

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA UNIÓN EUROPEA:  
LA BASE DE LA CONVENCION

Fernando Martínez Arribas, U. de Santiago de Compostela

---

I. INTRODUCCIÓN

II. EL PROCESO CONSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

- A. La naturaleza constitucional de la Unión.
- B. El inicio del debate constitucional. De Niza a la Convención.

III. LOS TRABAJOS EN LA CONVENCION EUROPEA:

- A. Composición.
- B. Organización interna:
  - 1. Órganos.
  - 2. Fases de trabajo.

IV. LOS RESULTADOS: EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL:

- A. La Parte I: el “núcleo constitucional”:
  - 1. Definición y objetivos de la Unión.
  - 2. El sistema de competencias.
  - 3. Principales rasgos de la arquitectura institucional.
  - 4. Simplificación de los actos jurídicos y procedimiento decisorio.
  - 5. Mejoras democratizadoras.
  - 6. La pertenencia a la Unión.
- B. La Parte II: la Carta de los Derechos Fundamentales.
- C. La Parte III: Las políticas y el funcionamiento de la Unión.
- D. La Parte IV: Disposiciones generales y finales.
- E. La posición de las regiones en el texto constitucional.

V. CONCLUSIONES PROVISIONALES: DEL BLOQUEO DE LA CIG A LA POSIBILIDAD DE ADUERDO.

BIBLIOGRAFÍA.

---

*The current article addresses the process of “constitutionalization” going on in the EU in recent years, focussing on the performance of the European Convention. Despite the fact that their task has not been accomplished as yet owing to the failure of the last IGC, the way in which the Convention carried out its undertakings (the innovation of its method) and likewise the results themselves (the Project of Constitution) are still the guidelines as regards the approval of the definitive constitutional draft.*

---

# I

## INTRODUCCIÓN

En el momento de escribir estas líneas la Unión Europea (UE) está inmersa en la fase final de un período crucial: afrontar la mayor ampliación desde la fundación de las Comunidades, con la entrada simultánea de diez nuevos miembros (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa), a la que habrá que sumar la previsible de Bulgaria y Rumanía, junto al problemático caso turco, todavía sin resolver. Al tiempo, la Unión trata de llegar a un acuerdo sobre otro acontecimiento que también se vislumbraba como histórico y que el pasado diciembre terminó en un inesperado fiasco: la elaboración de una Constitución escrita para Europa.

Dentro del proceso de constitucionalización desarrollado a partir de la década de los sesenta, con sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) tan conocidas como la *Van Gend & Loos* o la *Costa/ENEL*, se puede hablar de un “esplendor constitucional” vivido por la Unión durante los últimos tres años, cuyo exponente más significativo sería la Convención sobre el Futuro de Europa.

Este órgano, cuya actividad transcurrió entre febrero de 2002 y julio de 2003, elaboró un Proyecto de Tratado Constitucional que habría de servir de base para la posterior adopción de la Constitución por la Conferencia Intergubernamental (CIG). Es por ello que el presente trabajo se centrará en la actuación de la Convención desde una doble óptica: su novedoso método de trabajo, y el propio texto constitucional, elaborado de forma más transparente que las reformas precedentes.

# II

## EL PROCESO CONSTITUCIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

A. LA NATURALEZA CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN— La reflexión acerca de la naturaleza constitucional de la UE no es nueva<sup>1</sup>; incluso fueron presentados en el Parlamento Europeo sendos proyectos de carácter constitucional en 1984 (Proyecto Spinelli) y 1994 (Informe Herman). No obstante, estos planteamientos no obtuvieron el decisivo respaldo de los gobiernos para convertirse en realidad ya que éstos optaron por hacer reformas de los Tratados, de importante

---

<sup>1</sup> En sentido material, el TJCE se refiere al Tratado de la Comunidad Europea como su “carta constitucional”, *vid.* sentencia *Parti Ecologiste-«Les Verts»/Parlamento Europeo*, de 23 de abril de 1986, asunto 294/83, y *Dictamen 1/91*, de 14 de diciembre de 1991.

calado, pero controladas y limitadas. Es más, la propia doctrina estaba profundamente dividida a la hora de hablar de una Constitución Europea<sup>2</sup>.

Únicamente pretendemos hacer ahora dos consideraciones preliminares: es cierto que la Unión Europea no es un Estado (y probablemente nunca lo sea), pero el paralelismo entre Estado y Constitución propio de la doctrina europea-continental (no así de la anglosajona) no tiene por qué producirse en la Unión, ni es requisito *sine qua non* la necesidad de un Estado Europeo para que exista una Constitución Europea<sup>3</sup>; de la misma forma, no procede hacer el otro paralelismo por el que se vincula la existencia de la Constitución a un *demos* o identidad común<sup>4</sup>.

De ahí que para nosotros sí cabe la existencia, y no puramente retórica, de una Constitución Europea<sup>5</sup>, aunque para ello haya que desprenderse de ciertos métodos de análisis estatistas como la soberanía o el *demos*<sup>6</sup> y sustituirlos por un concepto postnacional de Constitución estructurado en múltiples niveles<sup>7</sup>.

---

<sup>2</sup> Por un lado estarían aquellos autores que negaban la existencia de una Constitución Europea, sustentando sus argumentos ya fuera en la falta de un Estado europeo, en su incompleta configuración o en el carácter no democrático de los Tratados. Por otro lado estarían los que consideraban que ya existía una Constitución de la Unión, si bien en este grupo habría que distinguir a su vez entre los que otorgaban a la Constitución carácter formal, identificándola con los Tratados, y los que sostenían que, si bien era posible hablar de la Constitución Europea en sentido material, no creían posible identificar por sí solos los Tratados como esa Constitución, *vid.* CANCELA OUTEDA, Celso (2001): *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, pp. 243-279.

<sup>3</sup> En esta línea de diferenciación entre los fenómenos estatal y constitucional, *vid.* FRIEDRICH, Carl J. (1975): *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, pp. 56-57; PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos (1997): *Lecciones de Teoría Constitucional*, Madrid, Colex, pp. 29-30; CANCELA OUTEDA, Celso (2001): *El proceso de...*, p. 232; DÍEZ-PICAZO, Luis María (2002): *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, p. 85.

<sup>4</sup> El principal exponente de la tesis del *demos* sería Grimm, *vid.* GRIMM, Dieter (1996): “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, nº 55, pp. 8-15. Sin embargo, en la actualidad, gran parte de la doctrina rechaza la argumentación de este profesor, *vid.* CRAIG, Paul (2002): “Constituciones, constitucionalismo y la Unión Europea”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, pp. 246-248; *ibidem* HABERMAS, Jürgen (1996): “Observaciones a “¿Necesita Europa una Constitución?”, *Debats*, nº 55, p. 24.

<sup>5</sup> En este sentido Estrella de Noriega considera que “es verosímil afirmar que es la Constitución la que hace al *demos*, y no el *demos* el que hace a la Constitución [...] (por lo que) la inexistencia de un *demos* europeo no sería una barrera infranqueable para dictar una Constitución Europea”, ESTRELLA DE NORIEGA, Antonio (2002): “¿Por qué Europa necesita una Constitución?”, *El País*, 22 de junio, p. 13; en análogo sentido se pronuncia Díez-Picazo, al afirmar que, en ocasiones “son las estructuras políticas las que crean los vínculos de cohesión y solidaridad de grupo, y no al revés, [...] (y esto) podría ocurrir también [...] en el caso de la Unión Europea”, DÍEZ-PICAZO, Luis María (2002): *Constitucionalismo...*, pp. 76-77.

<sup>6</sup> Por tanto, creemos indudable que ya se puede hablar de una Constitución Europea en sentido material, “aun con todas las originalidades derivadas de la circunstancia de ser una Constitución sin Estado y caracterizada por un sistema multiniveles”, CHITI, Mario P. (2002): “¿Delimitación o reparto de competencias entre Unión Europea y Estados miembros?”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, p. 78.

<sup>7</sup> Sería lo que se ha denominado como *multilevel constitutionalism*, que asume la existencia de una Constitución Europea compuesta por dos capas constitucionales, la europea y la nacional, estrechamente entrelazadas e interdependientes, *vid.* PERNICE, Ingolf (2001): “The European Constitution”, *16<sup>th</sup> Sinclair House Talks*, Bad Homburg, pp. 4-7.

B. EL INICIO DEL DEBATE CONSTITUCIONAL. DE NIZA A LA CONVENCION— Aún teniendo en cuenta que no estamos hablando de un proceso matemático que se pueda fijar con absoluta precisión, existe un consenso bastante generalizado en situar el “pistoletazo” de salida del debate constitucional en el discurso pronunciado por Joschka Fischer en la Universidad Humboldt de Berlín, el 12 de mayo de 2000<sup>8</sup>, en el que apostaba claramente por la elaboración de una Constitución Europea de estructura federal. Su propuesta, sumamente atrevida, fue acogida con escepticismo o incluso abierta oposición<sup>9</sup>, pero sirvió para centrar el debate europeo en términos constitucionales, en un momento en que paralelamente se estaba celebrando la Conferencia Intergubernamental de la que resultaría el Tratado de Niza y la Convención sobre la Carta de los Derechos Fundamentales (CDF).

Niza supuso un fracaso relativo en cuanto a la adopción de reformas “de calado”, como la mejora de la eficiencia, transparencia y flexibilidad de la Unión, limitándose a establecer los cambios institucionales necesarios para hacer frente a la ampliación<sup>10</sup>. No obstante, los miembros del Consejo Europeo fueron conscientes de que no habían satisfecho las expectativas creadas ni resuelto los problemas de fondo, por lo que facilitaron el camino para un posterior debate constitucional y una nueva CIG a través de la *Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión*. Ésta fijó un calendario para la adopción de iniciativas concretas (Laeken, en diciembre de 2001) y una agenda de temas de trabajo: la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, respetando el principio de subsidiariedad; el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión; y la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

---

<sup>8</sup> El título del citado discurso era ya bastante significativo: “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”; la versión que aquí manejamos está recogida en ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2002a): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, vol. II, (1979-2002), Madrid, Tecnos, pp. 774-778. A lo largo de sus trabajos, Aldecoa no deja de subrayar una y otra vez este momento como el punto de arranque del proceso constitucional: *vid.* ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2002a): *La integración...*, p. 280; (2002b): “Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación”, *Working Paper del Real Instituto Elcano*, nº 9, p. 4; o (2003a) “Innovación política europea. Su dimensión exterior”, *Política Exterior*, vol. XVII, nº 91, enero/febrero, p. 13. En análogo sentido *vid.* PERNICE, Ingolf (2001): “The European...”, p. 3; y DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier (2002): “El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, p. 85.

<sup>9</sup> Basta recordar el discurso de Tony Blair en la Bolsa de Varsovia, de 6 de octubre de 2000 y, sobre todo, la intervención de Jacques Chirac ante el *Bundestag* alemán, en junio de ese año, en el que proponía un modelo de Federación de Estados divergente de la Federación Europea de Fischer, así como abrir una fase de reflexión abierta y participativa sobre el futuro de la Unión tras la CIG de 2000, en ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2002a): *La integración...*, pp. 782-784.

<sup>10</sup> El Tratado de Niza se firmó solemnemente el 26 de febrero de 2001, si bien no entró en vigor hasta el 1 de febrero de 2003, una vez producida la ratificación irlandesa tras un primer referéndum negativo.

Sería en este Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001) donde, bajo el epígrafe de *Los retos y reformas de una Unión renovada*, se concretaron las prioridades de la agenda europea para los siguientes dos años: un mejor reparto y definición de competencias en la Unión Europea; la simplificación de los instrumentos de actuación; mayor democracia, eficiencia y transparencia; y el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos.

Aquí late la verdadera revolución de fondo: este Consejo Europeo supuso la primera ocasión en la que los jefes de Estado y de gobierno de la UE fijaban como objetivo, más o menos explícito, la consecución de una Constitución Europea. Es decir, estaríamos ante una nueva fase donde lo que se plantea no es si en la Unión Europea existe algún tipo de Constitución en sentido material, sino que, siendo evidente la existencia de elementos constitucionales, parece llegado el momento de plantearse la elaboración de una Constitución formal<sup>11</sup>. No obstante, continuaron manteniéndose ciertos límites o tabúes: la inclusión de forma expresa del término federalismo no fue posible ante la oposición de algunos miembros, entre los que se contaba España.

Situados en este escenario, los líderes de los Estados de la Unión y de las instituciones comunitarias, ya habían tomado conciencia de que las últimas Conferencias Intergubernamentales habían quedado muy por debajo de las expectativas iniciales (Amsterdam o Niza). Estaba claro que el método general de reforma previsto en el art. 48 del Tratado de la Unión Europea (TUE) no era precisamente transparente, pero ahora también se mostraba ineficaz, al atascarse en los momentos clave en que había que dar pasos sustanciales<sup>12</sup>; a esto habría que añadir que la Unión tendría que hacer frente a la mayor ampliación de su historia y, sobre todo, la incorporación al proceso de reforma, en el horizonte del 2004, de una agenda de elementos marcadamente constitucionales<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Y ello porque, aunque la UE tiene ya algunas características de una Constitución, no posee un texto identificable como tal que diferencie los preceptos constitucionales de los Tratados de los que no lo son, o que incluya la doctrina constitucional emanada del TJCE, *vid.* CRAIG, Paul (2002): “Constituciones...”, p. 243. De ahí que diversos autores apostaran claramente por elaborar una Constitución Europea en sentido formal, *vid.* DIEZ-PICAZO, Luis María (2002): *Constitucionalismo...*, p. 107; o AMATO, Giuliano (2002): “El futuro de Europa”, *El País*, 24 de noviembre, p. 15.

