola acción o en un éxito a corto plazo, sino mediante medidas paulatinas, de efecto pausado, que busca el acercamiento a un objetivo inestático, abierto al desarrollo<sup>73</sup>.

Pese a toda su apertura, el objetivo de una comunidad económica se demarca a través de puntos clave bien claros, los llamados “cuatro puntos cardinales mágicos”. Tras controvertidas discusiones, la estabilidad de precios fue estipulada en el proyecto de Constitución, algo que no es tan evidente en atención a la actual discusión sobre el “pacto de crecimiento y estabilidad” (1997)<sup>74</sup>, pero que es importante para la plasmación de la Unión Europea como “comunidad de estabilidad”<sup>75</sup>. A su lado el alto nivel de empleo, quizás demasiado enfático y que intensifica con un poco de ceguera el “pleno empleo” (full employment); el crecimiento equilibrado; y, finalmente, sin que esté explícitamente mencionado, pero sí concebido, se da un peso significativo a la economía exterior<sup>76</sup>.

Mientras el art. 2 TCE sigue hablando de un crecimiento constante, no inflacionario, se halló con el atributo “equilibrado” (“balanced economic growth”) una formulación más cuidadosa relativa al concepto de sostenibilidad. No es deseable un crecimiento a cualquier precio, que sobrecargue la protección del medioambiente y de la cualidad del medioambiente o que se pudiera enfrentar al crecimiento social. De acuerdo con el art. 2.3 la promoción del desarrollo económico y técnico es instrumental, lo que supone el rechazo de

---

<sup>72</sup> W. BRÜCKMANN, “Das Nachhaltigkeitsgebot in der Agenda 21 und seine Umsetzung in das Umwelt- und Planungsrecht”, *UPR* 2002, p. 168 y ss.; del mismo autor, “Nachhaltigkeit – rechtliche und wirtschaftswissenschaftliche Aspekte”, *UPR* 2001, p. 121 y ss.; CH. BERGMANN, “Für eine neue Nachhaltigkeit unserer sozialen Umwelt”, *NDV* 2002, p. 201 y ss.

<sup>73</sup> P. SIEBEN, “Was bedeutet Nachhaltigkeit als Rechtsbegriff?”, *NVwZ* 2003, p. 1173 y ss., 1174; A. MÜHLUM, “Dynamik und Nachhaltigkeit”, *BIWohlfPfl.* 2000, p. 5 y ss.

<sup>74</sup> R. BANDILLA, en: GRABITZ/HILF (coord.), *Das Recht der Europäischen Union*, Vol. II (actualización abril 2003), Art. 104 EGV, párrafo 5.

<sup>75</sup> BVerfGE 89, 155 (205); R. STREINZ /Ch. OHLER/Ch. HERMANN, Totgesagte leben länger – oder doch nicht?, *NJW* 2004, p. 1553 ss., 1553; J. HELLERMANN, Die europäische Wirtschafts- und Währungsunion als Stabilitätsgemeinschaft und der nationale Stabilitätspakt in der bundesstaatlichen Solidargemeinschaft, *Europarecht*, 2000, p. 24 ss.

<sup>76</sup> R. STREINZ en la obra coordinada por el mismo autor, *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 23; M. ZULEGG en: H. V. DER GROEBEN /J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6. Ed. 2003, Art. 2 EGV, párrafo 9; R. GEIGER, *EUV/EGV*, 4. Ed. 2004, Art. 2 EGV, párrafo 3.

un optimismo unilateral a favor del progreso. Bajo el apartado tercero está uno junto al otro, lo económico, lo social y lo territorial. Nuevamente se hace comprensible la relación con el espacio y se subraya el momento cooperativo que supera fronteras. La cohesión económica requiere un trabajo económico en común. Con todo, el concepto “cohesión”, que sustituyó desde el Tratado de Maastricht al más débil término de “relación”, expresa sin ambigüedad la transición desde un intercambio modelado según el derecho internacional hasta una estructura federal y constitucionalizada de la Comunidad<sup>77</sup>. La idea de la cohesión culmina finalmente en el concepto de solidaridad. La solidaridad, sin embargo, no tiene significado para la comunidad económica, donde impacta especialmente el modo de eficacia de las libertades fundamentales. Es en la lealtad comunitaria<sup>78</sup> donde vuelve la solidaridad como pilar de la comunidad jurídica, y en el estilo de los derechos fundamentales donde corren de la mano, la solidaridad, el Estado prestacional y las expectativas sociales. Un legislador social de la Unión es un desideratum de la actuación de la Unión<sup>79</sup>. La solidaridad abarca, gracias a su estructura principal, todos los ámbitos políticos. Da nueva vida al a menudo olvidado ideal revolucionario de la fraternidad en la relación entre ciudadanos y en la perspectiva intergeneracional (art. 2.3.2, “solidaridad entre generaciones”); muestra finalmente la solidaridad como un principio estructural clásico de la modernidad europea<sup>80</sup>.

