

PUBLICACIÓNS DA CÁTEDRA

Jean Monnet

CHAIR PUBLICATIONS

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

**Multiconstitucionalismo
e Multigoberno
Estados e Rexións
na Unión Europea**

COORDINADORES

ANTONIO-CARLOS PEREIRA MENAUT

ARGIMIRO ROJO SALGADO

UNIVERSIDADE DE SANTIAGO DE COMPOSTELA

MULTICONSTITUCIONALISMO E MULTIGOBBERNO : Estados e Rexións da Unión Europea / Coordinadores Antonio-Carlos Pereira Menaut, Argimiro Rojo Salgado ; Autores Antonio-Carlos Pereira Menaut, Santiago de Compostela : Universidade, Servizo de Publicacións e Intercambio Científico ; Vigo : Universidade, 2005. — 421 p. ; 21 cm. — (Publicacións da Cátedra Jean Monnet da USC = Publications of the Jean Monnet Chair of the USC ; 5). — Bibliografía. — Índices. — D.L. 1028-2005. — ISBN 84-9750-492-5

1. Unión Europea-Dereito Constitucional. 2. Rexionalismo-Países da Unión Europea. I. Pereira Menaut, Antonio-Carlos. II. Rojo Salgado, Argimiro. III. Universidade de Santiago de Compostela. Servizo de Publicacións e Intercambio Científico, ed. IV. Universidade de Vigo, ed. Serie

341.17 : 061.1 (4)

Este libro foi elaborado ao abeiro do proxecto PGIDT01SCX20203PR, «Contribución, desde unha perspectiva galega, a un proxecto de Constitución da Unión Europea: un caso de *multinivel governance*» coa colaboración da FUNDACIÓN GALICIA-EUROPA. O equipo investigador estaba formado por dous subequipos, un da Universidade de Santiago e outro da Universidade de Vigo. Os investigadores principais do proxecto foron Antonio-Carlos Pereira Menaut (USC) e Argimiro Rojo Salgado (UVigo)

© Universidade de Santiago de Compostela, 2005
© Cátedra *Jean Monnet* de Dereito Constitucional Europeo da Universidade de Santiago de Compostela, 2005

Deseño de cuberta
Liña Preimpresión, S. L.

Edita
Servizo de Publicacións
e Intercambio Científico
Campus universitario sur
15782 Santiago de Compostela
www.usc.es/publ

Imprime
Imprenta Universitaria
Campus universitario sur

Dep. Legal
C-1028/2005

ISBN
84-9750-492-5

Argimiro Rojo Salgado

OS PROCESOS DE REXIONALIZACIÓN NOS ESTADOS DA UNIÓN EUROPEA: BALANCE E PERSPECTIVAS	87
I. Presentación	87
II. Precisións conceptuais	90
III. Os procesos de rexionalización en Europa: balance e perspectivas de futuro	95
IV. A xeito de conclusión	132

Antonio-Carlos Pereira Menaut

NOVO CONSTITUCIONALISMO E AUTOGOBERNO REXIONAL: ALÉN DO FORMALISMO	143
I. Introducción	143
II. ¿Como medir o grao de autogoberno dunha rexión como Galicia nesta nova paisaxe?	162
III. Conclusión	175

Álvaro Xosé López Mira

A CRISE DO ESTADO EN ZONAS TRANSFRONTEIRIZAS: ESTUDO DE CASO DO COUTO MIXTO COMO MODELO SOCIOPOLÍTICO ALTERNATIVO AO ESTADO	177
I. Breve introdución histórica	177
II. Unha utopía anacrónica	178
III. O contexto histórico	180
IV. A ucronía do Couto Mixto	181

Fernando Martínez Arribas

UNA CONSTITUCIÓN PARA LA UNIÓN EUROPEA: LA BASE DE LA CONVENCION	185
I. Introducción	185
II. El proceso "constitucional" en la Unión Europea	186
III. Los trabajos en la Convención Europea	194
IV. Los resultados: el Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención	205
V. Las dificultades de la CIG: del bloqueo inicial al acuerdo de junio de 2004	239

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

Fernando Martínez Arribas
Universidade de Santiago de Compostela

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 17 y 18 de junio de 2004 alcanzaba un acuerdo sobre la adopción de la Constitución Europea; apenas cuatro meses después, el 29 de octubre, los jefes de Estado y de gobierno de la Unión firmaban solemnemente en Roma el texto constitucional. De esta forma, el difícil proceso de elaboración de la *Carta Magna* continental tocaba a su fin, iniciándose un no menos complicado camino para su ratificación, sobre todo en aquellos miembros que utilicen la vía del referéndum.

En los últimos cuatro años, la Unión Europea ha vivido un período crucial: hubo de afrontar la mayor ampliación desde la fundación de las Comunidades, con la entrada simultánea de diez nuevos Estados¹; y, en lo que más nos interesa a efectos de

¹ Los Tratados de adhesión fueron firmados en Atenas el 16 de abril de 2003, consumándose la ampliación el 1 de mayo de 2004; los nuevos miembros serían Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa. Además, habrá que sumar la previsible

este traballo, a elaboración de una Constitución escrita para esa Unión ampliada.

Nuestra contribución se centrará en lo que, a nuestro xuício, ha sido el principal exponente del reciente proceso constitucionalizador: la Convención sobre el Futuro de Europa, que entre febrero de 2002 y julio de 2003 redactó un Proyecto de Tratado Constitucional convertido en la base de la Constitución Europea rubricada en la capital italiana. Y ello porque, si bien el Proyecto no resultó revolucionario en cuanto al contenido, sí introdujo tres cambios que suponen un importante salto adelante: los diferentes Estados de la Unión asumieron que era posible la existencia de una Constitución en el nivel europeo (incluyendo a los tradicionalmente reticentes británicos); el novedoso método o forma de traballo en el seno de la Convención; y el propio texto constitucional, elaborado de una forma máis transparente y abierta que otras reformas precedentes (como Amsterdam o Niza).

No obstante, antes de nada, debemos repasar brevemente la realidade constitucional actual de la Unión, pues Constitución, en sentido material (parcialmente) ya existiría; y el origen de este proceso "formalizador" que, quizá de forma involuntaria y hasta cierto punto paradójica, hunde sus raíces en el criticado Tratado de Niza, el cual, salvo excepciones como España o Polonia, no había dejado satisfecho a nadie.

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; incluso fueron presentados en el Parlamento

incorporación de Bulgaria y Rumanía, de otros Estados como Croacia que también solicitaron su ingreso, o el problemático caso turco, todavía sin resolver.

Europeo sendos proyectos de carácter constitucional en 1984 (Proyecto SPINELLI) y 1994 (Informe HERMAN). No obstante, estos planteamientos distaban de ser generalizados y carecían del decisivo respaldo de los Estados para convertirse en realidad. Es más, la propia doctrina se encontraba profundamente dividida a la hora de hablar de una Constitución Europea: por un lado estarían aquellos autores que negaban la existencia de la Constitución, 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 el otro, estarían aquellos 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 calificar por sí solos los Tratados como esa Constitución (CANCELA OUTEDA, 2001, 243-279).

Aunque no corresponde abordarlo aquí, no está de más recordar que la Unión Europea no es un Estado ni pretende serlo y que el tradicional paralelismo entre Estado y Constitución (en la doctrina europea-continental, no así en la anglosajona) no tiene porqué producirse en la Unión, ni es condición *sine qua non* la necesidad de un "Estado Europeo" para que exista una Constitución Europea: originariamente, el Estado parte de la concentración del poder, mientras que las raíces del constitucionalismo estarían precisamente en asegurar su control, el freno al poder².

² En esta línea de diferenciación entre los fenómenos estatal y constitucional, *vid.* FRIEDRICH (1975, 56-57); PEREIRA MENAUT (1997, 29-30), CANCELA OUTEDA (2001, 232), DÍEZ-PICAZO (2002, 85).