<sup>12</sup> Los problemas del art. 48 serían básicamente de dos tipos: de un lado, la exigencia de unanimidad por parte de los Estados miembros, algo no necesario ni en el plano federal ni en el internacional, que fijan mayorías cualificadas para que la reforma salga adelante (prueba de esta dificultad sería el “no” de Dinamarca al Tratado de Maastricht que retrasó su entrada en vigor y, posteriormente, el primer “no” irlandés al Tratado de Niza); de otro, la opacidad y falta de participación, estando la reforma prácticamente en su totalidad, en manos de los respectivos gobiernos, *vid.* OREJA AGUIRRE, Marcelino (2002): “En busca de una Constitución para Europa”, en *Política Exterior*, vol. XVI, n° 88, julio/agosto, pp. 95-97.

<sup>13</sup> Como recuerda Aldecoa, en la actualidad existen una serie de factores que permitirían hablar de un proceso constituyente: “el agotamiento del sistema institucional comunitario; la inoperancia del método diplomático de reforma a través de conferencias intergubernamentales; la inminencia de la ampliación como catalizador; el efecto federalizante y federalizador de la introducción del euro; el problema de la legitimidad política de la construcción europea para los ciudadanos; y las transformaciones de la sociedad internacional de la globalización [...]”, ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2003a): “Innovación...”, p. 14.

Pues bien, para dar respuesta a los temas antes mencionados (pero no sólo a estos), desarrollados a través de sesenta y siete preguntas, Laeken concibió un mecanismo nuevo: la Convención sobre el Futuro de Europa. Este órgano, dotado de una composición heterogénea en la que se integrarían los diversos sectores político-sociales europeos, sería el encargado de explorar las líneas de reforma que finalmente habría de decidir la CIG<sup>14</sup>.

### III

#### LOS TRABAJOS EN LA CONVENCIÓN EUROPEA<sup>15</sup>

A. COMPOSICIÓN— El número de miembros de la Convención se estableció en 105, procedentes de los quince Estados de la UE y de los trece candidatos que habían solicitado su ingreso en ella.

El presidente (Valéry Giscard d'Estaing) y los dos vicepresidentes (Giuliano Amato y Jean Luc Dehaene) fueron elegidos por los jefes de Estado y de gobierno en Laeken<sup>16</sup>. Junto a ellos, la Convención constaría de:

— Miembros procedentes de los Estados de la Unión: 15 representantes de los jefes de Estado o de gobierno a razón de uno por cada Estado, una delegación de 30 componentes de los respectivos parlamentos nacionales en la que cada Estado tendría 2 miembros, 16 diputados del Parlamento Europeo y 2 representantes de la Comisión<sup>17</sup>.

— Miembros procedentes de los Estados candidatos (los 10 países que entran en 2004, junto a Bulgaria, Rumanía, y Turquía, aunque en este último caso todavía no han comenzado las

---

<sup>14</sup> Esta Convención encontraría su antecedente inmediato en la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales, a partir del mandato recibido de los Consejos Europeos de Colonia y Tampere de 1999; dicho método ya se había reclamado en la *Resolución del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Amsterdam*, de 19 de noviembre de 1997, así como en la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la constitucionalización de los Tratados*, de 25 de octubre de 2000.

<sup>15</sup> El origen histórico del término convención se situaría en las Islas Británicas en la primera mitad del siglo XVII durante las luchas contra Carlos I, pasando posteriormente a “designar aquella organización colegial encargada de establecer una regla constitucional”, cuyo reflejo más acabado sería la Convención de Filadelfia que dio lugar a la Constitución de los EE UU en 1787, OREJA AGUIRRE, Marcelino (2002): “En busca de...”, p. 98.

<sup>16</sup> Estos nombramientos fueron relativamente controvertidos, al ser designados por el Consejo Europeo, a diferencia de la Convención sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, en la que habían sido elegidos por la propia Convención; es posible que la existencia de un límite de tiempo a raíz de la ampliación, y el deseo de los líderes europeos de tener bajo control a la Convención, influyeran en esta decisión. La elección de los restantes miembros recayó en las diferentes instituciones llamadas a participar en la Convención, conforme a la asignación numérica prevista en la *Declaración de Laeken*.

<sup>17</sup> Creemos que 16 eurodiputados sobre un total de 105 miembros es una cantidad algo baja para el Parlamento Europeo, representante teórico de los pueblos de Europa; la prueba es que se trataba de la misma cifra de la Convención sobre la Carta, a pesar de que los miembros de ésta eran 62 y no 105. Lo mismo podría decirse de la representación de la Comisión Europea, únicamente a través de dos miembros (Michel Barnier y António Vitorino, también presentes en el Praesidium).

negociaciones de adhesión): 13 representantes de los jefes de Estado o de gobierno a razón de uno por cada Estado y 26 miembros de los parlamentos nacionales (igualmente 2 por Estado). En relación con estos países, la *Declaración de Laeken* estableció que podrían participar en los trabajos y deliberaciones en régimen de igualdad con los Estados miembros, pero no impedir el consenso que estos últimos pudieran alcanzar; es decir, en última instancia se reconocía una primacía a los actuales miembros de la Unión a la hora de adoptar un documento final<sup>18</sup>.

Todos estos representantes serían los miembros titulares, si bien cada uno de ellos tendría un suplente elegido por los mismos órganos que habían nombrado al titular. No obstante, el papel de estos suplentes resultó fundamental. En teoría, sus actuaciones se deberían circunscribir a los casos de ausencia del titular, de acuerdo con lo dispuesto en Laeken y el art. 5 de los MTC; sin embargo, como ya sucediera en la Convención sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, acabó permitiéndose la participación de los suplentes en condiciones similares a las de los titulares, contando la Convención, a efectos prácticos, con alrededor de 230 miembros.

Además, con la intención de que, junto con representantes políticos, la Convención tuviera en cuenta a los actores sociales, se estableció la presencia como observadores de una delegación de 3 miembros procedentes del Comité Económico y Social, de 3 representantes de los interlocutores sociales, del Defensor del Pueblo Europeo, y de 6 miembros del Comité de las Regiones, intentado cubrir así el importante ángulo de la participación regional en la UE.

La Convención tendría pues una naturaleza híbrida que le proporcionaría un carácter peculiar: reuniría en su seno el componente parlamentario (que impulsa la reforma) y el de Conferencia Intergubernamental anticipada (que le proporcionaría un carácter pragmático)<sup>19</sup>.

## B. ORGANIZACIÓN INTERNA

### 1. Órganos

a) Praesidium: Formarían parte del mismo el presidente, los dos vicepresidentes, los representantes de los tres gobiernos que habían de ejercer la Presidencia de la Unión mientras la Convención desarrollaba sus trabajos (España, Dinamarca y Grecia), los dos comisarios miembros de la Convención, dos representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de los parlamentos nacionales. En total serían 12 miembros, a los que se añadiría como invitado a un representante elegido por los países candidatos.

---

<sup>18</sup> Esta situación quedaba confirmada en los arts. 6.3 y 6.4 de la *Nota sobre los métodos de trabajo de la Convención* (MTC), que funcionó a modo de reglamento interno (CONV 9/1/02).

<sup>19</sup> De ahí que para Aldecoa la Convención incorporara una doble legitimidad: de Estados y de ciudadanos, dando lugar a una especie de “federalismo intergubernamental”, *vid.* ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2003a): “Innovación...”, pp. 19-20.

El Praesidium actuó como el verdadero motor de la Convención aportando los elementos básicos de trabajo. Entre sus funciones podemos destacar la convocatoria de las sesiones plenarias (art. 1 de los MTC); elaborar el proyecto de orden del día para el Pleno (art. 2 de los MTC); la facultad prevista en Laeken de invitar a tomar la palabra en la Convención al presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al presidente del Tribunal de Cuentas, a la que el art. 7 de los MTC añadió el presidente del Banco Central Europeo; la posibilidad de consultar los servicios de la Comisión o de los expertos que designe para solventar cuestiones técnicas (*Declaración de Laeken* y art. 8 de los MTC); podría crear Grupos de Trabajo *ad hoc* (*Declaración de Laeken* y art. 15 de los MTC) y supervisar las actividades y organización del Foro sobre el Futuro de Europa (art. 9 de los MTC).

Dentro del Praesidium la cabeza visible sería el presidente de la Convención que, asistido por los vicepresidentes, presidiría el Pleno (art. 6.1), dirigiendo el debate y limitando los tiempos (art. 6.7), y presidiría el Praesidium (art. 6.8). Conforme a la *Declaración de Laeken*, tendría que presentar un informe oral en cada Consejo Europeo sobre la marcha de los trabajos; además, Giscard, por su propia personalidad, contribuyó a dotar al cargo de presidente de un indudable protagonismo, frente al resto del Praesidium (como en el debate de la cuestión institucional) y, sobre todo, respecto al Pleno (mantenimiento de la unanimidad en la política exterior o en el procedimiento de revisión).

b) Pleno: Compuesto por el total de los 105 miembros de la Convención, más los suplentes y observadores. Las sesiones plenarias comenzaron a celebrarse aproximadamente con una periodicidad mensual, si bien, la cada vez mayor carga de trabajo aumentó esta frecuencia hasta llegar a ser casi quincenal. Sus trabajos tendrían una duración de dos medias jornadas. El Pleno fijaría sus posiciones conforme a las conclusiones presentadas por los diferentes Grupos de Trabajo y a las propuestas parciales de artículos remitidas por el Praesidium, sobre la base de las citadas conclusiones.

c) Grupos de Trabajo: Los miembros de la Convención se adscribieron a los distintos grupos que, sobre temas específicos, fueron creados por el Praesidium. Tendrían una composición reducida, facilitando un estudio minucioso y más especializado de los asuntos que no sería posible en el Pleno. Cada Grupo de Trabajo debería elaborar un dictamen pormenorizado o conclusiones (bajo la forma de un Informe final) sobre las materias de su competencia, trasladando finalmente sus respectivos presidentes el documento aprobado en el grupo (por consenso, si bien en ocasiones se recogen las opiniones minoritarias) al Pleno. Su importancia sería capital, pues gran parte de sus aportaciones se recogerían en el Proyecto final de Constitución.

En un primer momento, conforme a lo acordado en la sesión plenaria de 6 de junio de 2002, se establecieron seis grupos, tomando como base las “preocupaciones” fundamentales de la Convención que, a su vez, se encardinaban con lo previsto en la *Declaración nº 23* anexa a Niza y en la de Laeken: Subsidiariedad, Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, Personalidad jurídica, Parlamentos nacionales, Competencias complementarias y Gobernanza económica. Posteriormente, en el Pleno de 11 y 12 de junio de 2002, se dio luz verde a la creación de otros cuatro grupos para cubrir los aspectos que habían quedado sin tocar, o se trataban incidentalmente, en los anteriores: Acción Exterior, Defensa, Simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos y Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. No obstante, en consonancia con las conclusiones de la sesión plenaria de 7 de noviembre de 2002, el Praesidium decidió crear un undécimo grupo relativo a la Europa Social, iniciando sus actividades en diciembre de ese año.

d) Secretaría: La *Declaración de Laeken* estableció que el Praesidium contara con la asistencia de una Secretaría de la Convención (asumida por la Secretaría General del Consejo), pudiendo incluirse en ella a expertos de la Comisión y del Parlamento Europeo. Su dirección estuvo en manos de un Secretario General con capacidad para adoptar las medidas oportunas para el funcionamiento adecuado de la Convención (art. 11 de los MTC). La función principal de la Secretaría consistía en proporcionar asistencia técnica y material a los miembros de la Convención, especialmente en lo referido a la distribución de toda la documentación (notas resumidas de las sesiones, intervenciones de los miembros, traducciones, etc.), como puede verse en los arts. 12 y 13 de los MTC. Igualmente, la Secretaría ha desempeñado un importante papel en relación con la organización y funcionamiento del Foro sobre el Futuro de Europa, vía de participación del conjunto de la sociedad civil en el debate, de forma paralela y conexas a los trabajos de la Convención.

Para finalizar con el aspecto organizativo de la Convención, sólo queremos reseñar su carácter público (rasgo básico para conseguir la ansiada transparencia), tanto respecto a los debates como a la documentación (*Declaración de Laeken* y art. 14 de los MTC).