5. *La Comunidad del bienestar y de la solidaridad*: que Europa pueda dar forma absoluta a la economía de mercado, sirviendo preferentemente a los intereses de los más fuertes, ha provocado los miedos de algunos ciudadanos y ciudadanas europeas. Los objetivos de la Unión se enfrentan a esta impresión. Reconocen, por un lado, la evidencia de que el bienestar depende del éxito económico, y, por otro lado, reconocen el riesgo de que el absolutismo del mercado destruya la solidaridad ciudadana, y con ella el bienestar y la libertad. Sólo tomaremos un poco del lubricante social presente en los objetivos de la Unión:

---

<sup>77</sup> A. V. BOGDANDY, “Europäische Prinzipienlehre”, en el libro coordinado por el mismo autor, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 149 y ss., 182.

<sup>78</sup> Tempranamente M. LÜCK, *Die Gemeinschaftstreue als allgemeines Rechtsprinzip im Recht der Europäischen Gemeinschaften*, 1992; véase también J. KOKOTT, en R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 307 EGV, párrafo 20; K. SCHMALENBACH en CH. CALLIES/M. RUFFERT (coord.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Ed. 2002, Art. 307 EGV, párrafo 16.

<sup>79</sup> B. LOSCH/W. CH. RADAU, “Die soziale Verfassungsaufgabe der Europäischen Union”, *NVwZ* 2003, p. 1440 y ss.

<sup>80</sup> A. V. BOGDANDY, “Europäische Prinzipienlehre”, en el libro del mismo autor, *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 149 y ss.; B. LOSCH/W. CH. RADAU, “Die soziale Verfassungsaufgabe der Europäischen Union”, *NVwZ* 2003, p. 1440 y ss.

– La solidaridad como valor inmanente en el art. 3.1, como objetivo expreso en el art. 3.2, como horizonte de esperanza propio del derecho internacional en el art. 3.4;

– El componente social de la economía de mercado, pleno empleo y progreso social en el art. 3.2; la concreción en el art. 3.3: lucha frente a las diferencias sociales, prohibición de discriminación, protección social, justicia social; y la concreción espacial en el art. 3.3.4: cohesión social.

– La estatalidad social abierta como componente de la identidad comunitaria exterior, art. 3.4.

La idea del “sustainable development” es la juntura que fusiona completamente la unión económica y social. La dimensión territorial de la cooperación social se extiende a la totalidad del espacio. La huida de la responsabilidad social no es posible gracias a un mínimo de garantías sociales, por ejemplo mediante inversiones en los Estados Miembros con menos ingresos vitales. Pero la solidaridad no afecta sólo al espacio, sino también al tiempo y se manifiesta en la forma de la justicia generacional<sup>81</sup>. El crecimiento económico, la estabilidad de precios, la economía social de mercado, el ideal del pleno empleo y el progreso social en general ha de verse como un servicio para las generaciones futuras. Es importante que se valoren conjuntamente el crecimiento económico y el progreso social<sup>82</sup>. Los derechos fundamentales sociales<sup>83</sup> de la segunda parte de la Constitución nos acercan el programa de los objetivos sociales. Pero también la mayoría de las garantías sociales de la Carta fundamental se han de entender como una estipulación de objetivos. Tienen el carácter de objetivos de la Unión, y aunque no funden ningún derecho directamente reivindicable, no son meras reglas programáticas. La acción política de la Comunidad y de los Estados Miembros está obligada sólo a la creación de las condiciones necesarias para la realización de los objetivos<sup>84</sup>. Con el art. 3.4, la Unión toma al *ciudadano europeo* en calidad de *ciudadano internacional* (una pretensión

---

<sup>81</sup> P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre*, 2ª Ed. 2004, p. 162 (“kultureller Generationenvertrag”); W. HÖFTLING, *Staatsschuldenrecht*, 1993, p. 93 y ss.; del mismo autor, “Verfassungsrechtliche und gemeinschaftsrechtliche Zentralfragen der Staatsverschuldung”, *StWissStPr*, 1995, p. 421 y ss.

<sup>82</sup> M. PECHSTEIN en el libro coordinado por R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EUV, párrafo 8.

<sup>83</sup> B. LOSCH/W. CH. RADAU, “Die soziale Verfassungsaufgabe der Europäischen Union”, *NVwZ* 2003, p. 1440 y ss.