De la misma forma, no procede hacer el otro paralelismo clásico por el que se vincula la existencia de la Constitución a un *demos* o identidad común. Conforme a esta tesis, defendida por GRIMM, las Constituciones deben referirse a un acto del pueblo o atribuido a éste, a través del que se concede a sí mismo capacidad política; esto no sucedería en los Tratados constitutivos, ya que la voluntad sigue estando en manos de los Estados y no en un pueblo europeo que no existe como tal. En suma, este autor liga la Constitución democrática al ámbito nacional, con lo que la Constitución Europea implicaría una estatalización de la Unión (GRIMM, 1996, 8-15).

Sin embargo, en la actualidad, la mayoría de la doctrina rechaza la argumentación de este profesor. Así, 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, 2002, 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, 2002, 76-77)³. De ahí que para nosotros sí cabe la existencia, y no puramente retórica, de una Constitución Europea, aún con "todas las originalidades derivadas de la circunstancia de ser una Constitución sin Estado" (CHITI, 2002, 78), pero Constitución al fin y al cabo. Pasemos ahora a situar esta perspectiva constitucional en el plano institucional-europeo de los últimos años.

³ Vid. también las interesantes observaciones que a las tesis de GRIMM hacen CRAIG (2002, 246-248) y HABERMAS (1996, 24).

B. EL INICIO DEL PROCESO "CONSTITUCIONAL". DE NIZA A LA CONVENCION

1. *El Tratado de Niza*

Aún teniendo en cuenta que no estamos hablando de un proceso 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 2000⁴, en el que apostaba claramente por la elaboración de una Constitución Europea de estructura federal, cuyo modelo reflejara, en cierta medida, la organización interna del Estado germano. Su propuesta, sumamente atrevida, fue acogida con escepticismo o incluso abierta oposición⁵, 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 redactora de la Carta de los Derechos Fundamentales.

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 amplia-

⁴ 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 (2002a, 774-778). Diversos autores subrayan este momento como el punto de arranque del proceso constituyente: *vid.* ALDECOA LUZÁRRAGA (2002a, 280; 2002b, 4; 2003a, 13), PERNICE (2001, 3), DIEZ-HOCHLEITNER (2002, 85).

⁵ A título ejemplificativo podemos 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 (2002a, 782-784).

ción⁶. 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 (el Consejo Europeo de 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.

Es este intervalo temporal comprendido entre Niza y Laeken, el que sirve de base para la exposición de dos importantes propuestas relativas al modelo constitucional europeo: el canciller alemán, Gerhard SCHRÖDER se alinea con un esquema de corte federal⁷, siguiendo en parte la línea trazada por FISCHER; su réplica se encontraría en la idea de la federación de Estados-nación desarrollada por el entonces primer ministro galo, Lionel JOSPIN⁸.

⁶ El Tratado 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.

⁷ Se trataba del documento conocido como "Responsabilidad por Europa", presentado para el Congreso del Partido Socialdemócrata (SPD) de noviembre de 2001, extraído de ALDECOA LUZÁRRAGA (2002a, 805-816).

⁸ Como acabamos de ver, este modelo había sido también planteado por CHIRAC en su discurso ante el *Bundestag*. JOSPIN daba igualmente su respaldo a una Constitución Europea fundada en la Carta de los Derechos Fundamentales, quedando su preparación en manos de una Convención (con representación de todos los actores de la Unión), aunque correspondería a los Estados adoptar la decisión final, y a los pueblos la ratificación, "El futuro de Europa ampliada", 28 de mayo de 2001, recogido en ALDECOA LUZÁRRAGA (2002a, 816-823).

2. La Declaración de Laeken

En el Consejo Europeo de Laeken (14 y 15 de diciembre de 2001), bajo el epígrafe de "*Los retos y reformas de una Unión renovada*", se establecieron 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 material⁹, sino que, siendo evidente la existencia de elementos constitucionales, parece llegado el momento de plantearse la elaboración de una Constitución formal. Y ello porque la Unión 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 Tribunal de Justicia (CRAIG, 2002, 243), por lo que la elaboración de un texto formalmente denominado como Constitución serviría "para acentuar el hecho de que las relaciones entre los Estados miembros han dejado prácticamente de estar regidas por el derecho internacional" y para "identificar la fuente última de legitimidad dentro del ordenamiento" (DÍEZ-PICAZO, 2002, 107)¹⁰.

⁹ Desde esta óptica, 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.

¹⁰ Giuliano AMATO concebía la Constitución como el método más adecuado de resolver los problemas actuales de la Unión, ya fueran la ausencia de personalidad

De esta forma, mientras la *Declaración nº 23* anexa al Tratado de Niza sería el desencadenante del proceso constituyente, lo dispuesto en Laeken supondría su ratificación y formalización (ALDECOA LUZÁRRAGA, 2003a, 16). Con todo, parte de la doctrina, con la profesora Araceli MANGAS al frente, observa incongruencias entre las dos declaraciones; desde esta óptica Laeken parecía querer poner a debate todo, resultando superficial, incendiaria y demagógica, si bien “se pueden entresacar algunas ideas sensatas: más transparencia, clarificación, más y mejor participación y control” (MANGAS MARTÍN, 2003, 80-81).

Para nosotros, al margen de interpretaciones más o menos forzadas, no cabe duda que los aspectos positivos de Laeken primaron sobre sus déficits y, desde luego, no creemos que los gobiernos de la Unión que la adoptaron cuestionaran todo el engranaje del Derecho Comunitario. 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 España¹¹.

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 TUE no era precisamente

jurídica de la Unión (que dificulta el desarrollo de su dimensión externa) o la complejidad existente respecto de los instrumentos jurídicos y el procedimiento legislativo (AMATO, 2002, 15). De cualquier forma, creemos que no se puede esperar que la redacción de una Constitución suponga la solución de todos los problemas.

¹¹ Resulta “[...] llamativo como aún la palabra prohibida en la construcción europea es federalismo o federación [...] y, sin embargo, la idea de Constitución está logrando hacerse paso a pesar de que es mucho más [...]” (ALDECOA LUZÁRRAGA, 2002b, 10).

transparente, pero ahora también se demostraba como ineficaz, al atascarse en los momentos clave en que había que dar pasos sustanciales¹²; a esto habría que añadir que la Unión tendría que hacer frente a la ampliación y, sobre todo, a una agenda de elementos marcadamente constitucionales en el horizonte temporal del 2004¹³.

Pues bien, para dar respuesta a los temas antes mencionados (competencias; simplificación; democracia, eficiencia y transparencia; elaboración de una Constitución)¹⁴, 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 inicial de pilotar la reforma que finalmente habría de decidir la CIG.

¹² 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 (OREJA AGUIRRE, 2002, 95-97).

¹³ Como recuerda ALDECOA, existían 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, 2003a, 14).

¹⁴ La Convención habría de seguir la agenda marcada en Niza y Laeken, pero como tendremos ocasión de ver, abarcaría otros muchos temas (por ejemplo, la nueva definición de la mayoría cualificada, considerada por gobiernos como el español un exceso de su mandato).

III. LOS TRABAJOS EN LA CONVENCIÓN EUROPEA

A. RAÍCES DE LA CONVENCIÓN: ¿POR QUÉ SE RECURRE A ELLA?

Llegados a este punto, cabe preguntarse: ¿qué sería la Convención?, ¿qué implicaría? Como recuerda Marcelino OREJA, la utilización del término “en el ámbito político se remonta a 1639, cuando los escoceses rechazaron “en convención” que Carlos I les impusiese el Prayer Book”. Posteriormente, “a lo largo de los siglos XVII y XVIII el término fue imponiéndose en Inglaterra para designar aquella organización colegial encargada de establecer una regla constitucional. Con este origen, no es de extrañar que más tarde se recurriese de nuevo a una Convención cuando, en 1787, los delegados de los trece territorios, aún colonias inglesas, se reunieron en Filadelfia para redactar la Constitución del nuevo Estado” (OREJA AGUIRRE, 2002, 98).

En el plano europeo, el antecedente inmediato había sido la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales, a partir del mandato recibido de los Consejos Europeos de Colonia y Tampere, celebrados respectivamente en junio y octubre de 1999¹⁵. Así, Laeken abría definitivamente las puertas a un método más participativo para propiciar una reforma genérica de los Tratados sobre la base de la Convención de la CDF, si bien, *stricto sensu*, ambos casos no son comparables¹⁶.