## 2. Fases de trabajo

La Convención inició sus actividades el 28 de febrero de 2002, estructurando sus trabajos en tres etapas temporales diferenciadas: la fase de escucha, hasta julio de 2002; el período de reflexión, en la última parte de ese año, coincidiendo con la presentación de las conclusiones de los Grupos de Trabajo (excepto las del Grupo XI, debido a su tardía constitución); y la decisiva fase de propuestas, esbozada desde finales de 2002, y que finalizó con la última sesión plenaria de la

Convención el 10 de julio de 2003 y la entrega del texto final al presidente semestral del Consejo Europeo, el 18 del mismo mes.

a) Escucha: En esta fase inicial se constataron las posiciones y expectativas de los diferentes actores comunitarios presentes en la Convención e incluso de aquellos sectores ausentes de la misma (como el debate con las organizaciones no gubernamentales o la Convención Europea de Jóvenes). Este período fue sumamente importante, al permitir una primera visión de las opiniones de unos y otros respecto de los temas con mayor grado de consenso o de discrepancia.

b) Reflexión: Esta fase, también denominada deliberativa, empezaría a ofrecer respuestas concretas a las cuestiones planteadas en Laeken. Sería el momento en que, tras el análisis de las diferentes opiniones manifestadas en la fase de escucha, los once Grupos de Trabajo fijaron sus conclusiones, remitiéndolas al conjunto de miembros de la Convención para su toma en consideración. De esta forma, los informes de los grupos supusieron un punto de partida para los debates plenarios, comenzando a perfilarse los aspectos centrales que se podían integrar en el futuro Tratado Constitucional<sup>20</sup>.

c) Formulación de propuestas: Este período, llamado también de negociación, ha sido en última instancia el decisivo al fijarse definitivamente las posiciones. El funcionamiento sería el siguiente: el Praesidium remitía al Pleno sus propuestas de artículos sobre la base de los informes de los grupos<sup>21</sup>, siendo completadas con las contribuciones (individuales o colectivas) y enmiendas realizadas por los miembros de la Convención. Se consiguió presentar un documento final único que recogiera las sensibilidades del mayor número posible de miembros de la Convención (aunque la cuestión institucional, o la mayoría cualificada, estuvieron cerca de impedirlo), si bien técnicamente hubiera sido posible que, ante un gran número de posiciones divergentes, se presentaran diferentes propuestas, haciendo constar los apoyos de cada una (*Declaración de Laeken* y art. 6.4 de los MTC). En realidad se pensaba que una propuesta con diferentes opciones posibilitaría que la CIG tuviera argumentos de peso para adoptar un texto diferente al remitido, o que sólo “contentara” a una parte de los miembros de la Convención, lo que debilitaría su legitimidad; este sería uno de los motivos fundamentales por los que Giscard pretendió alcanzar el consenso en el Plenario, incluso en ocasiones, de forma discutible<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> A caballo entre esta fase y la de formulación de propuestas estaría el Anteproyecto de Tratado Constitucional, presentado por Giscard d'Estaing el 28 de octubre de 2002 (CONV 369/02), que contenía un armazón de ideas muy generales que habrían de ser desarrolladas en el transcurso de la Convención.

<sup>21</sup> Estas propuestas del Praesidium no siempre serían coincidentes con las conclusiones de los grupos. La práctica demostró que las propuestas salidas de los grupos por consenso fueron recogidas por el Praesidium; en los casos donde no hubo ese acuerdo, este órgano utilizó su capacidad discrecional para llevar al Pleno proyectos en un determinado sentido.

<sup>22</sup> Por ese motivo interpretó la existencia o no del consenso de una forma amplia y, en algunos casos, forzada: el consenso era más que la mayoría y menos que la unanimidad, pero la apreciación de cuando concurría esta

## IV

### LOS RESULTADOS: EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL<sup>23</sup>

El Proyecto final de Tratado Constitucional (CONV 850/03) fue entregado en Roma por Valéry Giscard d'Estaing al presidente de turno del Consejo Europeo, Silvio Berlusconi, el 18 de julio de 2003.

El texto comienza con un Preámbulo, encabezado por una cita de Tucídides<sup>24</sup> y en el que se recogen clásicas consideraciones (ahondar en el carácter democrático; obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad) junto al que será el lema de la Unión: “unida en la diversidad”, también reflejado en el art. 1 de la Parte IV. Conviene recordar que la redacción de este Preámbulo produjo no pocos quebraderos de cabeza en cuanto a la inclusión de una referencia expresa al cristianismo: la Iglesia Católica y diversos líderes europeos la reclamaron<sup>25</sup>, si bien al final se impuso la tesis francesa de omitir esta mención (en contra incluso de las preferencias personales de Giscard d'Estaing).

Le siguen 465 artículos divididos en cuatro partes: las Partes I y II (*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión*), que ya habían sido presentadas al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio, constan de 59 y 54 artículos respectivamente. La Parte III (*De las políticas y el funcionamiento de la Unión*) es, con diferencia, la más detallada, al tener 342 artículos que recogen el núcleo duro de los actuales Tratados comunitarios, mientras que la Parte IV (*Disposiciones generales y finales*) cuenta con 10 artículos<sup>26</sup>.

A este amplio caudal normativo-constitucional habría que añadir los cinco Protocolos anexos al Tratado Constitucional que, como dice el art. 6 de la Parte IV, forman parte del mismo:

---

circunstancia levantó “ampollas” entre muchos convencionales (como en la nueva definición de la mayoría cualificada).

<sup>23</sup> Para un estudio detallado del Proyecto de la Convención, *vid.* PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos *et al.* (2003): *Proyecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa. Edición comentada*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia Europa; un análisis por materias puede encontrarse en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch *et al.* (2004): *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch.

<sup>24</sup> “Nuestra Constitución se llama democracia... porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría”.

<sup>25</sup> En el plano académico resulta interesante lo manifestado por Weiler, quien, tras examinar las Constituciones de los países de la Unión, considera que “las referencias a Dios y/o al cristianismo se encuentran en las tradiciones constitucionales de países que en conjunto representan bastante más de la mitad de la población europea”, por lo que “el ordenamiento constitucional europeo en materia de libertad religiosa [...] no se viola por el solo hecho de que la Constitución dé expresión a la sensibilidad religiosa o a la sensibilidad *laica* del cuerpo político”, WEILER, Joseph H. H. (2003): *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, Madrid, Encuentro, pp. 62-63.

<sup>26</sup> Las Partes III y IV también se habían presentado en Salónica, pero de forma provisional, con lo que el texto completo no se entregó hasta casi un mes más tarde (el 18 de julio de 2003).

el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea (PPN); el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (PSP); el Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros; el Protocolo sobre el grupo del Euro; y el Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom. Finalmente, todavía habría que incluir la Declaración aneja al Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros; la Declaración sobre la creación de un servicio europeo de acción exterior; y la importante Declaración al acta final de firma del tratado por el que instituye la Constitución, relativa a la ratificación de la misma.

A. LA PARTE I: EL “NÚCLEO CONSTITUCIONAL”— Con el objeto de una mayor claridad expositiva, analizaremos el contenido de esta Parte (que recoge las disposiciones político-constitucionales más relevantes) clasificando sus artículos en función de bloques temáticos.

### 1. Definición y objetivos de la Unión

El art. 1 introduce algunas destacadas variaciones respecto a su análogo del Tratado de la Unión Europea: frente a las primeras versiones manejadas en el seno de la Convención, la redacción final consagra la importancia de los Estados en la construcción europea. De ellos nace la Constitución que crea la Unión, junto a la voluntad de los ciudadanos (aunque se omite la referencia a los pueblos del art. 1 del TUE); igualmente serían los Estados los que confieren competencias a la Unión, ejerciéndose éstas de modo comunitario<sup>27</sup>.

El art. 2 recoge los valores de la Unión, que servirían de fundamento a la UE y como requisito para solicitar la adhesión a la misma conforme a lo dispuesto en el art. 57. A continuación, el art. 3 recoge una larga lista de objetivos de la Unión que *lato sensu* reproducen los arts. 2 y 3 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y 2 del TUE.

Por su parte, el art. 4 integra en una única disposición las diseminadas libertades fundamentales (libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento) y la prohibición de discriminación por razón de nacionalidad. Por su parte, el art. 5.1 mantiene el principio de respeto por la Unión a la identidad nacional de los Estados miembros del art. 6.3 del TUE con dos novedosos incisos: el respeto a la autonomía local y regional y, a

---

<sup>27</sup> El borrador de 24 de mayo (CONV 724/03), en base a una enmienda del representante del gobierno británico Peter Hain, sustituyó el término federal por el de comunitario, aunque a efectos prácticos no se acaba de ver la diferencia; parece más bien una modificación destinada a facilitar la futura ratificación del Tratado Constitucional en el Reino Unido.

petición del representante del gobierno español, el respeto de “las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial del Estado, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior”. El art. 5.2 recoge el principio de la cooperación leal en su vertiente “negativa”, haciendo expresa su “doble dirección” (exige también lealtad por parte del nivel europeo, tal como lo ha entendido el TJCE).

Un aspecto importante en que hubo amplio consenso desde el principio vendría dado por la necesidad de eliminar el sistema de pilares; era indudable que esta estructura creaba disfunciones, tenía un complejo funcionamiento y se hacía incomprensible. De esta manera se dota a la Unión de personalidad jurídica (art. 6) y de un marco institucional único (art. 18), derogando los Tratados anteriores (como se reflejará en el art. 2 de la Parte IV), a diferencia de las reformas precedentes que se iban superponiendo sucesivamente, creando una especie de superestructura indescifrable.

No obstante, aunque la introducción de la personalidad jurídica única de la Unión es sumamente positiva, pudiendo ya la Unión, por ejemplo, formar parte como tal de los Organismos Internacionales, o firmar acuerdos y Tratados Internacionales sin recurrir a ficciones jurídicas, no deja de esconder un aspecto preocupante: la unanimidad que caracterizaba la toma de decisiones en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CPJMP), y que acercaba el funcionamiento de estos dos pilares a las relaciones intergubernamentales (frente a un pilar comunitario más parecido a un esquema federal) se mantiene en el antiguo segundo pilar e incluso en algunos ámbitos del tercero. Así pues, al margen de nominalismos, la eliminación de la estructura de pilares no supone la supresión del diferente tratamiento que los mismos conllevaban.

## 2. El sistema de competencias

El sistema competencial de la Unión se regularía en el Título III de la Parte I (arts. 9-17), aunque en puridad habría que tener en cuenta lo dispuesto en el Título V respecto del ejercicio de las competencias, en los Protocolos sobre el cometido de los parlamentos nacionales y sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, así como en diversos preceptos diseminados a lo largo de todo el Tratado Constitucional.

El Proyecto final recoge de forma más clara el principio de atribución de competencias a la Unión del párrafo primero del art. 5 del TCE (arts. 9.1 y 9.2), haciéndose expresa la típica cláusula federal de competencia residual o de principio a favor de los Estados miembros (art. 9.2)<sup>28</sup>; de la

---

<sup>28</sup> Así se dispone en la Constitución de los EE UU (enmienda X) o en la alemana (art. 70); la Constitución de Canadá prevé por el contrario (y a pesar de estar ante un Estado claramente federal) que la cláusula residual

misma forma, los principios de subsidiariedad (en el que se introduce el importante inciso relativo al nivel regional y local) y proporcionalidad (arts. 9.1, 9.3 y 9.4) son clarificados y se mejoran sus posibilidades de control, a través de los parlamentos nacionales, con el sistema de alerta temprana recogido en el PSP<sup>29</sup>. Sólo haremos unas pequeñas precisiones: el principio mantiene su diseño como regla de ejercicio competencial de las competencias compartidas y de las acciones de apoyo, con lo que sigue sin aplicarse a los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión; por tanto, el *early warning system* no supone un cambio radical en el sistema, sino más bien un ajuste procedimental (importante) en relación con la aplicación y control del principio, y el papel de los parlamentos nacionales<sup>30</sup>.

Por su parte, el art. 10.1 supone un importante salto cualitativo, ya que otorga reconocimiento expreso al principio de primacía del Derecho de la Unión que, aunque reconocido desde hace décadas por el Tribunal de Luxemburgo<sup>31</sup>, carecía de cobertura en los Tratados; el artículo se completa con la referencia a la vertiente “positiva” del deber de lealtad comunitaria que hace su apartado 2.

Llegamos así a una de las principales novedades del texto de la Convención: el art. 11 establece una categorización de las competencias en función de su naturaleza, explicando igualmente su funcionamiento en cada una de las categorías, lo que supone un importante paso para lograr la tan deseada transparencia, ya que la configuración actual era básicamente jurisprudencial y *ad casum*.

---

corresponda a la federación (art. 91), lo que también se deduce de la dimensión última del art. 149.3 de la Constitución Española respecto del poder central.

<sup>29</sup> La regulación de este novedoso mecanismo es remitida por el punto 3 del PPN al referido a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: el Parlamento nacional tendrá un plazo de seis semanas desde la transmisión de la propuesta legislativa de la Comisión para remitir a los presidentes de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo de Ministros un dictamen motivado explicando por qué consideran que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad (punto 5 del PSP); cada cámara legislativa estatal dispondrá de un voto (si el sistema parlamentario es monocameral tendrá dos) que si llega a representar al menos un tercio del total (o de una cuarta parte si se trata del supuesto del art. 165 de la Parte III) obligaría a la Comisión a volver a estudiar su propuesta (punto 6 del PSP). La Comisión puede mantener su propuesta, modificarla o retirarla, pero si opta por lo primero los parlamentos nacionales (e incluso el Comité de las Regiones respecto de los actos legislativos para cuya adopción debiera ser consultado) dispondrían de un recurso ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento de este principio (punto 7 del PSP en relación con el art. 270 de la Parte III). Ahora bien, el sistema de alerta temprana no deja de ser un triunfo menor para aquellos autores que, como Pernice, habían pedido un órgano nuevo (el Comité Parlamentario sobre la Subsidiariedad) que fuera guardián de este principio y en el que estuvieran presentes miembros del Consejo, Parlamento Europeo y parlamentos nacionales y regionales, *vid.* PERNICE, Ingolf (2001): “The European...”, p. 9.