<sup>84</sup> H. KLEGER /I. P. KARLOLEWSKI /M. MUNKE, *Europäische Verfassung*, 3ª Ed. 2004, p. 227 y sigs.; B. LOSCH/W. CH. RADAU, “Die soziale Verfassungsaufgabe der Europäischen Union”, *NVwZ* 2003, p. 1440 y ss.

constitucional que no permanece ajena a los Estados Miembros). La política de los Estados Miembros debe convencer al *ciudadano estatal* de que, pese a la inmensa compulsión a favor del ahorro y el alto desempleo dentro del país, los gastos financieros para las reconstrucciones en otros lugares encuentran su fundamento en el bienestar de los intereses propios. Esta reconstrucción, la ayuda en las infraestructuras, subvenciones, créditos, el nuevo establecimiento de un sistema educativo funcional en lugares bélicos son concreciones típicas de un Estado social concebido en términos nacionales. La estatalidad abierta<sup>85</sup> se corresponde hoy con la *estatalidad social abierta*.

6. *La Comunidad de previsión y desarrollo*: la Constitución está orientada al desarrollo y vive de su capacidad de reforma. Lo mismo vale para la comunidad política que constituye. Las disposiciones sobre la Unión habilitan esta capacidad de reforma y desarrollo<sup>86</sup>. Se perfila una triple perspectiva para enriquecer la dimensión previsión<sup>87</sup>:

– Previsión del riesgo (art. 3.3: una alta protección del medioambiente y una mejora de la calidad del medioambiente; así como el desarrollo del progreso científico y técnico; art. 3.4: lucha contra los riesgos sociales como la marginación, la discriminación, ausencia de solidaridad entre generaciones, sobrecargando a las futuras generaciones; finalmente, el desarrollo sostenido como principio supraordenado de la previsión del riesgo);

– Prevención de la libertad (art. 3.1 con el “valor” implícito de la libertad, art. 3.2: “espacio y libertad”; art. 3.3: la dimensión de la libertad en las relaciones internacionales);

---

<sup>85</sup> Cfr. K. VOGEL, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für eine internationale Zusammenarbeit*, 1964; más tarde, en detalle P. HÄBERLE, “Der kooperative Verfassungsstaat”(1978), en el libro del mismo autor, *Verfassung als öffentlicher Prozess*, 3ª Ed. 1998, p. 407 y ss.; ahora U. DI FABIO, *Das Recht offener Staaten*, 1998; P. HOBE, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz*, 1998; del mismo autor, “Der kooperationsoffene Verfassungsstaat”, *Der Staat* 37 (1998), p. 521 y ss.; K.-P. SOMMERMANN, “Der entgrenzte Verfassungsstaat”, en D. MERTEN (coord.), *Der Staat am Ende des 20. Jahrhunderts*, 1998, p. 19 y ss.

<sup>86</sup> R. HERBEK (coord.), *Die Reform der Europäischen Union*, 1997; K. STERN (coord.), *Zukunftsprobleme der Europäischen Union*, 1998; P. HÄBERLE, *Europäische Verfassungslehre*, 2ª Ed. 2004, p. 577 y ss., p. 637 y ss.

<sup>87</sup> Como concepto paralelo al “Estado de procura”, que no está referido exclusivamente al aspecto ecológico H. HOFMANN, “Umweltstaat: Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen und Schutz vor den Gefahren und Risiken von Wissenschaft und Technik in staatlicher Verantwortung”, en: *FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, 2001, p. 873 y ss.; R. STEINBERG, *Der ökologische Verfassungsstaat*, 1998; A. SCHERZBERG y O. LEPSIUS, “Gewährleistung von Freiheit und Sicherheit im Lichte unterschiedlicher Staats- und Verfassungsverständnisse”, *VVDStRL* 63 (2004).

– Prevención de la seguridad (art. 3.2. “espacio y seguridad”) en el contexto de las políticas comunitarias, que la desarrollan en detalle: art. 3.3: momento de la seguridad social; art. 3.4: seguridad hacia fuera y hacia dentro, la dimensión global de la seguridad).