¹⁵ Este novedoso 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.

¹⁶ Conviene tener en cuenta algunas diferencias entre ambas convenciones: el mandato de la primera era *ad hoc* (elaborar una Carta de Derechos) mientras que la segunda no tendría propiamente un mandato limitado (reformas genéricas sobre los puntos emanados de Niza y Laeken, si bien ciertos temas, como la nueva configuración de la mayoría cualificada, implicarían algunas acusaciones de “exceso de celo”); respecto a la composición, la primera contaría únicamente con

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), dando lugar a una especie de "federalismo intergubernamental" en el que tuvieran cabida las dos legitimidades: de Estados y de ciudadanos (ALDECOA LUZARRAGA, 2003a, 19-20)¹⁷.

B. LA ESTRUCTURA DE LA CONVENCION

1. 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 ella¹⁸. El presi-

62 miembros titulares (15 representantes de los gobiernos, 16 miembros del Parlamento Europeo, 30 de los Parlamentos nacionales y uno de la Comisión) por 105 de la emanada de Laeken; la propia forma de trabajo sería distinta (en la que elaboró la CDF, los grupos de trabajo eran abiertos, reuniéndose como asamblea plenaria para examinar los distintos derechos, frente a los grupos *ad hoc* especializados de la segunda Convención); hasta la propia duración fue significativamente diferente: la primera duró menos de un año (de diciembre de 1999 a octubre de 2000) y la segunda cerca de año y medio (de febrero de 2002 a julio de 2003).

¹⁷ GISCARD D'ESTAING, a la sazón presidente de la Convención, resaltó desde el primer momento, que no se trataba de una Conferencia Intergubernamental ni tampoco de un Parlamento, *vid.* Discurso del presidente de la Convención, sesión inaugural de 28 de febrero de 2002 (CONV 4/02).

¹⁸ Araceli MANGAS hace una curiosa crítica a la composición de la Convención (no de los criterios, sino de sus miembros) ya que "con honrosas excepciones, entre ellas algunos representantes españoles, la Convención reunida para debatir sobre el futuro de Europa no parece tener el crédito europeísta ni intelectual para abordar el futuro que hombres y mujeres europeos queremos compartir. Son rancios y grises políticos (y abrumadoramente varones)" (MANGAS MARTÍN, 2003, 80). Si bien la escasa presencia femenina sería un hecho incuestionable, la realidad final de la Convención demuestra que tuvo vida propia y autonomía, los debates

dente (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 Laeken¹⁹. 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 Comisión²⁰.
- Miembros procedentes de los Estados candidatos²¹: 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

rayaron en algunos casos a gran altura (sin duda, más que en una CIG), y los gobiernos nacionales acabaron enviando a representantes del máximo nivel. Como sostiene HOFFMANN, los miembros de la Convención tuvieron menos presiones en la negociación que en las CIGs, y más libertad para desarrollar su propia opinión personal (HOFFMANN, 2002, 15-16).

¹⁹ 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*.

²⁰ 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 CDF, 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).

²¹ La Convención sobre la Carta, al ser anterior a Niza, carecía de representantes de los países candidatos.

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 final²².

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 *Métodos de trabajo de la Convención*; 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, incluyendo "[...] el uso de la palabra y (formar parte de) los grupos de trabajo" (ALDECOA LUZARRAGA, 2002b, 17) 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 (aunque quizá hubiera sido más apropiado otorgarles el *status* de miembros de pleno derecho).

²² Esta situación quedaba confirmada en los arts. 6.3 y 6.4 de los *Métodos de trabajo de la Convención*, que funcionó a modo de reglamento interno (CONV 9/1/02).

No podemos finalizar la cuestión de la composición sin mencionar el curioso caso de Turquía. La CIG de Niza había ignorado la presencia turca en la composición y funcionamiento de las instituciones ampliadas; por su parte, la *Declaración de Laeken* se refería de modo genérico a los países candidatos al ingreso en la Unión. La decisión final, a nuestro entender, de marcado carácter político, fue considerar a Turquía como país candidato²³ y que, por tanto, contara con su representante gubernamental y con los dos parlamentarios.

2. Organización Interna

El funcionamiento y organización de la Convención se articuló a través del Praesidium, el Pleno y los Grupos de Trabajo; además, a efectos de asesoramiento técnico y material, la Convención fue dotada de una Secretaría. Cabe recordar el carácter público de los mismos (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).

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

²³ Técnicamente resultaba indudable su condición de país candidato, no en vano había solicitado su ingreso en abril de 1987, mucho antes que los Estados del este a los que sí se les dio el visto bueno; además, desde 1964 estaba en vigor un acuerdo de asociación con la UE. El problema radicaba en que era el único Estado que tenía representantes en la Convención sin haber iniciado las negociaciones de adhesión. Posteriormente, en diciembre de 2002, el Consejo Europeo de Copenhague condicionó la apertura de negociaciones de adhesión con Turquía a una evaluación positiva de la situación del país en un plazo de dos años (diciembre de 2004).

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.

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, lo que le ha permitido al mismo tiempo recabar la opinión de los jefes de Estado o de gobierno. Además, GISCARD, por su propia personalidad, contribuyó a dotar al cargo de presidente de un indudable protagonismo, convirtiéndose en una especie de portavoz ante la opinión pública a través de su presencia en los foros político-económicos y en los medios de comunicación, generando incluso conflictos dentro del propio Praesidium (como en el debate de

la cuestión institucional). Esta situación ha llevado a que algunos miembros de la Convención acusaran a este órgano de excesiva preeminencia y de disminuir el papel del Pleno²⁴.

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 carácter público, con 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.

²⁴ Podemos recordar las tensiones entre Praesidium y Pleno a causa de la presentación del Anteproyecto de Tratado Constitucional por GISCARD D'ESTAING el 28 de octubre de 2002, desarrollando aspectos todavía no debatidos por el Pleno y adelantándose a las conclusiones de la mayoría de los Grupos de Trabajo. En la parte final de la Convención también se hicieron patentes algunas de estas disfunciones, como las relativas al mantenimiento de la unanimidad en la PESC o al procedimiento de revisión, finalmente "impuestas" por el Praesidium frente al deseo de gran número de convencionales.

La competencia para crear los Grupos de Trabajo, así como la de establecer su mandato, composición y propios métodos de trabajo correspondía al Praesidium (art. 15 de los MTC). 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.

Sí debe hacerse hincapié en la importancia que para el resultado final tendría esta novedosa forma de trabajo. Diversas aportaciones de los grupos acabarían por convertirse en elementos básicos del Proyecto constitucional de la Convención (y también de la versión definitiva aprobada por la CIG): el sistema de alerta temprana para mejorar la aplicación del principio de subsidiariedad, la integración en el texto de la CDF, la eliminación de pilares dotando a la Unión de personalidad jurídica propia, la categorización de las competencias, la generalización de la codecisión o la fusión de las competencias del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores.

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.

C. LA TEMPORALIZACIÓN DE LA CONVENCION: FASES DE TRABAJO

La *Declaración de Laeken* establecía que la sesión inaugural de la Convención tuviera lugar el 1 de marzo de 2002, debiendo terminar sus trabajos un año después, con la antelación suficiente para que su presidente pudiera presentar los resultados al Consejo Europeo. En este caso los plazos fueron respetados con bastante aproximación (si bien la Parte III se alargó levemente) y ni siquiera graves acontecimientos externos, como la guerra de Irak, ocasionaron un retraso sustancial en sus trabajos. Así, 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.

1. *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. El propio GISCARD consideró, en la sesión inaugural, que esta fase debería caracterizarse por ser “abierta y atenta”, en la que sus miembros se preguntasen por lo “¿qué esperan los europeos de Europa al principio del siglo XXI?”, “¿cómo se imaginan los europeos a Europa dentro de 50 años?” o “¿quién hace qué en Europa?”²⁵.