<sup>30</sup> Para algunos autores, esto demostraría que el verdadero problema no era de competencias, sino de déficit de legitimidad, *vid.* VERGÉS BAUSILI, Anna (2002): “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, *Jean Monnet Working Paper*, New York, n° 9, p. 16.

<sup>31</sup> *Vid.* sentencia *Costa/ENEL*, de 15 de julio de 1964, asunto 6/64.

El art. 11.1 fija la noción de competencia exclusiva, que supone que sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes (si bien los Estados podrían intervenir por autorización de la Unión o para aplicar actos que ésta haya adoptado), concretando el art. 12, con un carácter limitado y cerrado, los ámbitos donde tendría esa competencia exclusiva.

A continuación, el art. 11.2 define las competencias compartidas, haciendo explícito el principio de preclusión o *preemption* hasta ahora desarrollado por el Tribunal de Justicia, lo que supone que “los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no hubiere ejercido la suya o hubiere decidido dejar de ejercerla”; es decir, se consagra la posibilidad de convertir competencias compartidas en exclusivas con el paso del tiempo en los ámbitos previstos en el art. 13.2 que, frente a lo dispuesto para las exclusivas, no conformarían un catálogo cerrado o limitado<sup>32</sup>. La excepción a la operatividad del principio de preclusión vendría dada en los apartados 3 y 4 (investigación, desarrollo tecnológico, espacio, cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria), donde la actuación de la Unión no desplazaría a la de los Estados.

El art. 11.5 establece finalmente la tercera categoría de competencias respecto de los ámbitos donde la Unión podría realizar acciones de apoyo, coordinación o complemento, que se enumeran con un carácter limitativo (al igual que las exclusivas) en el art. 16, con dos disposiciones garantistas para los Estados: la no sustitución de sus competencias en estos ámbitos (art. 11.5) y la exclusión de armonización legislativa o reglamentaria (art. 16.3). Entidad propia tendría la competencia general de coordinación de las políticas económicas y de empleo por parte de la Unión, recogida en el art. 11.3 y desarrollada en el art. 14.

Por su parte, el art. 11.4, conjuntamente con el art. 15, plasmaría la competencia de la Unión en la PESC, así como la definición progresiva de una política común de defensa que podría llevar a una defensa común, al tiempo que establece un deber de lealtad comunitaria respecto de la PESC (art. 15.2). Sin embargo, como tendremos ocasión de comentar más adelante, la capacidad de actuación de la Unión en estos ámbitos sigue siendo limitada (basta observar los arts. 39 y 40)

---

<sup>32</sup> El propio art. 13.2 recoge, antes de hacer la enumeración de materias, el inciso de que estas competencias compartidas “se aplicarán a los siguientes ámbitos principales” admitiendo el carácter abierto de la categoría. Esta matización es fundamental, ya que un catálogo de competencias conforme al sistema de listas de la Ley Fundamental de Bonn o la Constitución Española había sido descartado. La inclusión de un catálogo competencial era una pretensión fundamentalmente alemana, habiéndose hecho propuestas en esta línea en la fase de elaboración del Tratado de Amsterdam (como la del *Bundesrat* de 31 de marzo de 1995, o la del Grupo de Trabajo de la Fundación Bertelsmann); no obstante, sus inconvenientes serían notables: darían rigidez al sistema que no necesariamente sería más claro y podrían poner en peligro el acervo comunitario, por no hablar de la dificultad de elaborar dichos listados en la práctica, *vid.* MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (1997): *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, McGraw Hill, pp. 228-232; de forma análoga, Charpentier considera que intentar solucionar los problemas que puedan existir en la delimitación competencial con un catálogo sería peor que la enfermedad, *vid.* CHARPENTIER, Jean (1997): “La repartition des compétences entre l’Union européenne et les Etats membres”, *Série de publications de l’Académie de Droit Européen de Trèves*, vol. 21, p. 70.

manteniéndose *de facto* la estructura del actual segundo pilar, aunque *de iure* ya no exista en el Proyecto.

Mención aparte merecería la cláusula de flexibilidad del art. 17, que reproduce el esquema del actual art. 308 del TCE, si bien es oportuno hacer dos aclaraciones: el texto mantiene la unanimidad del Consejo de Ministros, pero mejora el limitado papel del Parlamento Europeo, que pasaría de un mero carácter consultivo a la necesidad de su aprobación previa, reforzando el control de lo que debe de ser una vía excepcional; y se sigue manteniendo como cláusula unidireccional, es decir, por medio de este artículo no se podrían hacer renacionalizaciones de competencias<sup>33</sup>.

No conviene olvidar, al referirnos al sistema competencial diseñado por la Convención, que los actuales arts. 94 y 95 del TCE que establecían las denominadas cláusulas horizontales (tan criticadas por su consideración de “expansivas” de los poderes de la Unión), se reproducen prácticamente de forma literal en los arts. 64 y 65 de la Parte III, no contemplando variaciones significativas ni respecto de su utilización ni de los mecanismos de control.

Del cuadro competencial diseñado por la Convención nos queda una sensación agrídulce: la categorización de competencias mejora la claridad del sistema, al igual que se fortalece el control de la subsidiariedad. Pero una lista de competencias no va a acabar con los problemas relativos de la delimitación competencial, sobre todo si tenemos en cuenta que las compartidas aparecen como las más numerosas (y en ellas la posición de la Unión es de superioridad respecto de los Estados al operar la preclusión) y se mantienen unas competencias horizontales de vocación expansiva. Además, reconocemos nuestro escepticismo acerca de la posibilidad de que la Unión evite las regulaciones excesivamente detalladas<sup>34</sup>, que recogen incluso los detalles más insignificantes (el *micromanagement*), a pesar de los esfuerzos del Título V, a los que posteriormente nos referiremos, por simplificar y racionalizar el modelo.

### 3. Principales rasgos de la arquitectura institucional

Pasamos ahora a uno de los temas que más pasiones y desencuentros generan en toda reforma que se realiza en la Unión Europea: la cuestión de quiénes tienen el poder y cómo ha de ejercerse. La Convención, sabiendo que estos problemas no podrían evitarse, aplazó hasta la fase final de sus trabajos el tratamiento de la reforma institucional y ni siquiera creó un Grupo de

---

<sup>33</sup> La posibilidad de utilizar el art. 308 para renacionalizar competencias había sido contemplada en la *Resolución sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros*, de 16 de mayo de 2002, hecha sobre la base del conocido Informe Lamassoure.

<sup>34</sup> La idea sería lograr “un «reblandecimiento» del derecho comunitario derivado”, VON BOGDANDY, Armin — BAST, Jürgen (2002): “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, p. 53.

Trabajo específico sobre ella<sup>35</sup>. Otra dificultad radicaba en que no estaba nada claro el mandato de la Convención para realizar una reforma en este punto; para ciertos gobiernos, como el español o el polaco, Niza (mejor o peor) había tratado la cuestión institucional con vistas a la ampliación y no consideraban adecuado volver a abrir la caja de Pandora.

La arquitectura institucional de la UE se plasmaría en el controvertido Título IV de la Parte I (*De las Instituciones de la Unión*) que recogería las disposiciones esenciales de las diferentes instituciones, completadas por el Capítulo I (*Disposiciones Institucionales*) del Título VI (*Del funcionamiento de la Unión*) de la Parte III.

Comenzando por la composición del marco institucional de la Unión, el art. 18.2 considera que estaría formado por el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. Otras dos instituciones de la Unión, relevantes también pero de otro nivel, serían el Banco Central Europeo (art. 29) y el Tribunal de Cuentas (art. 30). Finalmente, el art. 31 recoge las figuras del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, aunque sin alcanzar el rango de institución y manteniendo su carácter de organismos consultivos. Revisemos pues las principales modificaciones que la Convención introduce en el modelo institucional:

a) En lo que respecta al Parlamento Europeo, el art. 19.1 recoge las funciones encomendadas a esta institución, explicitándose su papel legislador y presupuestario a un mismo nivel que el Consejo (al menos en teoría), junto a las tradicionales funciones consultivas y de control político. También se dice que elegirá al presidente de la Comisión Europea, aunque esta función continúa “descafeinada”, ya que su capacidad de elección estaría limitada por la propuesta procedente del Consejo Europeo. El apartado 2 fija la forma de elección y el mandato (sufragio universal directo, en votación libre y secreta, por un período de cinco años), el número máximo de sus miembros (736) y la distribución de escaños entre la población (proporcional decreciente con un mínimo de cuatro por Estado)<sup>36</sup>. Finalmente, el art. 19.3 relativo a la elección del presidente y la Mesa del Parlamento Europeo, traslada lo ya dispuesto en el apartado 1 del art. 197 del TCE.

En todo caso, resulta indudable que esta institución es la más fortalecida por el texto final de la Convención, no en vano la generalización de la codecisión como procedimiento legislativo

---

<sup>35</sup> Giscard quería evitar a toda costa que, ante un posible enrocamiento en la cuestión institucional, se paralizaran los trabajos de la Convención en el resto de los temas. Esto parecía hasta cierto punto lógico; lo que ya no parece tan razonable es condensar, como se hizo, en poco más de un mes toda la reforma institucional, dejando poco margen de maniobra al Pleno.

<sup>36</sup> Lo destacable aquí es que la nueva distribución no se aplicaría hasta el 2009, como dice el párrafo 2 del art. 19.2. Esta disposición se completaría en el art. 1 del Protocolo sobre la representación de los ciudadanos en el Parlamento Europeo y la ponderación de votos en el Consejo, que mantiene el reparto acordado en Niza para la legislatura 2004-2009 con los ajustes propiciados por la no incorporación de Bulgaria y Rumanía.

ordinario otorga un papel decisorio al Parlamento como legislador. De todas formas, como acabamos de comentar, su participación en la elección del presidente de la Comisión podía haber sido mejorada, al igual que los mecanismos de control sobre el Consejo Europeo y el de Ministros (actualmente poco significativos).

b) El Consejo Europeo y su presidente se regulan en los arts. 20 y 21 respectivamente. En relación con el Consejo Europeo se mantiene el espíritu del art. 4 del TUE por el cual esta institución definiría las orientaciones generales, aclarándose que no ejercerá ninguna función legislativa. Tampoco hay cambios sustanciales respecto de su composición (jefes de Estado o de Gobierno, su presidente y el de la Comisión, incluyéndose la participación en sus trabajos del nuevo ministro de Asuntos Exteriores) o de sus reuniones (se recogen celebraciones trimestrales frente a las semestrales previstas en el TUE, pero *de facto* ya venía siendo así). Sí parece relevante el inciso donde se manifiesta que sus decisiones se adoptarán por consenso, y no por unanimidad, lo que interpretado a la “giscardiana” (y en una Europa de más de 20 Estados) podría permitir acordar decisiones con algún miembro en contra.

El art. 21 supone una novedad en toda regla. Hasta ahora la Presidencia del Consejo Europeo era desempeñada por el jefe de Estado o de gobierno del país en que recayera la Presidencia semestral rotatoria de la Unión. Este sistema producía numerosas disfunciones y la Convención, apoyada primero por el Reino Unido, España e Italia, y después por Francia y Alemania, optó por establecer una Presidencia permanente. La elección correspondería al propio Consejo Europeo por mayoría cualificada, su mandato sería de dos años y medio renovable una vez (art. 21.1) y sus funciones se encaminarían a llevar a buen puerto los trabajos en el seno del Consejo y a representar a la Unión en los asuntos relativos a la PESC (art. 21.2). No obstante, y más allá de posibles distorsiones y celos entre instituciones (como reiteradamente ha advertido la Comisión Europea) somos escépticos con esta figura por dos razones: añade otra pieza en el complejo mosaico comunitario, que lejos de mejorar la claridad y transparencia, la empeora; y su legitimidad democrática vendría muy disminuida al no ser elegido ni ratificado por el Parlamento Europeo, ni tener un mandato nacional basado en una elección popular.

c) En tercer lugar estaría el Consejo de Ministros y sus diferentes formaciones (arts. 22 y 23). El art. 22.1 explicita, como ya hemos visto al hablar del Parlamento Europeo, sus funciones legislativas y presupuestarias, a las que se añaden las de coordinación y formulación de políticas. El apartado 2 reproduce el actual art. 203.1 del TCE que establece que su composición, en cada una de sus formaciones, se llevará a cabo por un representante ministerial de cada Estado (y no necesariamente por el ministro estatal del ramo), mientras que el siguiente apartado establece como regla general de decisión en el seno del Consejo de Ministros la mayoría cualificada, salvo que el propio texto disponga otra cosa. Respecto de sus formaciones, se crea un Consejo Legislativo que

se fusiona con el de Asuntos Generales (art. 23.1) encargado de pronunciarse con el Parlamento Europeo sobre las leyes y leyes marco europeas; el Consejo de Asuntos Exteriores, elaboraría las políticas exteriores de la Unión conforme a las líneas marcadas por el Consejo Europeo, estando presidido por el ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (art. 23.2)<sup>37</sup>.