7. *La comunidad cultural*: el tema cultural se encuentra al final, sin duda, no porque esté subordinada a las otras formas explicativas de la Comunidad, sino porque el contenido cultural es inmanente a todas estas formas de explicación. El uso de los objetivos de la Unión y el principio de sostenibilidad se hace siempre necesario científico-culturalmente<sup>88</sup>. La comprensión de la Unión Europea como Comunidad cultural cubre ya el preámbulo constitucional<sup>89</sup>. Los elementos centrales de la cultura jurídica europea<sup>90</sup> son mencionados (el patrimonio cultural, religioso y humanista de Europa<sup>91</sup>), la historia cultural de Europa da la primera capa al actual trabajo de unificación. La expresión nuclear sobre la autocomprensión cultural es “con la seguridad, que Europa permanecerá unidad en la diversidad”<sup>92</sup>. En el art. 3.3 se solidifica esa expresión del preámbulo en un objetivo vinculante de la Unión. Con ello, la Constitución europea –en paralelo a las cláusulas culturales nacionales– reconoce expresamente una *cláusula cultural comunitaria* y, en tanto, se ha puesto por delante de algunas Constituciones de los Estados Miembros, como, por ejemplo, la Ley Fundamental alemana. Para la comunidad jurídica europea el reconocimiento de los valores culturales compartidos es todavía más urgente que en los Estados nacionales, pues en estos se experimenta de manera obvia el lazo propio de la cultura. En definitiva, la protección y el desarrollo del patrimonio cultural de Europa media en el ligazón creador de identidad con la tradición y la costumbre, pero al mismo tiempo quiere ser una perspectiva de futuro. Europa es expresión del destino vivido conjuntamente<sup>93</sup>.

---

<sup>88</sup> Como fundamento del “derecho constitucional como ciencia de la cultura” vale la monografía del mismo nombre de P. HÄBERLE, 1. Ed. 1982, 2ª Ed. 1998; sobre el tema J. P. MÜLLER, “Einheit der Verfassung und Vielfalt der Kultur”, en *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 17 y ss.; J.J. GOMES CANOTILHO, “Interkonstitutionalität und Interkulturalität”, en libro recién citado, p. 83 y ss.; W. BRUGGER, “Kultur, Verfassung, Recht, Staat”, *AÖR* 126 (2001), p. 271 y ss.; véase también PH. MASTRONARDI, “Recht und Kultur: Kulturelle Bedingtheit und universaler Anspruch des juristischen Denkens”, *ZaöRV* 61 (2001), p. 61 y ss.

<sup>89</sup> Véase también G. RESS, “Die neue Kulturkompetenz der EG”, *DÖV* 1992, p. 944.

<sup>90</sup> P. HÄBERLE, —*Europäische Rechtskultur*, 1994 (TB 1997); del mismo autor, “Gemeineuropäisches Verfassungsrecht”, *EuGRZ* 1991, p. 261 y ss.; M. STOLLEIS, *Europa – seine historischen Wurzeln und seine künftige Verfassung*, 1996.

<sup>91</sup> A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, 2002.

<sup>92</sup> En el texto inglés se habla de “united in its diversity”.

<sup>93</sup> L. KÜHNHARDT, *Constituting Europe*, 2003, p. 18 “expression of shared destiny and common interests”; F. REIMER, “Wertegemeinschaft durch Wertennormierung. Die

Con todo, la cláusula cultural de la Comunidad tiene una caligrafía normativa más clara de la que pueda esperarse prima facie de la típica y conocida referencia a la “riqueza cultural”. La garantía de la pluralidad cultural asegura los intereses de los Estados miembros, asegura la identidad nacional de los Estados miembros, garantizada adicionalmente mediante el principio de subsidiariedad. Igualmente, en la garantía de la pluralidad lingüística<sup>94</sup> se fija un momento jurídico-individualista, con la palabra clave: lengua madre como derecho humano<sup>95</sup>. La pluralidad lingüística exige también la protección de las lenguas minoritarias y así la protección general de las minorías. La multiculturalidad europea entendida de ese modo no es ciertamente una cifra vacía, sino que, pensado desde el punto de vista de las minorías, es *el substrato constitucional* de la comunidad enriquecido con la teoría democrática y de los derechos fundamentales. Finalmente, un elemento esencial de la cultura de la Europa “unida en la diversidad” es la *cultura jurídica*, como lo demuestra textualmente el art. 2.3. Los valores, pluralismo, tolerancia, derechos humanos, democracia, estado social y de derecho son conquistas culturales. El desarrollo del patrimonio cultural de Europa abarca la protección plena y concreta del bien “cultura”<sup>96</sup>.

#### 4. LAS FUNCIONES DE LAS DISPOSICIONES SOBRE OBJETIVOS DE LA UNIÓN

Las heterogéneas disposiciones sobre objetivos, materialmente abiertas, necesitan una concreción por el lado funcional, si quieren ellas mismas ser fundamento de la concreción de las funciones del derecho comunitario

---

Grundwerteklausel im Europäischen Verfassungsvertrag”, *ZG* 2003, p. 208 y ss.; M. STOLLEIS, *Europa – seine historischen Wurzeln und seine künftige Verfassung*, 1996, p. 6; G. NICOLAYSEN, “Der Nationalstaat klassischer Prägung hat sich überlebt”, en *FS U. Everling*, Vol. II, 1995, p. 945 y ss.

