

# Reflexiones sobre el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa

Por CRISTINA HERMIDA DEL LLANO  
Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

*SUMARIO:* En este trabajo se analiza críticamente el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, formalmente aprobado por los líderes europeos en la Cumbre de Bruselas de junio de 2004. El texto constitucional no sólo ha incluido la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea con carácter jurídicamente vinculante, sino que ha establecido una verdadera separación de poderes a nivel institucional. De otro lado, el texto goza de ciertos rasgos que pueden considerarse impropios de una Constitución nacional común. Se hace hincapié en las principales aportaciones de la Constitución Europea para todos los Estados miembros de la Unión Europea.

El proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, tras largos debates y retoques sustanciales, terminaría desembocando en la Constitución Europea. El texto constitucional constituye, pues, la culminación de un proceso iniciado en febrero de 2002 con la Convención sobre el futuro de Europa. A pesar del deseo de algunos de que la firma de la Constitución se efectuara en Roma el 9 de mayo de 2004, en vísperas de las elecciones europeas del mes de junio, que le imprimirían el sello de un referendo popular<sup>1</sup>, el texto constitucional no sería formalmente aprobado hasta el 18 de junio de 2004<sup>2</sup>. En esta

---

<sup>1</sup> Vid. GISCARD D'ESTAING, V., Presidente de la Convención Europea, *Declaración de Roma*, Roma, 18 de julio de 2003, pp. 3 y 5.

<sup>2</sup> En su reunión del 18 de junio de 2004, los Jefes de Estado o de Gobierno dieron su aprobación a los textos que figuran en el documento CIG 81/04, modificados y completados por los textos adjuntos al documento 85/04. Estos documentos contienen las modifi-

fecha, los diez nuevos Estados miembros eran ya miembros de pleno derecho de la Unión. De este modo, los líderes de los Veinticinco, en la Cumbre de Bruselas de junio de 2004, se enfrentaron al reto histórico de pactar una Constitución para Europa, sabiendo que para ello debían conseguir superar tres litigios que sus Ministros de Exteriores no habían resuelto en los casi veintiocho meses de negociaciones transcurridos, desde que se iniciara la elaboración del proyecto: el reparto de poder, el límite a la utilización del derecho de veto y la inclusión o no de una referencia al cristianismo<sup>3</sup>. Salvados estos escollos, los europeos contamos ya con una Constitución que entrará en vigor tan pronto haya sido ratificada por «todos» los Estados miembros, por lo que se espera que no esté vigente hasta el año 2006<sup>4</sup>. Probablemente, a partir de esta fecha, podamos disfrutar ya de la Carta Magna que velará por nuestros derechos con rango superior a la Constitución de cada país<sup>5</sup>. Con ella, indiscutiblemente, Europa logrará dar «el paso definitivo hacia la unión política: la unión de los ciudadanos y la unión de los Estados miembros»<sup>6</sup>.

La Constitución Europea consta de un Preámbulo<sup>7</sup> y se divide en cuatro Partes. Precisamente, es en su Parte II donde se recoge

---

caciones del texto básico de la Constitución recogido en el documento CIG 50/03, junto con sus adendas y corrigendas. Constituyen así el resultado de la Conferencia Intergubernamental. Vide Nota de la Presidencia, con fecha de 18 de junio de 2004, a las Delegaciones. Asunto: CIG 2003 –Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004. PRESID 27. CIG 85/04. Bruselas, 18 de junio de 2004.

<sup>3</sup> A estos tres litigios habría de sumarse, finalmente, la fuerte discrepancia entre Alemania y Holanda a costa del Pacto de Estabilidad. Cuestión, esta última, que daría lugar a que en la Cumbre de Bruselas de junio de 2004 los Jefes de Estado o de Gobierno aprobaran una Declaración relativa al Pacto de Estabilidad y Crecimiento, esto es, relativa al artículo III-76 del texto constitucional, la cual debería constar en el Acta Final. Vide Nota de la Presidencia, con fecha de 18 de junio de 2004, a las Delegaciones. Asunto: CIG 2003 –Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004. PRESID 27. CIG 85/04. Bruselas, 18 de junio de 2004, p. 14.

<sup>4</sup> Vista la experiencia de Tratados anteriores, se considera que el período que transcurre entre el final de una CIG, la firma y la entrada en vigor del Tratado oscila entre uno y dos años.