Tratamiento específico merece el art. 24, que hace una nueva definición de la mayoría cualificada: para la adopción de decisiones de esta forma sería necesario alcanzar una mayoría de Estados (13 en una UE a 25) que represente, al menos, las tres quintas partes (60%) de la población de la Unión<sup>38</sup>. Esta regla de doble mayoría convierte el porcentaje de población de cada Estado en el criterio fundamental de definición del voto, siendo mucho más sencilla y transparente que la emanada de Niza, la cual se sustentaba en tres condiciones: mayoría de países, que reunieran 255 votos ponderados, y que representaran al 62% de la población de la Unión. El problema estriba en que la nueva propuesta tiene dos grandes damnificados: España y Polonia. Así, aunque formalmente España incluso subiría su porcentaje de votos, ya que los 27 de Niza (el 7'8% del total) pasan a ser 82 (el 8'2% total), pierde peso político al quedar disminuidas sus posibilidades reales de articular una minoría de bloqueo para la defensa de sus específicos intereses<sup>39</sup>.

d) Corresponde ahora estudiar la configuración que el texto otorga a la Comisión Europea. El art. 25.1 establece las funciones principales de esta institución, salvaguardando su tradicional papel como garante del interés general europeo, al tiempo que asume la representación exterior de la Unión excepto en la PESC y en el resto de supuestos previstos por la Constitución<sup>40</sup>; el apartado 2 mantiene por su parte el monopolio de la Comisión respecto a la iniciativa legislativa, elemento que se ha configurado como esencial prácticamente desde la fundación de las Comunidades.

---

<sup>37</sup> Las presidencias de las demás formaciones del Consejo se mantendrán rotatorias, pero ampliándose el mandato de seis meses a un año (art. 23.4); quizá hubiera sido más oportuno la elección de un presidente estable por más tiempo, ya que no parece muy apropiado que cada Estado ostente la presidencia de cada formación una vez cada veinticinco años (o más, con las futuras ampliaciones).

<sup>38</sup> Esta sería la definición para el supuesto general previsto en el art. 24.1. El apartado 2 endurece el requisito de la mayoría de Estados, al fijar como necesarios los votos de dos tercios de los miembros (y también el 60% de población) ante propuestas no procedentes de la Comisión ni del ministro de Asuntos Exteriores. Por su parte, el apartado 3, evita su aplicación hasta el 1 de noviembre de 2009, por lo que hasta esa fecha el criterio a utilizar será el de Niza, con el factor de corrección resultante de la no incorporación de Bulgaria y Rumanía. En un plano distinto, el art. 24.4 establece dos importantes cláusulas, conocidas como "pasarelas", por medio de las que el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión, por unanimidad, que permita que determinadas políticas y acciones de la Parte III puedan llevarse a cabo a través del procedimiento legislativo ordinario (la antigua codecisión) y por mayoría cualificada. Finalmente, el apartado 5 excluye a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión de las votaciones en el seno del Consejo Europeo.

<sup>39</sup> La comparación con Alemania resulta ilustrativa: si en Niza sólo tenía dos votos más que España (29 por 27), con el sistema propuesto por la Convención duplicaría la diferencia (170 por 82). En todo caso parece bastante evidente que la defensa o el rechazo del modelo de Niza tiene más que ver con la defensa de los respectivos intereses nacionales y la lucha de poder, que con la necesidad de aclarar el sistema.

<sup>40</sup> Para nosotros esto viene a ser un elemento más de confusión para el ciudadano europeo. Técnicamente parece estar claro cuando nos hallamos en la PESC y cuando se trata de una acción exterior fuera de la PESC, pero la práctica suele demostrar lo contrario; prueba de ello son las continuas disfunciones entre el Alto Representante para la PESC y el Comisario Europeo de Relaciones Exteriores.

Respecto a su composición, el art. 25.3 introduce novedades significativas. Estaría formada por 15 miembros de pleno derecho: el presidente, el ministro de Asuntos Exteriores que también sería vicepresidente de esta institución, y trece comisarios elegidos conforme a un mecanismo de rotación igualitaria entre los distintos Estados (denominados comisarios europeos); igualmente, el presidente habría de nombrar a una especie de comisarios delegados sin derecho a voto (llamados simplemente comisarios) procedentes de los países sin comisarios de pleno derecho en ese mandato. Al igual que en el caso del Parlamento Europeo, la puesta en práctica de estas disposiciones se aplazaría hasta el año 2009. Finalmente, los dos últimos apartados de este artículo mantendrían respectivamente el carácter independiente de esta institución, así como su responsabilidad colegiada ante la eurocámara<sup>41</sup>.

En lo que se refiere a la elección del presidente de la Comisión, el art. 26.1 dispone que el Consejo Europeo propondrá por mayoría cualificada un candidato teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo, y ésta última institución lo elegirá por mayoría de sus miembros; en caso de rechazo del candidato por parte de la eurocámara, el Consejo Europeo propondrá otro candidato en el plazo de un mes conforme al mismo procedimiento<sup>42</sup>. El resto de los miembros (excepción hecha del ministro de Asuntos Exteriores), serían elegidos por el presidente electo de entre una terna presentada por cada Estado con derecho a contar con comisario europeo en ese mandato; asimismo, el presidente, el ministro de Asuntos Exteriores, así como los candidatos a ser comisarios europeos y comisarios delegados, se someterán colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo, manteniéndose el mandato de la Comisión en los cinco años actuales (art. 26.2). Finalmente, el art. 26.3 refleja las prerrogativas que tendría el presidente respecto del resto de comisarios, fortaleciéndose su papel al recogerse la obligación de todo comisario europeo y comisario delegado de presentar su dimisión si se lo pide el presidente (el actual art. 217.4 del TCE exige la aprobación previa del colegio de comisarios).

Mención especial merece la nueva figura del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión recogida en el art. 27. Su nombramiento se realizaría por mayoría cualificada del Consejo Europeo,

---

<sup>41</sup> El Parlamento Europeo podría censurar a la Comisión conforme al procedimiento previsto en el art. 243 de la Parte III, pero la Comisión no podría disolver al Parlamento; vemos pues como un clásico principio del parlamentarismo continúa sin tener cabida en la UE, aunque la Comisión tampoco es *stricto sensu* un gobierno. No se puede hacer una comparación entre la división de poderes de los Estados democráticos y la imposibilidad de identificar una determinada institución y una específica forma de poder que se da en la Comunidad, *vid.* MANGAS MARTÍN, Araceli — LINÁN NOGUERAS, Diego J. (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos, p. 102; ahora bien, la realidad muestra que una perfecta separación de poderes dista también en el ámbito estatal de estar en su mejor momento.

<sup>42</sup> Este sistema de elección parece más cercano a la tesis defendida por los gobiernos británico y español (semejante al sistema fijado en Niza) que a la franco-alemana, que proponía un mecanismo prácticamente inverso al adoptado: elección por el Parlamento Europeo y aprobación posterior del Consejo, *vid.* *Contribución franco-alemana a la Convención Europea sobre la arquitectura institucional de la Unión*, de 15 de enero de 2003.

sería vicepresidente de la Comisión y al tiempo presidente del Consejo de Asuntos Exteriores<sup>43</sup>, participaría en los trabajos del Consejo Europeo, estaría al frente de la PESC (con capacidad de formular propuestas relativas a la política exterior común y a la política de seguridad y defensa común) y, como miembro de la Comisión, se encargaría de coordinar los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. Sin lugar a dudas, esta figura, concebida en principio para poner fin al dualismo entre “Mister PESC” y el Comisario de Relaciones Exteriores, contribuye a clarificar la dirección de la política exterior de la Unión tanto en los ámbitos que ya estaban comunitarizados como en los pertenecientes al antiguo segundo pilar; esto no es óbice para que tengamos reservas respecto a un procedimiento de elección que es diferente al del resto de miembros de la Comisión y en el que el presidente de esta institución tiene un papel limitado al de la mera aprobación de la propuesta del Consejo Europeo.

e) El Tribunal de Justicia fue objeto de relevantes cambios por el Tratado de Niza, con lo que las modificaciones hechas por la Convención no son muy importantes. El texto final, en su art. 28, lo mantiene como el garante del respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución (esto ya se decía en el art. 220 del TCE respecto de los Tratados); tampoco se han introducido cambios respecto a la composición, forma de nombramiento y mandato<sup>44</sup>. El apartado 3 recoge finalmente las funciones principales del Tribunal: resolución de recursos presentados por los Estados, una institución o personas físicas o jurídicas conforme a la Parte III; su actuación en vía prejudicial; y la resolución de los demás supuestos previstos por la Constitución.

La regulación del Tribunal de Justicia se completa con lo dispuesto en los arts. 258-289 de la Parte III que, de forma muy extensa, desarrollan, entre otras cosas, los procedimientos y legitimación necesaria para la interposición de los recursos. El texto fortalece al Tribunal al aumentar la legitimación para acudir a él por parte de instituciones y personas físicas o jurídicas, así como con la inclusión de la CDF con fuerza jurídica en el Proyecto constitucional. Con todo, perviven algunos puntos oscuros: el control de los actos del Consejo Europeo se concibe de una

---

<sup>43</sup> Este novedoso modelo sería el de “doble sombrero”, aunque tampoco estaría exento de riesgos, como una potencial falta de integración del ministro de Asuntos Exteriores en la Comisión, de modo que actúe más como miembro del Consejo que de la Comisión.

<sup>44</sup> Y ello pese a que a lo largo de la Convención se manejaron propuestas alternativas, como el nombramiento por mayoría cualificada del Consejo previo dictamen favorable del Parlamento Europeo, o dotar a sus miembros de un mandato más largo (incluso doce años) no renovable. Sí se introdujeron en la recta final algunas alteraciones terminológicas: el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas pasó a denominarse Tribunal de Justicia Europeo, y el actual Tribunal de Primera Instancia, Tribunal General de Instancia. Lo que sí quedó descartado desde un primer momento fue la idea lanzada por Weiler de crear un órgano *ad hoc* para resolver los conflictos competenciales, *vid.* STITH, Richard — WEILER, Joseph H. H. (2000): *Dos visiones norteamericanas de la jurisdicción de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela, pp. 63-64.

forma confusa<sup>45</sup> y sigue existiendo una falta de jurisdicción del Tribunal de Justicia en determinadas materias<sup>46</sup>.

f) El Capítulo II del Título IV de la primera parte, bajo la rúbrica de *Otras instituciones y organismos* recoge en primer lugar dos órganos, con la categoría de instituciones, pero separados de las anteriores para diferenciar el carácter principal y secundario de unos y otros: el Banco Central Europeo (art. 29) y el Tribunal de Cuentas (art. 30, desarrollado en los arts. 290 y 291 de la Parte III). A continuación, el art. 31 recoge los aspectos esenciales del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social, completados por los arts. 292-298 de la Parte III. La configuración de estos organismos se mantiene prácticamente igual a la actual, echándose en falta su elevación al rango de institución o la atribución de funciones que sobrepasen el mero ámbito consultivo<sup>47</sup>.

#### 4. Simplificación de los actos jurídicos y procedimiento decisorio

La simplificación de los instrumentos de actuación de la Unión, así como su jerarquización, se desarrolla en el Título V de la Parte I (*Del ejercicio de las competencias de la Unión*).

El salto cuantitativo y cualitativo en este ámbito es muy importante. De una pluralidad de instrumentos jurídicos en función de los diferentes pilares pasamos a seis básicos. El sistema vigente hasta ahora era extremadamente complejo, poco transparente y con carencias democráticas; a esto habría que añadir que el modelo competencial comunitario, de naturaleza funcional, sustentado en bases jurídicas con vocación de permanencia y sin una jerarquización de los actos normativos, produce regulaciones excesivamente detalladas (el ya mencionado *micromanagement*).

En el art. 32 se definen los actos jurídicos de la Unión y sus características (ley europea, ley marco europea, reglamento europeo, decisión europea, recomendaciones y dictámenes). Actos obligatorios serían la ley europea (equivalente al reglamento), la ley marco europea (equivalente a la directiva), el reglamento europeo y la decisión europea (ésta con un contenido más amplio que el

---

<sup>45</sup> Los actos del Consejo Europeo serían impugnables, pues ahora se configura como institución en base al art. 18.2 de la Parte I; el art. 274 de la Parte III, relativo a la vía prejudicial, considera asimismo competente al Tribunal de Justicia para pronunciarse sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Unión. Sin embargo, la confusión viene dada porque el art. 270.1 de la Parte III omite los actos del Consejo Europeo entre aquellos susceptibles de recurso al realizar la correspondiente enumeración.

<sup>46</sup> El art. 282 de la Parte III mantiene el espíritu del art. 46 del TUE, negando la competencia del Tribunal de Justicia respecto de los arts. 39 (ejecución de la PESC), y 40 de la Parte I (ejecución de la Política Común de Seguridad y Defensa), así como del Capítulo II, Título V de la Parte III (desarrollo de la PESC); con todo sí es positiva la eliminación de barreras que este mismo artículo supone para controlar actos del antiguo tercer pilar (CPJMP).

<sup>47</sup> Para acabar con el bloque institucional tendríamos que referirnos al Banco Europeo de Inversiones, omitido en la estructura de la Parte I y recogido en la Sección 3, Capítulo I, Título VI de la Parte III (arts. 299 y 300).

fijado en el actual art. 249 del TCE). Por el contrario carecerían de obligatoriedad, como en el sistema vigente, las recomendaciones y los dictámenes.