2. *Reflexión*

Esta fase, también denominada deliberativa, empezaría a ofrecer respuestas concretas a las cuestiones planteadas en Lacken. Resultó ser este un momento decisivo, ya que, tras el análisis de las diferentes opiniones manifestadas en la fase de escucha, los once Grupos de Trabajo (una vez debatidos los puntos

²⁵ Discurso del presidente de la Convención, 28 de febrero de 2002 (CONV 4/02).

establecidos en sus respectivos mandatos) 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 de esta fase, comenzando a perfilarse los aspectos centrales que se podían integrar en el futuro Tratado Constitucional.

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)²⁶, fijando un armazón de ideas muy generales que habrían de ser desarrolladas con los informes de los diferentes Grupos de Trabajo y las propuestas parciales de artículos que iría remitiendo el Praesidium, así como con las contribuciones (individuales o colectivas) y enmiendas realizadas por los miembros de la Convención.

3. Formulación de propuestas

Este período, llamado también de negociación, ha sido en última instancia el decisivo; en él se fijaron definitivamente las posiciones a través de un documento final presentado al Consejo Europeo de Salónica en junio de 2003. El funcionamiento sería el siguiente: el Praesidium remitía al Pleno sus propuestas de artículos, sobre la base de los informes de los grupos²⁷. La labor del presidente y del Praesidium fue aquí fundamental, al lograr

²⁶ El Anteproyecto se dividía en tres partes: la primera, *De la arquitectura constitucional*, constaría de 46 artículos que recogerían los aspectos esenciales de la Unión; la segunda, *De las políticas y la realización de las acciones de la Unión*, pretendía establecer las bases jurídicas aplicables a los distintos ámbitos materiales de la UE; finalmente la tercera, *Disposiciones generales y finales*, incluía disposiciones jurídico-técnicas referidas a los procedimientos de revisión, adopción, ratificación y entrada en vigor.

²⁷ Estas propuestas del Praesidium no siempre serían coincidentes con las conclusiones de los grupos. La práctica demostró que las propuestas salidas de

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 discutible²⁸.

IV. LOS RESULTADOS: EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA CONVENCION²⁹

A. LA ESTRUCTURA DEL TEXTO

El Proyecto final elaborado por la Convención (CONV 850/03) fue entregado en Roma por Valéry GISCARD D'ESTAING

²⁸ 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.

²⁹ Ya prácticamente desde el inicio de la Convención la inmensa mayoría de sus miembros se inclinó por elaborar un texto único frente a uno con opciones. GISCARD fue un entusiasta partidario de esta idea, convencido de que así el Proyecto tendría mayor legitimidad ante la CIG y más posibilidades de resistir a posibles modificaciones; por ese motivo interpretó la existencia o no del consenso de 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 circunstancia levantó ampollas entre muchos convencionales (como en la nueva definición de la mayoría cualificada).

³⁰ Para un estudio detallado del Proyecto de la Convención, *vid.* PEREIRA MENAUT *et alii* (2003), y ALBERTÍ ROVIRA, E., ROIG MOLÉS, E., (2004).

al presidente de turno del Consejo Europeo, Silvio BERLUSCONI, el 18 de julio de 2003³⁰.

El texto comienza con un Preámbulo encabezado por una cita de Tucídides: "Nuestra Constitución se llama democracia... porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría"³¹. Cuenta con 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 completa y 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 artículos³².

³⁰ El Praesidium había presentado el primer borrador íntegro del Proyecto de Constitución Europea el 24 de mayo, respecto de la Parte I (CONV 724/03), y tres días más tarde las Partes II, III y IV (CONV 725/03). En comparación con el anteproyecto de GISCARD, la Parte II pasaría a ser la Carta de los Derechos Fundamentales; de la misma forma, las políticas y las disposiciones generales y finales, constituirían respectivamente las Partes III y IV del texto.

³¹ Esta cita desaparecería, sin aparente motivo, de la versión final de la Constitución rubricada en Roma el 29 de octubre de 2004. En el Preámbulo 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. Sí se produjo cierta polémica en el apartado relativo a las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, en el que tanto la Iglesia Católica como algunos líderes europeos buscaron hacer una referencia al cristianismo. Sobre este punto, WEILER afirmaba, tras examinar las Constituciones de los países de la Unión, 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, 2003, 62-63).

³² Las Partes III y IV también fueron dadas a conocer en Salónica, pero a diferencia de las dos primeras, cuyo contenido se mantuvo como definitivo, se trataba de

A este amplio caudal normativo-constitucional habría que añadir los cinco Protocolos anexos al Proyecto de Tratado Constitucional que, como dice el art. 6 de la Parte IV, forman parte del mismo: el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea*; el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*; 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 en 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.

B. 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.

una versión provisional. Así, la Parte III pasó de 338 a 342 artículos, introduciendo dos importantes modificaciones: por iniciativa alemana mantiene la prerrogativa estatal respecto a la fijación de cuotas de entrada a la inmigración (art. 168.5), e introduce la denominada "excepción cultural" (a propuesta francesa) por la que será necesario la unanimidad del Consejo "para la negociación y la celebración de acuerdos en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando éstos puedan afectar negativamente a la diversidad cultural y lingüística de la Unión" (art. 217.4.2). En lo que respecta a la Parte IV, se le añadió un artículo dedicado a la "simbología" de la Unión (bandera, himno, lema-divisa, moneda y día de Europa).

1. Definición y objetivos de la Unión

El art. 1 introduce algunas destacadas variaciones respecto a su análogo del TUE: 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)³³; igualmente serían los Estados los que confieren competencias a la Unión, ejerciéndose éstas de modo comunitario³⁴.

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 TCE y 2 del TUE³⁵.

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 petición del

³³ Sin embargo se omite toda referencia a los pueblos que sí había en el art. 1 del TUE; esta modificación pueblos-ciudadanos fue uno de los cambios introducidos respecto al Proyecto de arts. 1-16, de 6 de febrero de 2003 (CONV 528/03), trasladándose la mención de los pueblos al Preámbulo.

³⁴ El borrador de 24 de mayo de 2003, 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.

³⁵ Sí conviene reseñar el art. 3.5 del Proyecto, que puede entenderse como una referencia genérica al principio de atribución y de proporcionalidad.

representante del gobierno español, el respeto de "las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, 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 estructura 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 PESC y la CPJMP y que acercaba el funcionamiento de estos dos pilares a las relaciones intergubernamentales (frente al 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 texto constitucional.

El Proyecto 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); de la 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 PSP³⁶. Sólo haremos unas

³⁶ 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 porque 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 del principio de subsidiariedad (punto 7 del PSP en relación con el art. 270 de la Parte III).

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 implica 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 nacionales³⁷.

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, lo que, aunque realidad fáctica desde hace décadas, carecía de cobertura en los Tratados³⁸. El art. 10.2 haría mención a la vertiente "positiva" del deber de lealtad comunitaria, completando lo dispuesto en el art. 5.2.

³⁷ Para algunos autores, esto demostraría que el verdadero problema no era de competencias, sino de déficit de legitimidad (VERGÉS BAUSILI, 2002, 16).

³⁸ La conversión de este principio jurisprudencial en un artículo explícito de la Constitución puede implicar en España problemas de compatibilidad entre el Tratado Constitucional europeo y la *Carta Magna* española, que en el art. 9.1 proclama su supremacía. En este sentido, el Consejo de Estado ha señalado que "El fundamental extremo en que el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa puede entrar en conflicto con la vigente Constitución española es, [...] el relativo a la supremacía de la Constitución española", recomendando al gobierno "Que, con carácter previo a la ratificación, [...] se haga uso de la facultad prevista en el artículo 95.2 de la Constitución para que el Tribunal Constitucional declare si existe o no contradicción entre el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y la propia Constitución española", *vid. Dictamen del Consejo de Estado relativo al Tratado por el que se establece la Constitución Europea*, de 21 de octubre de 2004 (2544/2004). No obstante, la CIG, en lo que parece un intento de conciliar este precepto con los ordenamientos jurídicos estatales, añadió finalmente una *Declaración relativa al artículo I-6* [art. 10.1 del Proyecto de la Convención], por la que se "hace constar que el artículo I-6 refleja la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia" (CIG 87/04 ADD 2 REV 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*.