<sup>5</sup> Como agudamente ha advertido VIDAL-QUADRAS, A., Vicepresidente del Parlamento Europeo, en «Una Constitución para Europa», *Anuario El Mundo 2003. Constitución y Convención*, Madrid, 2003: «[...] el hecho de aprobar una Ley de leyes europea que corone los sistemas constitucionales nacionales de los Estados miembros, que sienta los principios y valores que inspiran la Unión, que consagre los derechos de sus ciudadanos, que defina sus instituciones, que delimite la distribución de competencias entre la Unión y sus Estados integrantes, que articule los procedimientos de toma de decisión en su seno, que estipule sus fuentes de financiación y que fije las políticas comunes con sus correspondientes modalidades de realización, introduce una perspectiva inédita en la vida de los pueblos europeos, acostumbrados durante siglos a tener conciencia de sí mismos y a proyectar su presencia a través de sus respectivas concepciones nacionales», p. 113.

<sup>6</sup> Vid. GISCARD D'ESTAING, V., Presidente de la Convención Europea, *Declaración de Roma*, Roma, 18 de julio de 2003, p. 3.

<sup>7</sup> El Preámbulo comienza con una cita de Tucídides II, 37: «Nuestra Constitución ... se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría». La Constitución se inspira en «las herencias culturales, religiosas y

la CDFUE, texto que apenas se modificó en la Cumbre de Bruselas de junio de 2004<sup>8</sup>. Como es de suponer, ello implica un logro decisivo en el camino del reconocimiento y protección de los derechos fundamentales en el marco de la UE<sup>9</sup>, pues se ha posibilitado que la Carta surta

---

humanistas». Finalmente, no se incluyó «la herencia cristiana», en contra de la exigencia del Vaticano. Aznar, junto con otros líderes del Partido Popular Europeo, había pedido en la Cumbre de Salónica, celebrada el 20 de junio de 2003, que en el Preámbulo de la Constitución de la UE apareciese una mención al papel de los «valores cristianos» en la conformación de la identidad europea. De nuevo, durante la CIG de octubre de 2003 se discutió el tema de que se mencionaran las raíces cristianas en el Preámbulo de la Constitución Europea. Italia, Polonia, España e Irlanda apoyaron su inclusión. Posteriormente, se mostrarían también partidarios de ello: Alemania, Austria, Holanda y el Vaticano. En cambio, a la introducción de una referencia a la herencia judeo-cristiana se opusieron Finlandia, Francia, Bélgica y Turquía. Finalmente, repito, se aprobaría la Constitución Europea en junio de 2004 sin dicha mención.

<sup>8</sup> Tan sólo se producen dos variaciones que aparecerán resaltadas aquí en letra cursiva. La primera se encuentra en el párrafo quinto del Preámbulo que ahora dice: «La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, de las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los tribunales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad de Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea». La segunda modificación se sitúa en el artículo II-52, que introduce un nuevo apartado 7: «7. Las explicaciones elaboradas como medio de dar orientación en la interpretación de la Carta de Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los tribunales de la Unión y de los Estados miembros». Vale la pena recordar que ya en el Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo. CONV 851/03, Bruselas, 18 de julio de 2003, se señaló: «La Convención observa que las “explicaciones” elaboradas a instancias del Praesidium de la Convención de la Carta, y actualizadas bajo la autoridad del Praesidium de dicha Convención, son un importante instrumento de interpretación de la Carta». Por último, resta advertir que en la Cumbre de Bruselas de junio de 2004 se aprobó la siguiente Declaración sobre las explicaciones relativas a la Carta de Derechos Fundamentales, que deberá constar en el Acta Final: «La Conferencia toma nota de las explicaciones relativas a la Carta de los Derechos Fundamentales elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea, que figuran a continuación». Vide Nota de la Presidencia, con fecha de 18 de junio de 2004, a las Delegaciones. Asunto: CIG 2003 –Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004. PRESID 27. CIG 85/04. Bruselas, 18 de junio de 2004, p. 17.

<sup>9</sup> Hay que destacar la labor que en este sentido realizó el Sector «Derechos humanos» de la Convención Europea durante los trabajos preparatorios al proyecto constitucional. Vale la pena recordar que, dentro de este Sector, en la sesión plenaria de la Convención Europea de los días 24 y 25 de junio de 2002, Bruselas, hay quien propuso una revisión de las disposiciones de la Carta, en especial, de aquellas que resultaran menos protectoras que el acervo comunitario. Por el contrario, también hubo quienes consideraron que era más oportuno no reabrir el debate sobre el conjunto de las disposiciones de la Carta, sino limitarse a las adaptaciones de carácter

verdaderos efectos jurídicos vinculantes<sup>10</sup> y adquiriera un estatuto constitucional, obligando a los Estados miembros a respetar sus disposiciones a la hora de transponer o aplicar el Derecho comunitario<sup>11</sup>. No obstante, como ha argumentado Balaguer: «Los derechos fundamentales no son categorías constitucionales autosuficientes que permitan dar satisfacción, con su simple enunciación constitucional, a todas las necesidades de regulación de las sociedades. Por el contrario, los preceptos constitucionales sólo son un punto de partida, necesario incluso para el propio equilibrio de poderes, que precisa del desarrollo democrático impulsado por el legislador, con los límites