Pero el texto va más allá y establece una auténtica jerarquía normativa con el fin de clarificar, racionalizar y democratizar el sistema. Así, se establecen tres niveles relativos a la adopción de actos:

a) Actos legislativos, que en una interpretación *contrario sensu* del art. 35, contendrían los elementos esenciales de un ámbito determinado, permitiendo establecer diferentes opciones políticas. Serían las leyes europeas y las leyes marco europeas que, a su vez, se adoptarían conforme al procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión, prevista en el art. 33 de la Parte I y 302 de la Parte III), con la salvedad de los casos particulares sometidos a procedimientos legislativos especiales (art. 33.2).

b) Actos delegados, que conforme al art. 35 podrían completar o modificar los elementos no esenciales de la ley o ley marco. Estos dos últimos instrumentos fijarían la posibilidad o no de delegación, así como sus condiciones (derecho de revocación y de formular objeciones por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros), objetivos, contenido, alcance y duración. El acto apropiado para desarrollar estos elementos no esenciales sería el reglamento delegado, quedando su elaboración en manos de la Comisión<sup>48</sup>.

c) Actos de ejecución recogidos en el art. 36, por medio de los que, como su nombre indica, se ejecutarían los actos legislativos o los actos delegados. Cabe recordar aquí que el apartado 1 mantiene la regla general de ejecución de la normativa comunitaria por parte de los Estados (art. 10 del TCE), salvo que se requieran condiciones uniformes de ejecución, que atribuirían competencias en este ámbito a la Comisión (apartado 2) y excepcionalmente, al Consejo de Ministros (art. 39 respecto de la ejecución de la PESC). Los actos ejecutivos de la UE serían pues, el reglamento europeo de ejecución (distinto del anterior reglamento delegado) y la decisión europea de ejecución (ambos en el art. 36.4).

Finalmente, el art. 37 prevé dos importantes cláusulas. En su apartado 1 se dispone una vía residual por la que si la Constitución no refleja expresamente cuál sea el tipo de acto ha adoptar, éste se determinará en base al principio de proporcionalidad del art. 9; el apartado 2 consagra, por su parte, la obligación de motivación (importante también a efectos de subsidiariedad y

---

<sup>48</sup> El riesgo sería que, a pesar de todos los mecanismos que se dispongan para ser controlados, los actos delegados acaben convirtiéndose en el núcleo y procedimiento general de adopción de la normativa comunitaria, con lo que el pretendido afán democratizador y de freno a las regulaciones detalladas podría verse disminuido.

transparencia) de las leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones europeas, trasladando lo ya reflejado en el art. 253 del TCE.

Con todo, el modelo tiene el mismo problema al que ya nos hemos referido varias veces: se establecen disposiciones particulares respecto de la ejecución de la Política Exterior y de Seguridad Común (art. 39)<sup>49</sup> y de la Política Común de Seguridad y Defensa (art. 40)<sup>50</sup>, así como para la realización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (art. 41)<sup>51</sup>.

En lo que se refiere a la simplificación del procedimiento decisorio, conviene recordar que en la actualidad existen una treintena de procedimientos a partir de los diferentes tipos de votación en el Consejo y el distinto grado de participación del Parlamento Europeo<sup>52</sup>; ante esta situación, el Proyecto de la Convención pretende no tanto eliminar procedimientos como generalizar la codecisión. De esta forma, el art. 33.1 de la Parte I, establece una correspondencia entre los actos legislativos (leyes y leyes marco) y la codecisión, configurada ahora como procedimiento ordinario conforme a la regulación del art. 302 de la Parte III. De acuerdo con esto, todo acto legislativo habría de ser adoptado conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros a través de la codecisión, y en ella, el Consejo de Ministros decidiría a su vez por mayoría cualificada como regla general. El problema fundamental estriba, a nuestro juicio, en el apartado 2 del citado art. 33, ya que, al igual que comentamos respecto de la simplificación de los instrumentos normativos, se prevé la existencia de casos particulares en los que esos actos legislativos se adoptarán conforme a procedimientos especiales distintos a la codecisión, con lo que se rompe la correspondencia y el sistema queda desvirtuado en parte<sup>53</sup>.

Otra cosa distinta sería que esa codecisión (cuyo procedimiento reproduce en esencia el art. 251 del TCE) sigue siendo un mecanismo realmente complejo y reñido con la transparencia que igualmente se reclama; pero teniendo en cuenta la propia complejidad de la Unión y la necesidad de

---

<sup>49</sup> La regla general de adopción de decisiones sería la unanimidad, al tiempo que se impide la utilización de leyes y leyes marco europeas en este ámbito (art. 39.7).

<sup>50</sup> El art. 40 relativo a la ejecución de la Política de Seguridad y Defensa Común (PESD), integra este ámbito dentro de la PESC manteniendo la unanimidad en la adopción de decisiones; establece explícitamente la compatibilidad de la PESD con las obligaciones derivadas de la pertenencia de algunos Estados a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); actualiza las misiones de Petesberg permitiendo operaciones civiles y militares para el controvertido supuesto de “prevención de conflictos”; crea una Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares; y sobre todo, establece la posibilidad de una “cooperación estructurada” en base al cumplimiento de determinadas capacidades militares (art. 40.6), y una especie de cláusula de asistencia mutua (art. 40.7).

<sup>51</sup> El art. 41 establecería sus bases generales en función de tres ejes: aproximación de legislaciones nacionales, reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales, y cooperación operativa.

<sup>52</sup> Informe final del Grupo IX sobre simplificación, de 29 de noviembre de 2002 (CONV 424/02).

<sup>53</sup> De todas formas no hay que ser demasiado duro ya que los ámbitos sujetos a codecisión se incrementaron significativamente en el Proyecto de la Convención (Giscard, en su Informe Oral al Consejo Europeo de Salónica, cuantificaba que de treinta y siete ámbitos actuales regidos por la codecisión, se pasaría ahora aproximadamente a ochenta) y las excepciones a la regla general vienen referidas, como casi siempre, a la política exterior, defensa o algunos aspectos de la cooperación policial y judicial.

mantener el equilibrio institucional (en este caso, salvaguardar las posiciones respectivas del Consejo y del Parlamento), se hacía difícil establecer otro procedimiento legislativo más sencillo que reuniera, a su vez, los estándares democráticos exigibles.

Incluidas también en el Título V estarían la cláusula de solidaridad del art. 42, con una estructura similar a la del art. 40.7, pero encaminada principalmente a la lucha contra el terrorismo (y que cobró especial relevancia tras el ataque terrorista del pasado 11 de marzo en Madrid) aunque también se prevé ante catástrofes naturales o de origen humano; y las cooperaciones reforzadas, definidas en el art. 43 y desarrolladas, respecto al procedimiento y funcionamiento, por los arts. 323-329 de la Parte III<sup>54</sup>.

## 5. Mejoras democratizadoras

El Proyecto de Constitución recoge en el Título VI de la Parte I (*De la vida democrática de la Unión*) algunas de las disposiciones ya incluidas en el Título V de la Carta de los Derechos Fundamentales (*Ciudadanía*). Así, se mantienen figuras ya existentes como el Defensor del Pueblo (art. 48 de la Parte I, art. 43 de la Parte II), se mejora el acceso a la documentación de la Unión<sup>55</sup>, se establece la posibilidad de la iniciativa legislativa popular en el art. 46.4 y se confiere carácter público a las sesiones del Parlamento o del Consejo en que se examine o adopte una propuesta legislativa (art. 49.2). Igualmente, un fortalecimiento de la transparencia combinado con la subsidiariedad estaría presente en el art. 45.3 (decisiones tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible), aunque en puridad, la mejora simultánea de democracia, transparencia y eficacia no siempre discurre de forma paralela (como dejó patente en parte el diseño institucional de la Convención).

## 6. La pertenencia a la Unión

Para finalizar con la Parte I es necesario mencionar el Título IX, el cual recoge tres supuestos, siendo el tercero el novedoso: el art. 57 regula los requisitos de pertenencia (ser un Estado europeo que respete los valores del art. 2) y el procedimiento de adhesión (similar al previsto en el actual art. 49 del TUE); el art. 58 recoge los supuestos, condiciones y procedimiento

---

<sup>54</sup> El texto de la Convención no introduce aquí demasiados cambios, pues Niza ya había modificado su regulación admitiendo la posibilidad de establecerlas en la PESC (aunque bajo mecanismos específicos). Sí se sigue manteniendo explícitamente que se trata de un último recurso (art. 43.2) y que los actos que se adopten sólo vincularán a los Estados que participen en ella, no considerándose acervo para los países candidatos (art. 43.4).

<sup>55</sup> *Vid.* art. 49.3 de la Parte I, recogiendo el sentido amplio previsto en el art. 42 de la Carta, que facilita el acceso a los documentos de las instituciones, organismos y agencias de la Unión; el actual art. 255 del TCE preveía un acceso más limitado (sólo documentos del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión).

de suspensión de los derechos de pertenencia a la Unión<sup>56</sup>, agrupando lo dispuesto en los arts. 7 del TUE y 309 del TCE; finalmente, el art. 59 hace expresa la posibilidad de retirada voluntaria de la Unión, lo que si bien resulta interesante desde el punto de vista de la lucha de los Estados por mantener parcelas de soberanía, parece contradictorio con el carácter pretendidamente constitucional del texto<sup>57</sup>.

B. LA PARTE II: LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES— La Carta de los Derechos Fundamentales se integra en el texto constitucional conforme al art. 7.1 de la Parte I<sup>58</sup>. Desde el principio hubo consenso en el seno de la Convención acerca de dotar a la Carta de carácter jurídico vinculante, aunque su inclusión como parte independiente en el conjunto del Proyecto no se decidió hasta la fase final de los trabajos.

De la misma forma, también hubo acuerdo, tanto en el Grupo de Trabajo relativo a la CDF, como en el Pleno, en mantener el texto de la Carta proclamado en Niza sin introducir modificaciones. Así, los únicos cambios realizados fueron de carácter terminológico<sup>59</sup> y la introducción de mayores garantías para los Estados en las denominadas cláusulas horizontales (arts. 51 y 52 de la CDF) con el objeto de dejar claro que la CDF no amplía las competencias de la Unión<sup>60</sup>. En un sentido similar se explica el inciso incluido a petición británica, en el párrafo 4 del Preámbulo de la Carta: “En este contexto, [de respeto de los derechos conforme a las tradiciones constitucionales y los convenios internacionales] los tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la responsabilidad del Praesidium que elaboró la Carta”.

---

<sup>56</sup> Conviene recordar que la adopción de disposiciones análogas se planteó hace unos pocos años, con la entrada en el gobierno austriaco del extremista partido de Jörg Haider. Precisamente el art. 58.1 hace referencia al “riesgo claro de violación grave”, aunque ésta no se haya producido.

<sup>57</sup> Esta posibilidad de retirada voluntaria no figura en los actuales Tratados; parece que en la mente de los convencionales estaba presente el sistema previsto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CONV 648/03, de 2 de abril); resulta factible pensar que parte de los miembros todavía estaban influenciados por la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht (12 de octubre de 1993) que, entre otras cosas, afirmaba la reversibilidad de la pertenencia a la UE “por medio de un acto [...] de sentido contrario”.

<sup>58</sup> El artículo 7 instituye la CDF como Parte II de la Constitución (art. 7.1), al tiempo que establece la posibilidad de la Unión para adherirse al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), sin que ello afecte al sistema competencial (art. 7.2); dicha posibilidad había sido anteriormente rechazada por el Tribunal de Justicia al considerar que la Comunidad carecía de base jurídica para ello, *vid. Dictamen 2/94*, de 28 de marzo de 1996 sobre la adhesión de la Comunidad al CEDH de 1950. Este artículo formaría parte del Título II de la Parte I, junto al “conexo” art. 8 que fija los elementos básicos de la ciudadanía de la Unión (de forma bastante similar a lo dispuesto en los arts. 17-22 del TCE).

<sup>59</sup> *Vid.* CONV 726/03, de 26 de mayo.

<sup>60</sup> Estas garantías de no alteración del orden competencial ya estaban presentes en el texto inicial de la CDF, que preveía su aplicación al Derecho Comunitario (y no al nacional) e incluía una explícita mención al respeto del principio de subsidiariedad. También se modificó el art. 42, para adaptarlo al art. 49.3 de la Parte I, permitiendo el acceso a los documentos emanados de “las instituciones, organismos y agencias de la Unión”, frente a la versión original que sólo se refería explícitamente al Parlamento Europeo, Consejo y Comisión.

### C. LA PARTE III: LAS POLÍTICAS Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIÓN—

Esta Parte recoge el núcleo de los actuales Tratados (tanto del TCE como del TUE) respecto de las políticas y bases jurídicas de la Unión, al tiempo que concreta y desarrolla la arquitectura institucional prevista en la Parte I. No vamos a detenernos en el debate sobre sus insuficientes avances. Lo que nos interesa reseñar ahora es la situación en que quedan los antiguos segundo y tercer pilar del TUE una vez que desaparece la estructura de pilares.

La Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal formaría parte del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consagrado en el Capítulo IV del Título III. En la actualidad, parte de este ámbito se halla comunitarizado (visados, asilo o inmigración) y parte, sigue siendo intergubernamental (la referida CPJMP). Pues bien, el Proyecto de la Convención integra la cooperación judicial en materia penal en la Sección 4, y la cooperación policial en la Sección 5 de este Capítulo IV, estableciendo avances significativos en aras de la comunitarización de ambas materias<sup>61</sup>. Así, junto a la eliminación de barreras para que el Tribunal de Justicia pueda controlar estos actos (art. 282), los artículos 171.2 y 172 suponen un salto cualitativo para conseguir un espacio judicial penal europeo: en el primer caso se recoge la posibilidad de elaborar mediante leyes marco europeas normas mínimas relativas a la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros, los derechos de las personas durante el procedimiento penal, los derechos de las víctimas de los delitos, e incluso otros elementos específicos del procedimiento penal (en este último caso con una serie de condiciones previstas en este apartado); el segundo supuesto probablemente aún sea más importante, ya que prevé igualmente leyes marco europeas para fijar normas mínimas relativas a la definición de infracciones penales y sanciones en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y con dimensión transfronteriza que a continuación enumera<sup>62</sup>. De la misma forma, Eurojust sale fortalecida (art. 174) haciéndose posible la creación de una Fiscalía Europea (art. 175), y mejorándose los mecanismos de cooperación policial dando también mayor peso a Europol (art. 177)<sup>63</sup>.

Por su parte, la PESC se integraría en el Capítulo II del Título V relativo a la acción exterior de la Unión. En este ámbito sin embargo, la comunitarización apenas ha avanzado, con lo que la eliminación de la estructura de pilares no acaba de ser aquí muy real. Conforme a lo ya

---

<sup>61</sup> La toma de decisiones por mayoría cualificada aumentaría considerablemente, así como su control por el Tribunal de Justicia; no obstante, en el ámbito de la CPJMP, los Estados miembros mantendrían su derecho de iniciativa conforme al art. 165 de la Parte III.

<sup>62</sup> Serían el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

<sup>63</sup> Con todo, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia continúa siendo un ámbito en el que algunos Estados son recelosos de perder prerrogativas; basta recordar la intensa batalla librada por Alemania para mantener como competencia estatal el derecho a fijar los volúmenes de admisión de nacionales de terceros países (art. 168.5) o la posibilidad de iniciativa estatal (junto a la de la Comisión) para la adopción de actos relativos a las Secciones 4 y 5.

dispuesto en el art. 39.7 de la Parte I, el art. 201.1 consagra la adopción de decisiones por unanimidad, estableciendo a continuación el apartado 2 las excepciones que permitirían el empleo de la mayoría cualificada que, aparte de ser escasas, conservan el inciso por el cual no se votaría si un Estado manifiesta su intención de oponerse por “motivos vitales y explícitos de política nacional”; el art. 201.3 confirma la “pasarela” prevista en el art. 39.8 de la Parte I que permitiría adoptar más decisiones por mayoría cualificada (pero se necesitaría para ello la unanimidad del Consejo Europeo) mientras que el 201.4 aporta otra muestra del carácter intergubernamental que sigue caracterizando a esta materia: se excluye la mayoría cualificada y la posibilidad de utilizar la “pasarela” respecto a decisiones relativas al ámbito militar y de defensa. Este carácter estaría presente en el art. 209 que dispone claramente que la PESC no afectará al sistema competencial previsto en los arts. 12, 13, 14 y 16 de la Parte I, junto a la ya comentada incapacidad del Tribunal de Justicia para controlar los actos derivados de la PESC (art. 282)<sup>64</sup>.

D. LA PARTE IV: DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES— Al margen del art. 1 dedicado a la simbología de la Unión, las cuestiones realmente esenciales de esta parte vendrían configuradas en los arts. 2, 3, 7 y 8.

El art. 2 establece que al entrar en vigor la Constitución queden derogados el TCE y el TUE, aunque no el Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica o Euratom<sup>65</sup>. Esta es una situación novedosa respecto de anteriores reformas en las que se iban superponiendo los Tratados creando las farragosas y complicadas versiones consolidadas; frente a ello, la Convención apostó por un texto que abarcara todo lo actualmente vigente (de ahí la larga Parte III) sin coexistir con los demás Tratados fundamentales<sup>66</sup>. El art. 3 no deja de ser pues una consecuencia lógica del anterior, al establecerse la continuidad jurídica respecto de la Comunidad Europea y la Unión Europea, garantizando la conservación del acervo comunitario.

El procedimiento de revisión, previsto actualmente en el art. 48 del TUE, se recoge en el art. 7. Aquí resulta destacable la institucionalización del mecanismo de la Convención para futuras revisiones, haciendo el texto muy difícil prescindir de ella<sup>67</sup>. No obstante, el art. 7.3 sigue exigiendo que todos los Estados miembros ratifiquen las enmiendas modificativas, lo que en una

---

<sup>64</sup> La única excepción sería la prevista en el párrafo segundo del propio art. 282, que permite al Tribunal de Justicia pronunciarse sobre los recursos relativos al control de legalidad de medidas restrictivas frente a personas físicas o jurídicas que pudieran ser adoptadas por el Consejo de Ministros en virtud del art. 193 de la Parte III.

<sup>65</sup> *Vid.* Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom.

<sup>66</sup> El modelo de la Convención es pues diferente a la opción, primeramente barajada, de redactar un Tratado breve coexistente con los demás tal como había propuesto el Instituto Universitario Europeo, *vid. A Basic Treaty for the European Union. A study of the Reorganisation of the Treaties*, 15 de mayo de 2000.

<sup>67</sup> Para no convocarla el Consejo Europeo tendría que pronunciarse por mayoría simple, pero necesitaría la aprobación previa del Parlamento Europeo; no parece muy factible que esta última institución que tanto luchó por conseguir un mecanismo que le permitiera participar en las reformas, vaya a prescindir de él.

Europa a 25 supone hacer muy complicadas las nuevas reformas, y tampoco establece procedimientos de revisión diferenciados según la Parte de que se trate<sup>68</sup>. En lo que respecta a la novedosa cláusula introducida en el apartado 4<sup>69</sup>, creemos que presenta una calculada ambigüedad para no preocupar a los intergubernamentalistas, ya que no se establecen las posibles alternativas que pueda adoptar un Consejo del que también serían miembros los dirigentes de aquellos Estados que dificultan la ratificación. Con todo, debemos reconocer que el artículo supone un avance respecto a la situación actual (mayor en el sentido de la transparencia que en el de la efectividad práctica) aunque menor de lo que hubiéramos deseado.

Por lo que se refiere al art. 8, recoge los mecanismos de adopción, ratificación y entrada en vigor ya presentes en los arts. 52 del TUE y 313 del TCE. En línea con lo anterior, incidimos en nuestro desacuerdo con la ratificación unánime que se propone (teniendo también presente el ambiguo inciso de la Declaración al acta final), si bien tiene mayor fundamento su conservación a efectos de ratificación que respecto de futuras revisiones: como texto que deroga anteriores Tratados Internacionales ratificados de forma unánime, el texto que los sustituyera habría de adoptarse unánimemente.

E. LA POSICIÓN DE LAS REGIONES EN EL TEXTO CONSTITUCIONAL.—  
Analicemos ahora las referencias que el Proyecto de la Convención hace del fenómeno regional, pues la idea de *multilevel constitutionalism* o *Verfassungverband* no se circunscribe únicamente a las relaciones verticales entre Unión Europea y Estados, sino que también ha de tener en cuenta la existencia de otras entidades infraestatales: las regiones, y en especial aquéllas a las que se les reconoce autonomía política como en el caso de Galicia<sup>70</sup>.

---

<sup>68</sup> Esto nos parece especialmente desafortunado. Es lógico que la Parte I y II tengan mecanismos especialmente rígidos de reforma (como establece la propia Constitución española en el art. 168 respecto al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección 1ª del Título I y al Título II), pero no la Parte III, compuesta por numerosas disposiciones no constitucionales que así serían difícilmente modificables. La propia Comisión Europea concebía mecanismos alternativos de revisión en su propuesta de Tratado Constitucional: la revisión de los Principios y la CDF exigiría 5/6 de los Estados, mientras que la modificación de las Políticas o de los aspectos relativos a Defensa y Euratom requeriría el apoyo de 3/4 de los miembros, *vid. Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea*, de 4 de diciembre de 2002.

<sup>69</sup> “Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma del Tratado por el que se instituye la Constitución, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión”. De este apartado 4, aún cabe reseñar su colocación definitiva en el art. 7, ya que inicialmente estaba previsto a efectos de ratificación (no obstante, se aplicaría también para la presente ratificación, a través de la Declaración al acta final de firma del Tratado por el que instituye la Constitución).

<sup>70</sup> Estas regiones crearon sus propios instrumentos de colaboración, como la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos o la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea; un escalón por encima estarían aquéllas que se agruparon en la Conferencia de Regiones Constitucionales (Baviera, Cataluña, Escocia, Flandes, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo y Valonia).

Hasta ahora los Tratados apenas hacen mención de la esfera regional de la Unión, concebida como una cuestión de política interna, si bien se percibe un mayor acercamiento a esta realidad desde la adopción del TUE en Maastricht<sup>71</sup>.

En este contexto, ¿qué ha aportado el texto constitucional? El art. 5.1 de la Parte I hace un reconocimiento de la dimensión regional con carácter general, ya que junto al respeto a la identidad nacional de los Estados, se añade expresamente el respeto a la autonomía local y regional<sup>72</sup>. Importante es, de igual forma, el inciso relativo al nivel regional y local incluido en la configuración del principio de subsidiariedad del art. 9.3 y desarrollado en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: la *ficha de subsidiariedad* deberá tener en cuenta la legislación regional (a la hora de elaborar leyes marco europeas); dentro del sistema de alerta temprana, se abre la vía de la consulta a los parlamentos regionales con competencias legislativas, aunque todavía de forma muy tenue, ya que esta posibilidad estaría en manos de los parlamentos nacionales; y se legitima al Comité de las Regiones (respecto de los actos legislativos para cuya adopción debiera ser consultado) para recurrir ante el Tribunal de Luxemburgo sobre la base del incumplimiento del principio de subsidiariedad (puntos 4, 5 y 7 respectivamente del PSP).

Con todo, estas mejoras se antojan insuficientes: el Comité de las Regiones sigue sin ser elevado al rango de institución y mantiene su heterogénea composición (regiones con poderes legislativos, regiones que no los tienen, y entidades locales); se niega la posibilidad de un recurso individual de las regiones ante el TJCE por incumplimiento del principio de subsidiariedad; y el eficaz funcionamiento de determinados mecanismos favorecedores de la participación regional (como la presencia de representantes regionales en el Consejo de Ministros conforme al art. 22.2, o el sistema de alerta temprana) seguirá estando, en última instancia, en manos del poder central de cada Estado miembro, con las consabidas diferencias que ello produce (desde un Estado federal como el alemán, a uno centralizado como el francés, pasando por un modelo autonómico como el español).

Esto pone de manifiesto que, aunque la preocupación por la temática regional va en aumento, todavía tiene que superar importantes recelos en las estructuras comunitarias. En la

---

<sup>71</sup> Fundamentalmente con la creación del Comité de las Regiones; otras referencias estarían esparcidas a lo largo de los Tratados, pudiendo reseñarse las que aparecen en el Preámbulo o en los arts. 151 (en relación con la cultura) y 299 (sobre el ámbito de aplicación) del TCE.

<sup>72</sup> Esto supondría el primer reconocimiento en un texto constitutivo europeo de los niveles regionales y locales (en sentido general, puesto que, como acabamos de ver, menciones específicas sí existían), *vid.* ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2003b): “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, *Working Paper del Real Instituto Elcano*, nº 24, p. 13; en esta misma línea se pronuncia Albertí, quien además recoge todas las menciones que el Proyecto hace de las regiones, *vid.* ALBERTÍ ROVIRA, Enoch: “Las regiones en el Proyecto de nueva Constitución Europea”, en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch *et al.* (2004): *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, pp. 464-469.

propia Convención, los miembros del Comité de las Regiones únicamente tenían el rango de observadores, no se creó un grupo de trabajo específico (si bien la problemática regional apareció incidentalmente en otros grupos, como los relativos a la subsidiariedad, simplificación o competencias complementarias) y la cuestión se “despachó” a través de un grupo de contacto<sup>73</sup> y la celebración de una sesión plenaria dedicada al fenómeno regional el 6 y 7 de febrero de 2003. El perfil regional de la Convención fue por tanto limitado, lo que, en cierta medida, contribuyó a limitar también los resultados.

## V

### CONCLUSIONES PROVISIONALES: DEL BLOQUEO DE LA CIG A LA POSIBILIDAD DE ACUERDO

Todo el cuadro dibujado por la Convención no dejaba de estar supeditado en última instancia a la CIG (abierta formalmente en Roma el 4 de octubre), pues la decisión final se mantenía en manos de los diferentes Estados conforme al procedimiento de revisión del art. 48 del TUE.

El Proyecto era, en líneas generales, aceptado por todos<sup>74</sup>: tenía una verdadera dimensión constitucional<sup>75</sup>, combinando elementos intergubernamentales (la PESC, el Consejo Europeo o la revisión unánime) con aspectos claramente federales (primacía, categorización competencial, fortalecimiento del Parlamento Europeo y de la codecisión, la creación de un Consejo Legislativo o la propia composición de la Comisión) a modo de una especie de federalismo intergubernamental;

---

<sup>73</sup> No deja de ser sorprendente la ausencia de un Grupo de Trabajo que estudiara la problemática de las entidades subestatales en el contexto de la Unión pues, como vimos, llegaron a crearse hasta once diferentes. El grupo de contacto específico sería el de “Regiones y entidades locales” (*vid.* CONV 523/03), constituido en la Convención, junto con otros siete (sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, derechos humanos, desarrollo y cultura) para mantener, como su nombre indica, el contacto con la sociedad civil.