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 se traduce en 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 limitado³⁹. La excepción a la operatividad del

³⁹ 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 cerrado 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

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 categorización competencial 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 competencias 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 como tal en estos ámbitos sigue siendo limitada (como puede observarse en los arts. 39 y 40) manteniéndose *de facto* la estructura actual del segundo pilar, aunque *de iure* ya no exista.

sería más claro y podrían poner en peligro el acervo comunitario, por no hablar de la dificultad de elaborar dichos listados en la práctica (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 1997, 228-232); de forma similar, CHARPENTIER considera que intentar solucionar los problemas que puedan existir en la delimitación competencial con un catálogo sería peor que la enfermedad (CHARPENTIER, 1997, 70).

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 concibiendo como cláusula unidireccional, es decir, por medio de este artículo no se podrían hacer renacionalizaciones de competencias⁴⁰.

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.

3. Principales rasgos de la arquitectura institucional⁴¹

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

⁴⁰ 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.

⁴¹ Un análisis del cuadro institucional salido de los trabajos de la Convención puede verse en ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, M. P., (2004).

Grupo de Trabajo específico sobre ella⁴². Otra dificultad radicaba en que no estaba nada claro el mandato de la Convención para realizar una reforma en este punto; para muchos, 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 (éste sería uno de los argumentos que el gobierno español utilizaría para justificar el mantenimiento del sistema de mayoría cualificada adoptado en Niza).

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. A mayores estarían otras dos instituciones de la Unión, importantes también pero de otro nivel, como 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:

⁴² 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 resultaba 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.

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)⁴³. 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: basta con recordar la generalización de la codecisión como procedimiento legislativo ordinario en la que el Parlamento tiene un papel real decisorio como legislador. De todas formas, como acabamos de comentar, su papel en la elección del presidente de la Comisión podía haber sido mejorado, 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

⁴³ Lo destacable aquí es que la nueva distribución no se aplicará 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.

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 (se introduce la pertenencia de su presidente, que ya no será jefe de Estado o de gobierno de un país, y 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" podría permitir hipotéticamente acordar decisiones con algún miembro en contra.

El art. 21 sí 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 roces 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)⁴⁴.

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 Unión⁴⁵. Esta regla

⁴⁴ Las presidencias de las demás formaciones del Consejo se mantendrán rotatorias, pero ampliándose el mandato de seis meses a un año (art. 23.4).

⁴⁵ 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

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. Lo que sucede es que la nueva propuesta tiene dos grandes danmificados: España y Polonia. Así, aunque formalmente España incluso subiría su porcentaje de votos, ya que los 27 votos 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 intereses⁴⁶.

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 Constitución⁴⁷; el

corrección resultante de la no incorporación de Bulgaria y Rumanía. Finalmente, el apartado 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 adoptarse a través del procedimiento legislativo ordinario (la antigua codecisión) y por mayoría cualificada.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

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.

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 voto⁴⁸ (llamados simplemente comisarios) procedentes de los países sin comisarios de pleno derecho en ese mandato. Debemos señalar, al igual que en el caso del Parlamento Europeo, que la puesta en práctica de estas disposiciones se aplazaría hasta el año 2009. Los dos últimos apartados de este precepto (arts. 25.4 y 25.5) mantendrían respectivamente el carácter independiente de esta institución, así como su responsabilidad colegiada ante la Eurocámara⁴⁹.

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

⁴⁸ La coexistencia entre dos tipos de comisarios, de distinto nivel y nacionalidad, no parecía muy adecuada, al tiempo que tampoco estaba claro cuál iba a ser el papel de los "comisarios delegados"; esta situación, junto al deseo de los nuevos Estados de la Unión de contar con un comisario propio, convertiría en inviable esta propuesta de composición en la CIG.

⁴⁹ 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.

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 procedimiento⁵⁰. 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; igualmente, el citado apartado establece que 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, y que el mandato de la Comisión se mantenga 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, sería vicepresidente de la Comisión y, al tiempo, presidente del Consejo de Asuntos Exteriores⁵¹, participaría en los trabajos del

⁵⁰ Este sistema de elección del presidente de la Comisión 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.

⁵¹ Este sistema sería conocido como el de "doble sombrero", no estando exento de riesgos, como una potencial falta de integración del ministro de Asuntos Exteriores en la Comisión, actuando más como miembro del Consejo que de la Comisión. La entonces ministra de Asuntos Exteriores española había

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 (algo que 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 mandato⁵². El apartado 3 recoge finalmente las

manifestado, que no podía aceptarse con esta fórmula una comunitarización de la PESC por la puerta de atrás ignorando su lógica intergubernamental (PALACIO, 2003, 52).

⁵² 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 de la Convención algunas alteraciones terminológicas: el Tribunal de Justicia pasó a denominarse Tribunal de Justicia Europeo, y el actual Tribunal de Primera Instancia, Tribunal de Gran Instancia (el texto definitivo de la Constitución optó por la nomenclatura Tribunal de Justicia/Tribunal General).

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 forma confusa⁵³ y sigue existiendo una falta de jurisdicción del Tribunal de Justicia en determinadas materias⁵⁴.

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 los anteriores para diferenciar el carácter principal y secundario de unos y otros: el Banco Central Europeo (art. 29)

⁵³ 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.

⁵⁴ 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).

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, la atribución de funciones que sobrepasen el mero ámbito consultivo o, respecto del Comité de las Regiones, un mayor reconocimiento de la especificidad regional respecto de los entes locales⁵⁵.

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*) y, como ya hemos comentado, serían cuestiones estrechamente conectadas con el tema competencial.

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 y no orgánica⁵⁶, sustentado en bases jurídicas con

⁵⁵ 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).

⁵⁶ No se puede hacer una comparación entre la precisa 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 (MANGAS

vocación de permanencia y sin una jerarquización de los actos normativos, produce regulaciones excesivamente detalladas.

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 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:

- 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 (actual 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).
- Actos delegados, que conforme al art. 35 podrían completar o modificar los elementos no esenciales de la

MARTÍN, LINÁN NOGUERAS, 2002, 102). Ahora bien, la realidad muestra que una "perfecta" separación de poderes dista también en el ámbito estatal de estar en su mejor momento.

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 Comisión⁵⁷.

- Actos de ejecución recogidos en el art. 36, por medio de los que se ejecutarían los actos legislativos o los actos delegados. Cabe recordar aquí que el apartado 1 manifiesta 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 a adoptar, éste se determinará en base al principio de proporcionalidad del art. 9; el apartado 2 consagra, por su parte, la obligación de

⁵⁷ 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 excesivamente detalladas (el *micromanagement*) podría verse disminuido.

motivación (importante también a efectos de subsidiariedad, y 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)⁵⁸ y de la Política Común de Seguridad y Defensa (art. 40)⁵⁹, así como para la realización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (art. 41)⁶⁰.

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 Europeo⁶¹; ante esta situación, el Proyecto de la Convención pretende no tanto eliminar procedimientos como generalizar como supuesto legislativo general la codecisión. De

⁵⁸ 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).

⁵⁹ El art. 40 relativo a la ejecución de la Política de Seguridad y Defensa Común, 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 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).

⁶⁰ 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.

⁶¹ Informe final del Grupo IX sobre simplificación, de 29 de noviembre de 2002 (CONV 424/02). Ante esta situación, no es raro hablar de "una cierta sensación de caos interno" (MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, 2002, 361).

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 parte⁶².

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 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.

Finalmente, incluidas también en el Título V estarían la cláusula de solidaridad del art. 42, con una estructura similar a

⁶² De todas formas no hay que olvidar 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.

la anteriormente vista del art. 40.7, pero encaminada principalmente a la lucha contra el terrorismo (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 III⁶³.

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 instrumentos ya existentes como el Defensor del Pueblo (art. 48 de la Parte I, art. 43 de la Parte II), se mejoran otros como el acceso a la documentación de la Unión⁶⁴, 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, trans-

⁶³ El texto de la Convención no introduce aquí demasiados cambios, pues el salto cualitativo ya se dio en Niza, que admitió 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).

⁶⁴ *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).

parencia 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 de suspensión de los derechos de pertenencia a la Unión⁶⁵, 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, resulta contradictorio con el carácter pretendidamente constitucional del texto⁶⁶.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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 imbuidos 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".