<sup>94</sup> La “riqueza de las lenguas como valor jurídico europeo” es señalada por E. JAYME, “Ein Internationales Privatrecht für Europa”, en el libro del mismo autor, *Ein Internationales Privatrecht für Europa. Reden zur Verleihung des Landesforschungspreises Baden-Württemberg*, 1989, p. 5 y ss., 11 y ss.; M. BORGHI, “La liberté de la langue et ses limites”, en D. THÜRER/J.-F. AUBERT/J. P. MÜLLER (coord.), *Verfassungsrecht der Schweiz*, 2001, p. 607 y ss.; TH. BRUHA (coord.), *Die Europäische Union und ihre Sprachen*, 1998.

<sup>95</sup> Cfr. P. HÄBERLE, *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, 2. Ed. 1998, p. 744 y ss.

<sup>96</sup> S. A. WILLIAMS, *The International and National Protection of Movable Culture Property*, 1977; S. V. SCHORLEMER, *Internationaler Kulturgüterschutz*, 1992; G. BRITZ, *Kulturelle Rechte und Verfassung*, 2000; W. FIEDLER, “Der Schutz von Kulturgütern während der Besetzung – Modifikationen der Haager Landkriegsordnung von 1907 durch den Zweiten Weltkrieg?”, en *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 71 y ss.; del mismo autor, “Zur Entwicklung des Völkergewohnheitsrechts im Bereich des internationalen Kulturgüterschutzes”, en *FS K. Doehring*, 1989, p. 199 y ss.

primario y secundario, e incluso del derecho de los Estados miembros<sup>97</sup>. Como todas las normas constitucionales, las disposiciones sobre los objetivos de la Unión realizan junto a las funciones jurídicas, funciones externas al derecho, esto es, políticas. En cuanto directrices de los objetivos de las políticas comunitarias y –al menos de manera mediata– de la política de los Estados Miembros, están políticamente “sobrecargadas”<sup>98</sup>. Quieren, puestas a la cabeza de la Constitución, hablar directamente a los ciudadanos y ciudadanas sobre el trabajo de unificación, informarles sobre su fin existencial. De este modo crean apertura constitucional y cobran un fundamento de identidad y de integración sostenido. Vinculan así los anteriores logros integradores y tienen también una función de puente entre el pasado y el futuro<sup>99</sup>.

Desde una perspectiva jurídica se puede primeramente distinguir entre una función de apertura de competencias, una función de compleción, una función de dirección y una función de parámetro<sup>100</sup>. Las disposiciones sobre objetivos estipulan el ámbito de tareas de la Unión Europea; por su magnitud pueden actuar más bien de modo extensivo que restrictivo, sobre todo, si en el futuro son desarrolladas dinámicamente por el Tribunal de Justicia en virtud de la doctrina de los poderes implícitos o el efecto útil<sup>101</sup>. Sin embargo, se prohíbe fundar competencias concretas con una referencia a la apertura de tareas, pues las disposiciones de objetivos deben ser también adecuadas a la función de subsidiariedad. Los objetivos de la Unión funcionan, como ya se ha expuesto, en calidad de norma de control y punto de compleción para la interpretación de las singulares disposiciones constitucionales operativas. Cumplen así una función de relleno para cubrir lagunas, sin relativizar el principio de las competencias atribuidas. Dirigen también la determinación tanto del supuesto de hecho como de las consecuencias jurídicas. Y todavía se ha de mencionar una vinculación específica entre el contenido material y los objetivos las disposiciones de la Unión. Las disposiciones sobre objetivos mencionan todos aquellos factores, que construyen

---

<sup>97</sup> Para una comprensión funcional de la Constitución apela D. GRIMM, “Ursprung und Wandel der Verfassung”, *HSiR*, Vol. I, 3. Ed. 2003, § 1, párrafo 58.

<sup>98</sup> Respecto a esto F. REIMER, “Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen”, *Europarecht* 38 (2003), p. 992 y ss.

<sup>99</sup> Sobre esto, vinculándose a la teoría de los preámbulos de P. HÄBERLE, véase M. KOTZUR, *Theorieelemente des internationalen Menschenrechtsschutzes*, 2001, p. 109 y ss.

<sup>100</sup> Así F. REIMER, “Ziele und Zuständigkeiten. Die Funktionen der Unionszielbestimmungen”, *Europarecht* 38 (2003), p. 992 y ss., 1001 y ss.

<sup>101</sup> Véase también J. WEILER, “The Transformation of Europe”, en su libro *The Constitution of Europe*, 1999, p. 10 y ss., 39 y ss.

el interés general, del que brota el interés comunitario europeo<sup>102</sup>. Las disposiciones sobre objetivos de la Unión funcionan como infraestructura del interés general. Tienen, en su relación con la res publica y la salus publica, una función *republicana*.