<sup>74</sup> Las principales críticas vinieron de la Comisión Europea, que desaprobaba abiertamente aspectos como la composición de la Comisión, la figura del presidente del Consejo Europeo o la conservación de la unanimidad en determinados ámbitos. Mucho más duro se mostraba *The Economist* que, con un afán claramente provocador, dejaba caer que lo mejor que se podía hacer con el Proyecto era tirarlo a una papelera; el editorial criticaba especialmente la larga extensión del texto que dificultaría la comprensión de la arquitectura constitucional, así como la centralización de poderes en manos de la Unión, *The Economist*, 21 de junio de 2003, p. 11. Los argumentos de esta revista son, a nuestro juicio, exagerados, pero es indudable que su extensión difícilmente casa con el afán de simplificación pretendido.

<sup>75</sup> No procede entrar ahora en el debate sobre el carácter constitucional del Proyecto. Sólo diremos que para nosotros, su formalización jurídica como Tratado Internacional (incluyendo elementos tan intergubernamentalistas como el mecanismo de revisión) no supone un obstáculo insalvable para su configuración como Constitución. La propia sustancia del texto tiene un sentido constitucional: se mejora el *rule of law* y la protección de los derechos y libertades con la incorporación de la Carta y la posibilidad de adhesión al CEDH, se mantiene el poder disperso y hay avances en el carácter democrático de la Unión (con un mayor protagonismo del Parlamento Europeo). Estarían presentes pues, en mayor o menor grado, los clásicos axiomas del constitucionalismo: imperio del derecho, separación de poderes, y garantía de los derechos y libertades, junto a la necesaria vertiente democrática. Evidentemente el estudio no puede hacerse conforme a los parámetros de las Constituciones estatales, pero como ya nos referimos al comienzo de este trabajo, debemos deslindar los conceptos de Estado y Constitución, y más aún al hablar de la Unión Europea.

incluso el gobierno británico, tras “imponer” algunas cláusulas (supresión de la referencia a una organización federal o mantener el veto en fiscalidad y políticas sociales) mostraba su conformidad con la idea de tener una Constitución Europea.

Las dificultades para alcanzar un acuerdo en la CIG no venían del propio fondo del texto<sup>76</sup>. Como se esperaba, el “nudo gordiano” estaba en el apartado institucional: la Presidencia italiana fue resolviendo los diversos escollos, como la petición de los Estados pequeños de tener un representante en la Comisión o subir el mínimo de europarlamentarios por país (de 4 a 5); sólo quedaba pendiente la cuestión de la mayoría cualificada, que sería la que acabó por impedir la adopción del texto constitucional en el Consejo Europeo de Bruselas (12 y 13 de diciembre de 2003).

Ahora bien, a pesar del fracaso de Bruselas, el proceso constitucionalizador europeo de los últimos años es claramente positivo. En el plano material, resulta innegable que tenemos una Constitución. Por su parte, el contenido del texto de la Convención e incluso su propia denominación como Constitución han sido aceptados; además, el método “convencional” ha gozado de amplio respaldo<sup>77</sup>, siendo incuestionable que ha propiciado un debate más rico y transparente, aunque no del todo más democrático y abierto a la ciudadanía<sup>78</sup>.

Asimismo, existe un interés generalizado entre los distintos líderes europeos en alcanzar un acuerdo constitucional a lo largo del 2004 que contribuya a borrar la mala imagen dada en Bruselas. Algunos acontecimientos pueden influir decisivamente en ello: el comienzo de las negociaciones para fijar el marco plurianual (2007-2013) que conlleva la distribución de los fondos comunitarios y que el canciller alemán, Gerhard Schröder, ha vinculado directamente al acuerdo sobre el texto constitucional<sup>79</sup>, o la renovación a lo largo del presente año de las instituciones europeas, con las elecciones al Parlamento Europeo de junio y la nueva Comisión en noviembre.

---

<sup>76</sup> La prueba sería que, salvo en lo referente al debate institucional, una gran parte del trabajo de la CIG se dirigía a subsanar las imprecisiones técnico-formales del texto elaborado por la Convención, manteniendo el fondo del Proyecto. Esta fase sería la de “verificación jurídica” del texto, realizada por un Grupo de expertos jurídicos presididos por Jean-Claude Piris, *vid.* CIG 50/03, 50/03 ADD 1, 50/03 COR 2 y 51/03.

<sup>77</sup> Con todo hay excepciones, como Bellamy, quien considera a la Convención como innecesaria y prematura, pudiendo incluso dañar el dinámico desarrollo de la UE y perjudicar la legitimación popular, *vid.* BELLAMY, Richard (2003): “Which Constitution for what kind of Europe? Three models of European Constitutionalism”, *The Federal Trust for Education and Research*, Londres, p. 3.

<sup>78</sup> Como reconoce De Areilza, “un aspecto sombrío de la reforma es la falta de participación de los ciudadanos en los debates de la Convención, a pesar de los intentos iniciales de organizar foros ciudadanos y de haber superado el secretismo de las conferencias diplomáticas abriendo las puertas de la negociación día a día a través de Internet”, DE AREILZA CARVAJAL, José María (2003): “La Convención Europea: un balance”, *Política Exterior*, vol. XVII, nº 94, julio/agosto, pp. 44-45. En este sentido, según un sondeo elaborado por *Taylor Nelson Sofres/EOS Gallup* en los días posteriores al Consejo Europeo de Salónica, únicamente el 45% de los europeos había oído hablar en alguna ocasión de la Convención y el 52% desconocía el tipo de texto elaborado por ella.

<sup>79</sup> *Vid. El País*, 25 de enero de 2004, p. 8.

Pero el aspecto fundamental que ha abierto la posibilidad de alcanzar un acuerdo sobre la Constitución viene marcado por dos hechos de política interna nacional pero de indudable repercusión para el conjunto de la Unión: el cambio de gobierno en España tras las elecciones del 14 de marzo, más proclive a las tesis franco-alemanas y, por ende, a la aceptación del principio de doble mayoría (de Estados y población) prevista en el art. 24 del texto de la Convención; y la anunciada dimisión del primer ministro polaco, Leszek Miller, para el 2 de mayo.

De esta forma, la entente hispano-polaca que había defendido la pervivencia del sistema de votos en el Consejo acordado en Niza tiene ahora una mejor predisposición para negociar, al igual que los gobiernos francés y alemán. La presidencia irlandesa, concebida inicialmente como período de transición destinado a cicatrizar heridas, parece dispuesta a propiciar un acuerdo para mediados de junio de este año, tal como quedó patente en el Consejo Europeo celebrado el pasado 25 y 26 de marzo.

La nueva negociación se centrará, obviamente, en la configuración de la mayoría cualificada. Una vez aceptado el sistema de doble mayoría, falta ver si los porcentajes de Estados y población se mantienen (50%-60%), se alteran (55%-65%, 55%-64%, o 50%-66%), o se incluyen factores correctores (como que los Estados que bloqueen sumen un determinado porcentaje de población, o que la población exigida para bloquear se distribuya entre un número mínimo de países). Ahora bien, la búsqueda del equilibrio entre los intereses de los pequeños (elevar el porcentaje de países para la toma de decisiones) y de los grandes (aumentar el valor de la población) no debe ser a costa de la vuelta a un sistema complejo y opaco, como el resultante de Niza.

Así pues, tras el fiasco de diciembre existe una voluntad más flexible por parte de todos los líderes europeos para cerrar en breve el texto constitucional que, con los matices del art. 24 (y de los correspondientes equilibrios en la Comisión y el Parlamento, con posibles compensaciones a españoles y polacos), se edifique sobre la base del Proyecto de la Convención que hemos estudiado. Una vez más queda de manifiesto que crisis importantes (fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, *silla vacía*, rechazo danés al TUE, etc.) no impiden el fortalecimiento posterior del proceso de integración; lo mismo creemos que sucederá con este Proyecto constitucional que, con todas sus limitaciones, supone un considerable salto cualitativo en el devenir de la Unión Europea.

Para finalizar únicamente resta hacer dos apreciaciones. Primera, la Constitución no va a solucionar todos los problemas, muchos de ellos endémicos, de la Unión Europea, pero creemos necesario un instrumento de este tipo en una Unión cada vez más grande y diversa, donde las diferencias entre sus miembros van a ser mayores que nunca y en la que el riesgo de una

integración a varias velocidades o la constitución de núcleos duros está muy presente. Segunda, la posible aprobación del texto constitucional (al igual que las reformas precedentes de los Tratados) necesita de la posterior ratificación por todos los Estados; algunos de ellos ya han anunciado que celebrarán referendums, como España o el Reino Unido, lo cuál es muy oportuno desde una óptica democrática, pero puede producir una importante dilatación temporal o, incluso, poner en peligro todo el proceso de ratificación ante posibles resultados negativos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch *et al.* (2004): *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco (2002a): *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, vol. II, (1979-2002), Madrid, Tecnos.
- (2002b): “Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación”, en *Working Paper del Real Instituto Elcano*, nº 9.
- (2003a): “Innovación política europea. Su dimensión exterior”, en *Política Exterior*, vol. XVII, nº 91, enero/febrero, (2003), pp. 13-24.
- (2003b): “El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa”, en *Working Paper del Real Instituto Elcano*, nº 24.
- AMATO, Giuliano (2002): “El futuro de Europa”, *El País*, 24 de noviembre, p. 15.
- BELLAMY, Richard (2003): “Which Constitution for what kind of Europe? Three models of European Constitutionalism”, en *The Federal Trust for Education and Research*, Londres.
- CANCELA OUTEDA, Celso (2001): *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela.
- CHARPENTIER, Jean (1997): “La repartition des compétences entre l’Union européenne et les Etats membres”, en *Série de publications de l’Académie de Droit Européen de Trèves*, vol. 21, pp. 65-71.
- CHITTI, Mario P. (2002): “¿Delimitación o reparto de competencias entre Unión Europea y Estados miembros?”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, pp. 69-83.
- CRAIG, Paul (2002): “Constituciones, constitucionalismo y la Unión Europea”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, pp. 229-265.
- DE AREILZA CARVAJAL, José María (2003): “La Convención Europea: un balance”, en *Política Exterior*, vol. XVII, nº 94, julio/agosto, pp. 43-52.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier (2002): “El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, pp. 85-102.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María (2002): *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas.
- ESTRELLA DE NORIEGA, Antonio (2002): “Por qué Europa necesita una Constitución”, *El País*, 22 de junio, pp. 13-14.
- FRIEDRICH, Carl J. (1975): *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.
- GRIMM, Dieter (1996): “¿Necesita Europa una Constitución?”, en *Debats*, nº 55, pp. 4-20.
- HABERMAS, Jürgen (1996): “Observaciones a “¿Necesita Europa una Constitución?”, en *Debats*, nº 55, pp. 21-24.
- MANGAS MARTÍN, Araceli — LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (1997): *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, McGraw Hill.
- OREJA AGUIRRE, Marcelino (2002): “En busca de una Constitución para Europa”, en *Política Exterior*, vol. XVI, nº 88, julio/agosto, pp. 87-101.
- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos (1997): *Lecciones de Teoría Constitucional*, Madrid, Colex.

- PEREIRA MENAUT, Antonio-Carlos *et al.* (2003): *Proyecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa. Edición comentada*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia Europa.
- PERNICE, Ingolf (2001): “The European Constitution”, en *16<sup>th</sup> Sinclair-House Talks*, Bad Homburg.
- STITH, Richard — WEILER, Joseph H. H. (2000): *Dos visiones norteamericanas de la jurisdicción de la Unión Europea*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela.
- VERGÉS BAUSILI, Anna (2002): “Rethinking the Methods of Divising and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, en *Jean Monnet Working Paper*, New York, n° 9.
- VON BOGDANDY, Armin — BAST, Jürgen (2002): “El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma”, en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo *et al.*, *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, pp. 19-67.
- WEILER, Joseph H. H. (2003): *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, Madrid, Encuentro.

---

## PALABRAS ÍNDICE TÓPICO

Constitución Europea:

- Material
- Formal

Carta de los Derechos Fundamentales. Convención de la Carta

CIG. Consejo Europeo de Bruselas (12 y 13 de diciembre de 2003)

Declaración de Laeken

Métodos de trabajo de la Convención

Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea:

- Actos legislativos, delegados y de ejecución
- Categorización de las competencias por la Convención
- Cláusula de flexibilidad
- Cooperación leal
- Mayoría cualificada
- Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión
- Preclusión o *preemption*
- Presidente del Consejo Europeo
- Primacía
- Procedimiento legislativo ordinario (codecisión)
- Ratificación del Proyecto de Constitución
- Retirada de la Unión
- Revisión del Proyecto de Constitución
- Subsidiariedad. Sistema de alerta temprana

Tratado de Niza: Declaración n° 23

---

FERNANDO MARTÍNEZ ARRIBAS (Lugo, 1978): Licenciado en Derecho y Diploma de Estudios Avanzados en Derecho Constitucional; Diplomado en Estudios de la Defensa Nacional. Actualmente es Becario de FPU del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en la Universidad de Santiago de Compostela. Ha impartido conferencias y seminarios sobre temas europeos y es coautor de *Proyecto de Tratado polo que se institúe unba Constitución para Europa. Edición comentada* (2003). Es miembro de la *Political Studies Association of the United Kingdom* y de la *Asociación Gallega de Estudios Europeos*. Ha completado su formación académica con estancias de investigación en Bruselas y en Heidelberg.

---