C. 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 I⁶⁷. 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 con la presentación del primer borrador completo el 24 de mayo de 2003.

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 terminológico⁶⁸ 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 Unión⁶⁹. En un sentido similar se explica el inciso incluido a petición británica, en el párrafo 4 del

⁶⁷ El art. 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, 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. Esta disposición forma 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).

⁶⁸ *Vid. CONV 726/03*, de 26 de mayo.

⁶⁹ 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.

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".

D. 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 los insuficientes avances de esta parte que, en gran medida, reproduce literalmente el contenido del TCE. 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 materias⁷⁰. Así, junto a la eliminación de barreras para que

⁷⁰ La toma de decisiones por mayoría cualificada aumentaría considerablemente, así como su control por el Tribunal de Justicia; no obstante, en el ámbito de

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 enumera⁷¹. De la misma forma, Eurojust sale fortalecida (art. 174) siendo posible la creación de una Fiscalía Europea (art. 175), y mejorando los mecanismos de cooperación policial, dando también mayor peso a Europol (art. 177)⁷².

Por su parte, la Política Exterior y de Seguridad Común 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 CPJMP, los Estados miembros mantendrían su derecho de iniciativa conforme al art. 165 de la Parte III.

⁷¹ 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.

⁷² Con todo, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia continúa siendo un ámbito en el que algunos Estados son reacios de perder prerrogativas; baste 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.

la estructura de pilares no acaba de ser aquí muy real. Conforme a lo ya 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" (se mantiene pues el sistema del art. 23.2 del TUE). 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)⁷³.

E. 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

⁷³ 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.

la CEEA o Euratom⁷⁴. 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 fundamentales⁷⁵. 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 ulteriores revisiones, haciendo el texto muy difícil prescindir de ella⁷⁶. No obstante, el art. 7.3 sigue exigiendo que todos los Estados miembros ratifiquen las enmiendas modificativas, lo que en una Europa a 25 supone hacer muy complicadas las nuevas reformas, y tampoco establece procedimientos de revisión diferenciados según la Parte de que se trate⁷⁷. En lo que respecta a

⁷⁴ Vid. *Protocolo por el que se modifica el Tratado Euratom*.

⁷⁵ El modelo de la Convención es diferente a la opción, primeramente barajada, de redactar un Tratado breve coexistente con los demás; dicha posibilidad había sido propuesta por el Instituto Universitario Europeo: se redactaría un Tratado Básico que incluiría todo el contenido del TUE (con dos Protocolos adjuntos relativos a la PESC y a la CPJMP) y algunas disposiciones fundamentales del TCE, dejando el TUE de estar vigente, pero no así el Tratado de la Comunidad, *vid. A Basic Treaty for the European Union. A study of the Reorganisation of the Treaties*, 15 de mayo de 2000.

⁷⁶ 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 la reformas, vaya a prescindir de él.

⁷⁷ 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 respecto al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección 1ª del Título I y al Título II en el art. 168), pero no la Parte III, compuesta por

la novedosa cláusula introducida en el apartado 4⁷⁸, 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 también 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

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. De forma análoga, Araceli MANGAS planteaba que las disposiciones constitucionales exigieran una mayoría muy cualificada para su revisión (en torno a 5/6 de los Estados que representasen al 90% de la población), mientras que las disposiciones sectoriales podrían ser modificadas con el apoyo de 2/3 de los Estados (MANGAS MARTÍN, 2003, 91, nota 34; nótese que hablaba de dos Tratados diferentes, aunque la Convención finalmente optó por un único texto).

⁷⁸ "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*).

conservación a efectos de ratificación que respecto de futuras revisiones: como texto que deroga anteriores Tratados Internacionales ratificados de forma unánime, habría de ser adoptado de igual forma (unánimemente).

F. EL PAPEL DE LAS REGIONES⁷⁹

Hasta ahora los Tratados apenas hacían mención de la esfera regional de la Unión, concebida como una cuestión de política interna, si bien era perceptible un mayor acercamiento a esta realidad desde la adopción del TUE en Maastricht, con la creación del Comité de las Regiones, la novedosa redacción del antiguo art. 146 del TCE (actual art. 203) que eliminaba el impedimento para que los ministros regionales pudieran representar a los Estados en el Consejo, y la configuración del principio de subsidiariedad⁸⁰.

¿Qué ha aportado el Proyecto constitucional al nivel regional? El art. 5.1 de la Parte I hace un reconocimiento de la dimensión regional con carácter general, ya que, al respeto a la identidad nacional de los Estados, se añade expresamente el de la autonomía local y regional⁸¹. En sentido similar estarían el

⁷⁹ No pretendemos estudiar el papel que las entidades subestatales desempeñan en la Unión Europea, pues ello excedería con mucho el ámbito de este trabajo, sino tan sólo esquematizar las referencias del Proyecto al fenómeno regional. En relación con las comunidades autónomas españolas, *vid.* con carácter general, ARIAS MARTÍNEZ (1998) y ROIG MOLÉS (2002). Especialmente interesante resulta la comparación que establecen entre la situación española y la de Alemania, Austria, Bélgica e Italia.

⁸⁰ La evolución de la presencia regional en los Tratados comunitarios puede verse en ARIAS MARTÍNEZ (1998, 36-44).

⁸¹ Para ALDECOA, esto supondría el primer reconocimiento en un texto constitutivo europeo de los niveles regionales y locales (ALDECOA LUZÁRRAGA, 2003b, 13). Ahora bien, al margen de declaraciones solemnes, conviene precisar: lo realmente novedoso es que la dimensión regional se tiene en cuenta para el funcionamiento de determinados principios básicos (como el de subsidiariedad), y no tanto el

Preámbulo de la CDF, así como su art. 22 (referido a la diversidad cultural, religiosa y lingüística).

Importante es, de igual forma, el papel otorgado por el texto a la relación entre el principio de subsidiariedad y las entidades regionales. El novedoso inciso relativo al nivel regional y local incluido en la configuración del principio de subsidiariedad del art. 9.3, es desarrollado en el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*: antes de poner un acto legislativo, la Comisión realizará amplias consultas en las que tendrá en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas (punto 2 PSP); la ficha de subsidiariedad deberá tener en cuenta la legislación regional a la hora de elaborar leyes marco europeas (punto 4); 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 dicha 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 Tribunal de Justicia por incumplimiento del principio de subsidiariedad; y el eficaz funcionamiento de determinados

reconocimiento del hecho regional en sí mismo, pues menciones en los Tratados (aunque parciales y escasas) sí existían.

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 propia Convención, los miembros del Comité de las Regiones únicamente tenían el rango de observadores, no se creó un Grupo de Trabajo específico⁸², y la cuestión se despachó a través del grupo de contacto "Regiones y entidades locales" y la celebración de una sesión plenaria dedicada al fenómeno regional el 6 y 7 de febrero de 2003. En suma: el perfil regional de la Convención fue limitado, lo que, en cierta medida, contribuyó a limitar también los resultados.

V. LAS DIFICULTADES DE LA CIG: DEL BLOQUEO INICIAL AL ACUERDO DE JUNIO DE 2004

Todo el cuadro dibujado por la Convención que acabamos de ver no dejaba de estar supeditado en última instancia a la CIG (abierto 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.

⁸² Si bien la problemática regional apareció incidentalmente en otros Grupos, como los relativos a la subsidiariedad, simplificación, o competencias complementarias.

El Proyecto era, en líneas generales, aceptado por todos⁸³; tenía una verdadera dimensión constitucional⁸⁴, combinando elementos intergubernamentales (la PESC, el Consejo Europeo con la nueva figura de su presidente, o la revisión unánime) con aspectos claramente federales (primacía, categorización con potencial, fortalecimiento del Parlamento Europeo y de la Comisión, la creación de un Consejo Legislativo o la codificación de la Comisión) a modo de una especie de federalismo intergubernamental; incluso el Reino Unido, tras "imponer" algunas cláusulas (supresión de la referencia a una organización federal o mantener el veto en fiscalidad y políticas sociales)

⁸³ 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 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, 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.