---

técnico. A propósito de ello, vide también el informe final del Grupo II «Incorporación de la Carta/adhesión al CEDH» de la Convención Europea, 22 de octubre de 2002, Bruselas, así como el informe resumido relativo a la sesión plenaria de 28 y 29 de octubre de 2002, Bruselas, donde se precisa: «La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea se dirige a las instituciones y órganos de la Unión Europea y a los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. Por lo que atañe a su integración en el futuro Tratado, el Grupo precisa que: esta integración no atribuirá nuevas competencias a la Unión Europea; se llevará a cabo sin modificar su contenido. Sólo se requerirán, probablemente, algunas modificaciones técnicas del texto de la Carta para garantizar su total compatibilidad con el Tratado de la Comunidad Europea; en caso de que la Carta se convierta en un texto vinculante, serán competentes para conocer de los recursos sobre todo los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros, aunque también lo será en algunos casos el Tribunal de Justicia Europeo».

En el anteproyecto de Tratado Constitucional, elaborado por el Praesidium, que fue presentado por el presidente en la sesión plenaria del 28 de octubre de 2002, Bruselas, apareció ya recogida la Carta de los Derechos Fundamentales en el artículo 6 de la parte I dedicada a la arquitectura constitucional, decisión que ciertamente se mantuvo hasta el final.

<sup>10</sup> En este sentido, coincidiría con la opinión de RUBIO LLORENTE, F., defendida en su trabajo «Mostrar los derechos sin destruir la Unión (Consideraciones sobre la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea)», en García de Enterría, E. (Director) y Alonso García, R. (Subdirector), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, p. 149. Aquí el autor explica cómo con la incorporación de la Carta a los Tratados se conseguiría dotar a la Unión de un repertorio de derechos que valen como creación propia y no como mera derivación de los derechos que resultan de las tradiciones constitucionales comunes o de las obligaciones asumidas por los Estados miembros y que, en consecuencia, desplegarían efectos más amplios que los propios de los principios generales del ordenamiento. De este modo, los derechos funcionarían no únicamente como límites frente a la acción del poder sino como objetivos de la acción de éste. En suma, no se trata tanto de que la Unión consagre su respeto a los derechos para conseguir que el control del Derecho comunitario quede en manos del TJCE y se lleve a cabo sin salir de su propio marco, sino, muy al contrario, de hacer de la plena vigencia de los derechos una de las finalidades de la Unión o, incluso, la finalidad principal.

<sup>11</sup> Como precisa MÉNDEZ DE VIGO, I., «La utopía constitucional de Europa», *Anuario El Mundo 2003. Constitución y Convención*, Madrid, 2003: «La atribución de rango constitucional a la Carta otorgará a los ciudadanos europeos plenas garantías jurídicas del respeto a los derechos y libertades en ella proclamados por parte de las instituciones europeas y de los Estados miembros cuando transpongan o apliquen el derecho comunitario», p. 117. También gozan de un notable interés las intervenciones del Sector «Derechos humanos» en la sesión plenaria de la Convención Europea de los días 24 y 25 de junio de 2002, Bruselas.

establecidos por la jurisdicción»<sup>12</sup>. Además, al recogerse los cincuenta y cuatro artículos de la Carta en la Parte II del texto constitucional, continúan estando sobre la mesa ciertos problemas jurídicos que concretamente plantean sus disposiciones horizontales (arts. 51 a 54). Del mismo modo, tampoco se disipan los problemas que plantea el hecho de sostener el carácter jurídicamente vinculante de algunos preceptos, como por ejemplo los referidos al capítulo de Solidaridad.

De otro lado, a mi modo de ver, resulta criticable que la Carta y, en consecuencia, la Constitución Europea, haya ignorado política y jurídicamente el grave problema migratorio, como si nada tuviera que ver con los derechos fundamentales en la Unión Europea. Tan sólo se detectan algunos tímidos trazos relacionados con este fenómeno. Un ejemplo es el artículo 14.3 de la CDFUE, que precisa un aspecto relacionado con la diversidad cultural europea, no sólo propia de las identidades de los Estados miembros, sino fruto de la población inmigrante de otros continentes: «Se respetan –dice el texto– de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio [...] el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas». Esta falta de sensibilidad hacia el movimiento migratorio parece ser consecuencia directa de la preocupante tendencia a construir una «identidad pública europea» por oposición a «los otros no europeos», los «no ciudadanos», lejos de la deseada democracia «intercultural»<sup>13</sup>. Es, por todo ello, necesario que, cuanto antes, se lleve a cabo una política comunitaria de integración de inmigrantes legales y no se centre toda la discusión en las medidas a tomar contra la inmigración ilegal y desordenada. Pues la realidad actual y la historia demuestran que por desgracia los Gobiernos enfatizan y creen reforzar el valor seguridad en su acepción más estrictamente represiva, perjudicando seriamente a las libertades<sup>14</sup>. Esta actitud en buena parte obedece a la creencia de que basta con conseguir una buena custodia de una frontera común de la UE y una normativa común para abordar la presentación de solicitudes de asilo en distintos países para zanjar por completo el problema. En este

<sup>12</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y Derechos en la Unión Europea», en Corcuera Atienza, J. (Coordinador), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Dykinson, Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati, Madrid, 2002, p. 56.