Junto a la perspectiva funcional política y jurídica, las disposiciones sobre la Unión tienen también una función, de naturaleza metodológica, limitativa del orden constitucional de los Estados miembros y de la Unión. Los fines constitucionales de la Unión y de los Estados miembros se encuentran por primera vez juntos, pues las Constituciones de los Estados Miembros han de ser interpretadas a la luz de las disposiciones sobre fines de la Unión. Si las Constituciones de los Estados Miembros desconocen algunos objetivos de la Unión, estas disposiciones sobre objetivos suministran impulsos de implementación. Pero sobre todo, el catálogo de objetivos da a la aproximación constitucional<sup>103</sup> entre los Estados Miembros una perspectiva de objetivos. Los objetivos formulan una línea de guía, acerca de lo que es común a las Constituciones de los Estados Miembros en el tema de los valores, principios constitucionales e interés general, algo que, pese a las diferencias culturales de detalle, forma una Constitución tipo. La comparación jurídica de valores, la aproximación jurídica y la estandarización jurídica tienen este núcleo común europeo<sup>104</sup> como guía de objetivos, que esboza de cerca aquello que se ha de comparar, equilibrar o, cuando no bastan formas débiles, estandarizar.

## 5. LA EFICACIA NORMATIVA DE LAS DISPOSICIONES SOBRE LOS OBJETIVOS DE LA UNIÓN

La eficacia normativa de las disposiciones sobre objetivos es típica del “multi level constitutionalism” del espacio constitucional europeo, que se abre a la comunidad jurídica internacional<sup>105</sup>. Se desarrolla en una dimen-

---

<sup>102</sup> Cfr. A. HATJE en J. SCHWARZE (coord.), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 2 EGV, párrafo 4.

<sup>103</sup> P. CRUZ VILLALÓN, “Nationale Verfassungsangleichung zur Stunde europäischer Verfassungsgebung”, en *Liber Amicorum P. Häberle*, 2004, p. 207 y ss., p. 211 y ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, “Der Integrationsprozess in Europa und die Beziehungen zwischen der Europäischen Rechtsordnung und den Rechtsordnungen in den Mitgliedstaaten”, en el libro recién citado, p. 311 y ss.; J. A. FROWEIN, “Die Europäisierung des Verfassungsrechts”, en *FS 50 Jahre Bundesverfassungsgericht*, Vol. I, 2001, p. 209 y ss.

<sup>104</sup> Sobre la idea de lo “común europeo” véase la nota 90.

<sup>105</sup> I. PERNICE, “Constitutional Law Implications for a State Participating in a Process of Regional Integration. German Constitution and Multilevel Constitutionalism”, en Walter Hallstein-

sión de derecho internacional, en una dimensión de derecho constitucional europeo y en una dimensión del derecho constitucional de los Estados Miembros. Desde el punto de vista del derecho internacional los objetivos de la Unión sirven como objetivos de un Tratado internacional que fija los fines de la organización internacional “UE”; la determinación de fines, dispuesta en el estatus fundacional, es constitutiva para una organización internacional<sup>106</sup>. A través de ella brota un actor de derecho internacional capaz y eficaz en su acción. El hecho de que la UE tenga desde hace tiempo estructuras constitucionales y haya crecido más allá de su nacimiento en derecho internacional<sup>107</sup>, hace que los objetivos determinen también la teleología de la Constitución europea. Y asimismo vinculan normativamente para los órdenes constitucionales de los Estados Miembros, que, de acuerdo con el principio de *effet utile* han de interpretarse a la luz de la Constitución de la Comunidad persiguiendo una interpretación conforme al derecho europeo.

Las disposiciones sobre objetivos de la Unión vinculan jurídicamente<sup>108</sup>. Desvelan un programa, pero no son meros principios programáticos. Por tanto, los objetivos se deben desplegar en el contexto general de los Tratados<sup>109</sup>. No existe una jerarquía de objetivos predeterminada. Aquellas voces