⁸⁴ No procede entrar ahora en el debate sobre su carácter constitucional. Sólo diremos que, para nosotros, su formalización jurídica como Tratado Internacional (con 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.

mostraba su conformidad con la idea de tener una Constitución Europea.

Las dificultades para alcanzar un acuerdo en la CIG se concentraban en el apartado institucional⁸⁵: 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 acabó impidiendo la adopción del texto constitucional en el Consejo Europeo de Bruselas (12 y 13 de diciembre de 2003)⁸⁶.

No obstante, existía un interés generalizado entre los distintos líderes europeos en alcanzar un acuerdo constitucional a lo largo del año 2004 que contribuyera a borrar la imagen de desunión dada en diciembre. A ello habría que añadir algunos acontecimientos que facilitaron el acercamiento de posturas: 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) previsto en el art. 24 del texto de la Convención; y la dimisión del primer ministro polaco, Leszek MILLER, acérrimo defensor del sistema de voto acordado en Niza.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ Alemanes y, sobre todo, franceses defendían el modelo previsto en el art. 24 del texto convencional, rechazando modificar los porcentajes (de mayoría de Estados y 60% de población); por su parte, españoles y polacos, hicieron *casus belli* del modelo establecido en el Tratado de Niza, que les otorgaba gran poder en el Consejo.

De esta forma, en el Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004, y bajo el impulso de la presidencia irlandesa, se aprobaba definitivamente el texto constitucional, manteniendo la base del Proyecto de la Convención que hemos estudiado (con las correcciones técnicas hechas en la CIG) aunque incluyendo (con algunas modificaciones para poder alcanzar la necesaria unanimidad⁸⁷).

Apenas cuatro meses después, el 29 de octubre, los jefes de Estado y de gobierno de los 25 firmaban en Roma la Constitución⁸⁸. El texto constitucional cuenta finalmente con 448 artículos, 36 Protocolos y dos Anexos, junto con 50 Declaraciones anexas al Acta Final. Sus novedades más significativas, en relación al texto aprobado por la Convención, se centran en el apartado institucional: incremento del número máximo de miembros del Parlamento Europeo (de 736 a 750) y del mínimo de diputados asignados a cada Estado (de 4 a 6), con el tope de 96 escaños por país (art. I-20); desaparición definitiva del Consejo Legislativo (algo que se vislumbraba desde el comienzo de la CIG); novedoso modelo de ejercicio de la presidencia de las diferentes formaciones

⁸⁷ Transitoriamente, mientras se llevaba a cabo la revisión jurídico-lingüística del texto, la Secretaría de la CIG elaboró versiones provisionales del Tratado Constitucional consolidado (CIG 86/04), así como de sus Protocolos anexas (CIG 86/04 ADD 1) y de las Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental (CIG 86/04 ADD 2). Además, se aceptó la propuesta de numeración arábiga continua de todos los artículos (acompañados por el número romano correspondiente a cada Parte), con el fin de evitar la confusión generada por el hecho de que cada una de las cuatro partes tuviera su propia numeración.

⁸⁸ Dos instrumentos fueron firmados en Roma: en primer lugar, la Constitución propiamente dicha (CIG 87/04 REV 1, denominada después de la rúbrica, con la incorporación de los nombres y cargos de los plenipotenciarios en el Preámbulo, como CIG 87/2/04 REV 2) con sus Protocolos anexas (CIG 87/04 ADD 1 REV 1; REV 2 para las versiones alemana y finesa). Paralelamente, los plenipotenciarios de los 25 y, en este segundo caso, también de Bulgaria, Rumanía y Turquía (como observadores), rubricaron el Acta Final de la CIG (CIG 87/04 ADD 2 REV 2).

del Consejo de Ministros, que serían desempeñadas (salvo en el caso del Consejo de Asuntos Exteriores) por grupos preestablecidos de tres Estados miembros por un período de 18 meses, correspondiendo a cada miembro del grupo la presidencia por 6 meses (la Convención preveía una duración anual), asistiéndole los otros dos en base a un programa común⁸⁹; o la composición de la Comisión Europea por un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de países de la Unión (art. I-26.6; en una UE a 27 constaría de 18 comisarios), si bien, conforme a lo dispuesto en el art. I-26.5, ello previsiblemente no sucederá hasta el 2014 (mientras, se mantiene el criterio de que cada Estado miembro tenga un comisario).

Pero el cambio que, a nuestro juicio, resulta más significativo respecto a la Convención, se refiere a la mayoría cualificada. Su definición final (que pasa del art. 24 al I-25) supone que para la adopción de decisiones por mayoría cualificada se necesiten como mínimo el 55% de los Estados (incluyendo al menos 15 de ellos) que representen como mínimo al 65% de la población. Igualmente, también se aumentan los porcentajes de la cláusula excepcional, por la que si el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión o del ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría exigida sería del 72% de Estados que comprendieran al menos el 65% de la población⁹⁰.

⁸⁹ Vid. *Declaración relativa al apartado 7 del artículo I-24 sobre la decisión del Consejo Europeo relativa al ejercicio de la Presidencia del Consejo* (CIG 87/04 ADD 2 REV 2); de forma análoga, también se dispone que la presidencia del Comité de Representantes Permanentes sea ejercida por un representante del Estado que esté presidiendo el Consejo de Asuntos Generales, y que un representante del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se encargue de la presidencia del Comité Político y de Seguridad.

⁹⁰ Además, y para que esta fórmula fuera aceptable para todos, se introdujeron una serie de matices: la minoría de bloqueo, que se conseguiría al reunir más del 35% del total poblacional de la Unión, tendría que estar constituida como mínimo

La valoración de la nueva configuración de la mayoría cualificada realizada por la CIG está llena de claroscuros. Ciertamente que la redacción finalmente adoptada deja a España en una posición razonable respecto de las alianzas que pueda realizar para la defensa de sus intereses específicos: la reducción en cinco puntos del porcentaje de población para bloquear (del 40% de la Convención al 35% de la CIG) permite a España llegar a ese umbral con la tradicional alianza mediterránea para la defensa, por ejemplo, de la agricultura. No obstante, y aún admitiendo que sin esta fórmula de compromiso probablemente hoy seguiríamos sin Constitución, no nos deja satisfechos: la propuesta de doble mayoría presentada por la Convención ha sido desnaturalizada, convirtiendo porcentajes claros (50-60%) en artificiosos (55-65%), al tiempo que se rodea de multitud de matices y excepciones incomprensibles para el ciudadano. Ahora bien, siendo esta fórmula menos osada que la prevista en la Convención y mucho más embarullada, sigue resultando una vía más eficaz para la toma de decisiones en la Europa ampliada que la prevista en Niza.

Fuera del ámbito institucional, creemos conveniente salientar dos retoques realizados por la CIG en la Parte IV. En primer lugar, la regulación de tres procedimientos de revisión

por cuatro países (medida protectora frente a los Estados de mayor población); las abstenciones no se tendrían en cuenta al contabilizar países y población; y en aquellos casos donde no todos los miembros del Consejo tengan derecho a voto (por ejemplo, en la Eurozona o en las cooperaciones reforzadas), estas cláusulas serán adaptadas de manera que el cómputo sólo se refiera a dichos Estados. Incluso, a petición de Polonia, se añadió un confuso mecanismo por el que, si los miembros del Consejo representan al menos tres cuartas partes del nivel de población o del número de Estados necesarios para constituir una minoría de bloqueo, e indican su oposición a un acto del Consejo adoptado por mayoría cualificada, éste órgano discutirá el asunto, haciendo todo lo posible por llegar a un acuerdo antes de votar.

constitucional: el ordinario del art. IV-443, que recoge el modelo que se preveía en la Convención⁹¹; el simplificado del art. IV-444, sustentado en las cláusulas "pasarela"⁹²; y el procedimiento simplificado del art. IV-445, respecto del Título III de la Parte III (Políticas y acciones internas de la Unión)⁹³. En segundo lugar, la adicción al art. 10 del Proyecto convencional (art. IV-448 del texto final de la CIG) de un segundo apartado que abre la puerta a la traducción de la Constitución a aquellos idiomas que, siendo oficiales en todo o parte de un Estado miembro, carecen de la consideración de lengua oficial de la Unión⁹⁴. De hecho, la CIG manifiesta que esta posibilidad de traducción "[...] contribuye a cumplir el objetivo de respetar la riqueza de la diversidad cultural y lingüística de la Unión [...]", recomendando que los Estados miembros interesados en hacer uso de esta facultad comuniquen al Consejo, en los seis meses siguientes a la firma

⁹¹ Conforme al art. 7 de la Parte IV del texto convencional, la revisión mantenía su carácter unánime, introducía la exigencia de una Convención previa a la futura Conferencia Intergubernamental y disponía, aunque de forma un tanto ambigua, la posibilidad de que el Consejo Europeo pudiera poner en funcionamiento la Constitución si en el plazo de dos años desde su firma cuatro quintas partes de los Estados la ratificaran y alguno o algunos no lo hicieran.

⁹² En los ámbitos de la Parte III en los que un acto haya de ser adoptado por unanimidad del Consejo, el Consejo Europeo podrá permitir por unanimidad que el Consejo (de Ministros) se pronuncie por mayoría cualificada, previo consentimiento del Parlamento Europeo (quedan excluidas las decisiones con repercusiones militares o en el ámbito de la defensa); el mismo procedimiento podría ser empleado para pasar de los procedimientos legislativos especiales al procedimiento legislativo ordinario (la codecisión).

⁹³ El Consejo Europeo podría modificar cualquier disposición de esta parte por unanimidad, aunque dichos cambios no entrarían en vigor hasta que fueran ratificados por los Estados miembros de acuerdo a sus respectivas normas constitucionales. En todo caso, las tres vías de revisión siguen necesitando, bajo diferentes mecanismos, la unanimidad, con lo que el supuesto cambio es más formal que real.

⁹⁴ El art. IV-448.1 hace referencia a las lenguas en que será considerado auténtico el texto (21 con la ampliación), reflejando lo ya dispuesto en la Convención.

de la Constitución, el idioma o idiomas a los que ésta será traducido⁹⁵; el avance que estas disposiciones introducen para territorios con lengua propia como Galicia, no impide ver como, una vez más, la UE canaliza la presencia regional a través de los Estados.

El acuerdo final logrado por los 25 constata que crisis importantes (fracaso de la Comunidad Europea de Defensa, *silla vacía*, rechazo danés al TUE o irlandés a Niza, etc.) no impiden el fortalecimiento posterior del proceso de integración. El proceso constitucionalizador europeo de los últimos años es claramente positivo. En este sentido, creemos que la labor de la Convención ha sido fundamental⁹⁶: el contenido de su Proyecto constitucional (aun con el lunar de la problemática institucional y de su larga extensión) o su propia denominación como Constitución han sido aceptados; además, el método convencional ha gozado de amplio respaldo⁹⁷, siendo incuestionable que ha propiciado un debate más rico y transparente, aunque no necesariamente del todo más democrático y abierto a la ciudadanía, puesto que 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

⁹⁵ Declaración relativa al apartado 2 del artículo IV-448 (CIG 87/04 ADD 2 REV 2).

⁹⁶ Resulta ilustrativo el inciso añadido en la CIG al Preámbulo de la *Carta Magna*, en el que queda constancia expresa de la ligazón entre el texto definitivo y el Proyecto redactado por la Convención: “AGRADECIDOS a los miembros de la Convención Europea por haber elaborado el proyecto de esta Constitución en nombre de los ciudadanos y de los Estados de Europa, [...]” (CIG 87/2/04 REV 2).

⁹⁷ Con todo hay excepciones, como Richard BELLAMY, quien consideraba a la Convención como innecesaria y prematura, pudiendo incluso dañar el dinámico desarrollo de la UE y perjudicar la legitimación popular, (BELLAMY, 2003, 3).

diplomáticas abriendo las puertas de la negociación día a día a través de Internet" (DE AREILZA CARVAJAL, 2003, 44-45)⁹⁸. Este acercamiento de la Unión a los ciudadanos será el próximo reto a alcanzar: se presenta problemático, como pudo verse con la elevada abstención en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2003, pero resulta, a todas luces, esencial.

BIBLIOGRAFÍA*

ALBERTÍ ROVIRA, E. (dir.), ROIG MOLÉS, E. (coord), (2004): *El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch.

ALDECOA, F., (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*, 9.

— (2003a): "Innovación política europea. Su dimensión exterior", en *Política Exterior*, vol. VII, 91, enero/febrero, 13-24.

⁹⁸ 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.

* Omitimos reproducir nuevamente las fuentes documentales empleadas, principalmente los documentos de trabajo de la propia Convención y de la Conferencia Intergubernamental, así como los emanados de las diversas instituciones europeas, cuyas referencias se encuentran en las correspondientes notas a pie de página.

ALDECOA, F., (2003b): "El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa", en *Working Paper del Real Instituto Elcano*, 24.

AMATO, G., (2002): "El futuro de Europa", *El País*, 24 de noviembre, 15.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P., (2004): "Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada", en PUEYO LOSA, J. (dir), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo, 83-127.

ARIAS MARTÍNEZ, M. A., (1998): *Comunidades Autónomas y elaboración del derecho comunitario europeo: un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.

BELLAMY, R., (2003): "Which Constitution for what kind of Europe? Three models of European Constitutionalism", en *The Federal Trust for Education and Research*, january.

CANCELA, C., (2001): *El proceso de constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*, Santiago de Compostela, Universidade de Santiago de Compostela.

CHARPENTIER, J., (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, 65-71.

CHITI, M. P., (2002): "¿Delimitación o reparto de competencias entre Unión Europea y Estados miembros?", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 69-83.

CRAIG, P., (2002): "Constituciones, constitucionalismo y la Unión Europea", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 229-265.

DE AREILZA CARVAJAL, J. M., (2003): "La Convención Europea: un balance", *Política Exterior*, vol. XVII, 94, julio/agosto, 43-52.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J., (2002): "El futuro del sistema competencial comunitario: algunas propuestas de reforma", en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 85-102.

DÍEZ-PICAZO, L. M., (2002): *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Madrid, Civitas.

ESTRELLA DE NORIEGA, A., (2002): "Por qué Europa necesita una Constitución", *El País*, 22 de junio, 13-14.

FRIEDRICH, C. J., (1975): *Gobierno constitucional y democracia. Teoría y práctica en Europa y América*, vol. I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos.

GRIMM, D., (1996): "¿Necesita Europa una Constitución?", *Debats*, 55, 4-20.

HABERMAS, J., (1996): "Observaciones a "¿Necesita Europa una Constitución?", *Debats*, 55, 21-24.

HOFFMANN, L., (2002): "The Convention on the Future of Europe-Thoughts on the Convention-Model", *Jean Monnet Working Paper* (New York), 11.

MANGAS MARTÍN, A., (2003): "La Unión Europea y su futuro: El debate competencial", *Noticias de la Unión Europea*, 218, 79-93.

- MANGAS MARTÍN, A., LIÑÁN NOGUERAS, D. J., (2002): *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Tecnos.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., (1997): *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, McGraw Hill.
- (2002): “La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 12, 343-391.
- OREJA AGUIRRE, M., (2002): “En busca de una Constitución para Europa”, *Política Exterior*, vol. XVI, 88, julio/agosto, 87-101.
- PALACIO, A., (2003): “La Convención Europea, un gran avance”, *Política Exterior*, vol. XVII, 91, enero/febrero, 47-58.
- PEREIRA MENAUT, A. C., (1997): *Lecciones de Teoría Constitucional*, Madrid, Colex.
- PEREIRA MENAUT, A. C., et alii (2003): *Proxecto de Tratado polo que se institúe unha Constitución para Europa. Edición comentada*, Santiago de Compostela, Fundación Galicia Europa.
- PERNICE, I., (2001): “The European Constitution”, *16th Sinclair-House Talks*, Bad Homburg.
- ROIG MOLÉS, E., (2002): *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- VERGÉS BAUSILI, A., (2002): “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, *Jean Monnet Working Paper* (New York), 9.
- WEILER, J. H. H., (2003): *Una Europa cristiana. Ensayo exploratorio*, Madrid, Encuentro.