---

Institut für Europäisches Verfassungsrecht (coord.), *Grundfragen der europäischen Verfassungsentwicklung, Forum Constitutionis Europae* – Vol 1, 2000, p. 11 y ss.; del mismo autor, “Europäisches Verfassungsrecht im Werden”, en H. BAUER (coord.), *Ius Publicum im Umbruch*, 2000, p. 25 y ss.; del mismo autor, “Europäisches und nationales Verfassungsrecht”, *VVDStRL* 60 (2001), p. 148 y ss. Respecto a la restricción de los órdenes jurídicos nacionales a través del derecho comunitario M. ZULEEG, “Die föderativen Grundsätze der Europäischen Union”, *NJW* 2000, p. 2846 y ss., 2849; sobre un “sistema en varios planos” en relación al poder ejecutivo E. SCHMIDT-ASSMANN, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 1998, p. 324; M. JACHTENFUCHS/B. KOHLER-KOCH, “Regieren im dynamischen Mehrebenensystem”, en el libro coordinado por los mismos autores, *Europäische Integration*, 1996, p. 15 y ss.; véase también G.F. SCHUPPERT, “Überlegungen zur demokratischen Legitimation des europäischen Regierungssystems”, *FS D. Rauschning*, 2001, S. 201 y ss., 215 y ss.; A. PETERS, *Elemente einer Theorie der Verfassung Europas*, 2001, p. 187 y ss.; J. TULLY, *Strange Multiplicity. Constitutionalism in an Age of Diversity*, 1995.

<sup>106</sup> M. ZULEEG, en H. V. DER GROEBEN/J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6. Ed. 2003, Art. 2 EGV, párrafo 3.

<sup>107</sup> Respecto a los distintos conceptos de Unión, de manera detallada C. STUMPF, en J. SCHWARZE, *EU-Kommentar*, 2000, art. 1 EUV, párrafo 5. En cuanto a su desarrollo paulatino desde su momento fundacional de derecho internacional reflejando ciertas desigualdades, típicas en la génesis constitucional, véase D. THYM, *Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht*, 2004.

<sup>108</sup> R. STREINZ, en el libro por él coordinado, *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 9; M. ZULEEG en H. V. DER GROEBEN/J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6. Ed. 2003, Art. 2 EGV, párrafo 3.

<sup>109</sup> En el mismo trabajo, Art. 2 EGV, párrafo 55.

que dan primacía a los “objetivos integradores del mercado”, se han de rechazar con el uso pleno del art. 3.3<sup>110</sup>. Una consideración aislada de los objetivos está prohibida en virtud del principio de unidad de la Constitución<sup>111</sup>. Los objetivos han de ordenarse más bien mediante una concordancia práctica (K. HESSE) para resolverse de este modo los hipotéticos conflictos entre objetivos<sup>112</sup>. Como la Constitución pluralista de los Estados constitucionales, la Unión Europea también es una *comunidad de equilibrio*. En los objetivos de la Unión se refleja este momento. El añorado mar de la claridad no puede lograrse por la Constitución de la libertad; una cierta línea de guía ha de facilitar la *escalonación de la normatividad*. Algunos se asemejan, sin duda, a una obligación de hacer (por ejemplo, la garantía de la estabilidad de precios mediante el pacto de estabilidad, la lucha contra la discriminación, el principio de igualdad asegurado jurídicamente), mientras que otros permanecen como meras expectativas generales (por ejemplo, la contribución para el desarrollo mundial sostenido). De los objetivos de la Unión se deducen tan pocas obligaciones para la acción de la Comunidad como obligaciones jurídicas directas para los Estados Miembros o derechos para los particulares. La justiciabilidad de las disposiciones sobre los objetivos e la Unión es más bien débil, y para su concreción existe un ámbito de actuación política bastante amplio. Por encima de todo funcionan como ayudas a la interpretación, como pilares de la construcción jurídica y sirven a la concreción de la discrecionalidad<sup>113</sup>. Los destinatarios son los órganos políticos de la Unión<sup>114</sup>, pero, como ya se ha mostrado, también los Estados Miembros, autovinculados en la Constitución de la Comunidad constitucional europea, en el que se limitan los “momentos constitucionales cualitativos” nacionales y de la Unión (D. TSATSOS). La Unión constitucionalizada per-

---

<sup>110</sup> Así J. BASEDOW, “Zielkonflikte und Zielhierarchien im Vertrag über die Europäische Gemeinschaft”, en *FS U. Everling*, Vol. I, 1995, p. 54 y ss.; sobre el tema A. HATJE en J. SCHWARZE (coord), *EU-Kommentar*, 2000, Art. 2 EGV, párrafo 24.

<sup>111</sup> Cfr. A. V. BOGDANDY en GRABITZ/HILF (coord.), *Das Recht der Europäischen Union*, Vol. I (actualización abril 2003), Art. 2 EGV, párrafo 58; de la jurisprudencia del TJ, Slg. 1973, 1091, 1112, Rz. 24 – *Balkan-Import Export*, Slg. 1995, I-3115, 3147, Rz. 43 – *Fishermen's Organisations*.

<sup>112</sup> EuGH, Slg. 1973, 1091, 1112 Rz. 24 – *Balkan-Import-Export*, Slg. 1995, I-3115, 3147 Rz. 43 – *Fishermen's Organisations*.

<sup>113</sup> M. ZULEEG, en: H. V. DER GROEBEN/J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6ª Ed. 2003, Art. 2 EGV, párrafo 3.

<sup>114</sup> M. ZULEEG, en H. V. DER GROEBEN /J. SCHWARZE (coord.), *EUV/EGV-Kommentar*, Vol. 1, 6ª Ed. 2003, Art. 2 EGV, párrafo 3.

manece como ya era(n) la(s) Comunidad(es): un espacio común de acción, de posiciones de la Unión y de los Estados Miembros<sup>115</sup>.

## 6. VALORACIONES FINALES

Los objetivos de la Unión se encuentran en la primera parte y, así, al frente del documento constitucional. Es posible un paralelismo con los estatutos fundadores de otras organizaciones internacionales (por ejemplo, el art. 1 de la Carta de Naciones Unidas, o el art. III del GAT)<sup>116</sup>. Primero, mediante la apertura del ámbito de tareas y una clara disposición de fines, la organización internacional aparece como un actor de derecho internacional. Su origen de derecho internacional no puede ser negado por la Constitución europea en virtud de su estructura constitucional –algo que también aclara el porqué de que los derechos fundamentales estén en la segunda parte, aunque por su fuerza legitimadora no deberían ser desplazados al segundo lugar. Pero, para la Europa constitucional y sus objetivos constitucionales, los modelos puramente internacionalistas tienen poco recorrido. Los valores y los objetivos de la Unión son más bien el punto de Arquímedes de la identidad constitucional europea<sup>117</sup>, que, como en un espejo, reflejan lo que quiere ser la Unión Europea, qué criterios sitúa directamente en el proceso de identificación del ciudadano europeo con su Constitución y cómo –con una construcción de identidad mediata– se esfuerza por dirigir la dinámica política de construcción de la unidad<sup>118</sup>. El canon de objetivos del art. 3 permite un cambio de identidad *cuantitativo* y *cualitativo*. En comparación con el circunscrito y económicamente estrecho programa fundacional del TCEE (1957) –desarrollo armónico de la vida económica, constante y equi-

---

<sup>115</sup> A. V. BOGDANDY, en GRABITZ/HILF (coord.), *Das Recht der Europäischen Union*, Vol. I (actualización abril 2003), Art. 2 EGV, párrafo 52.

<sup>116</sup> En el mismo trabajo párrafo 6.

<sup>117</sup> Bien pronto, el TJ calificó los objetivos del TCCE como “normas orientadoras de los Tratados”, Sig. 1974, 359 párrafo 10 – *Kommission/Frankreich*; se habla de una “norma fundamental del programa integrador” a la luz del Art. 2 EG, R. STREINZ, en el libro por él coordinado, *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 2.; respecto al momento identitario del art. 6.1 TUE vid. M. PECHSTEIN, en R. STREINZ (coord.), *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EUV, párrafo. 9; para la relación entre ciudadanía e identidad de la Comunidad párrafo 12; véase también R. GEIGER, *EUV/EGV*, 4. Ed. 2004, Art. 2, párrafo 3.

<sup>118</sup> Sobre “la identidad a través del derecho constitucional”, A. V. BOGDANDY, “Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht”, *VVDStRL* 62 (2003), p. 156 y ss., 170 y ss.; la identidad estatal como producto del ordenamiento CH. MÖLLERS, *Staat als Argument*, 2000, p. 151 y ss.

librado desarrollo de la economía, gran estabilidad, alza del incremento de las condiciones de vida y estrechas relaciones entre los Estados Miembros—ha crecido en forma de programa *constitucional*<sup>119</sup>. Los objetivos de la Unión no permanecen como un mero programa, sino que dirigen de modo vinculante las políticas de los Estados Miembros y de la Unión. Qué consecuencias concretas producen serán fundadas en la ciencia y praxis jurídica, que deben luchar por la efectiva realización de los objetivos.

---

<sup>119</sup> A. HATJE, “Wirtschaftsverfassung”, en A. V. BOGDANDY (coord.), *Europäisches Verfassungsrecht*, 2003, p. 683 y ss.; R. STREINZ, en el libro coordinado por él, *EUV/EGV*, 2003, Art. 2 EGV, párrafo 1; J. UKROW en Ch. CALLIESS/M. RUFFERT (coord.), *Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag*, 2. Ed. 2002, Art. 2 EGV, párrafo 11 y ss. La ampliación hacia el Este debería enriquecer ese programa, M. NIEDOBITEK, “Völker- und europarechtliche Grundfragen des EU-Beitrittsvertrages”, JZ 2004, p. 369 y ss.