<sup>13</sup> Sobre ello, vide ZAPATA-BARRERO, R., «Política de inmigración y Unión Europea», en Revista *Claves de razón práctica*, núm. 104, Madrid, julio-agosto 2000, pp. 28 y 32.

<sup>14</sup> Sirva de ejemplo que el 12 de diciembre de 2003, el Consejo Europeo suscribió un documento para endurecer el control de la inmigración: coordinar mejor los controles fronterizos exteriores, mejorando los sistemas en los países adherentes a la UE, vigilar más estrecha y conjuntamente la llegada clandestina de inmigrantes por mar, incluir datos biométricos (huellas dactilares y datos físicos) en los visados y, en el futuro, en los pasaportes y repatriar a los sin papeles con más rapidez. Llama la atención no encontrar en dicho documento ni una sola medida destinada a la gestión o integración de esa inmigración equivalente a la mano de obra que Europa necesita.

sentido, hay que decir que el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004, tomó nota de que durante el primer semestre de 2004 se hubiesen adoptado una serie de nuevas e importantes medidas, entre las que figuran la adopción de la Directiva relativa a los requisitos de asilo y el acuerdo político alcanzado sobre la Directiva relativa a los procedimientos de asilo, el acuerdo político sobre la Directiva relativa a los requisitos de admisión de los nacionales de terceros países a efectos de estudios y otras cuestiones afines<sup>15</sup>.

No obstante, desde mi punto de vista, resulta decepcionante la primera Directiva del Consejo sobre el derecho a la reagrupación familiar: Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre de 2003<sup>16</sup>. Es evidente que la reagrupación familiar facilita la integración de los nacionales de terceros países en el Estado miembro lo que permite, por otra parte promover la cohesión económica y social, objetivo fundamental de la Comunidad, tal y como se declara en el Tratado<sup>17</sup>. Ahora bien, llama la atención que la reagrupación alcance únicamente a los miembros de la familia nuclear, esto es, al cónyuge y a los hijos menores de edad. Es más, se limita el derecho a la reagrupación familiar de los niños mayores de doce años. De otro lado, los miembros de la familia del reagrupante ven reducidos sus derechos a los siguientes: «a) acceso a la educación; b) acceso a un empleo por cuenta ajena o propia, y c) acceso a la orientación, formación, perfeccionamiento y reciclaje profesionales». Salta a la vista que el disfrute de estos derechos no garantiza en absoluto la integración de los nacionales de terceros países.

En este siglo XXI, los inmigrantes necesitan a Europa. Pero Europa necesita también a los inmigrantes. De ahí la importancia de que Europa se haga cuanto antes con una verdadera «estrategia de inmigración». En este sentido, el Consejo Europeo en junio de 2004 pidió que se pusiera en marcha a principios de 2005 la Agencia Europea

---

<sup>15</sup> Vid. Nota de transmisión de la Presidencia a las Delegaciones. Asunto: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (CONCL 2), celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004. 10679/04, D/04/2, Bruselas, 18 de junio de 2004, p. 1. A ello hay que añadir que el 10 de marzo de 2004 se aprobó una directiva que elimina la obligación de obtener una tarjeta o permiso de residencia en el país de acogida a partir de los tres meses de estancia. La directiva, que tiene prevista su entrada en vigor dentro de dos años, facilita también la libre circulación de las parejas homosexuales e introduce un derecho permanente de estancia a partir de los cinco años de residencia. A partir de 2006, los ciudadanos europeos que quieran establecerse en otro país deberán como mucho registrarse en el ayuntamiento correspondiente.

<sup>16</sup> Vid. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE)*, de 3 de octubre de 2003.

<sup>17</sup> Ahora bien, según establece la Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar: «El derecho a la reagrupación familiar debe ejercerse en el debido respeto de los valores y principios reconocidos por los Estados miembros, especialmente en lo que se refiere a los derechos de las mujeres y los niños, respeto que justifica que se opongán medidas restrictivas a las solicitudes de reagrupación familiar de familias poligámicas».

para la Gestión de Fronteras <sup>18</sup> mientras que, por su parte, la Comisión propuso una protección común para los refugiados y la conveniencia de gestionar la inmigración legal con cuotas.

El hecho de considerar Constitución al texto que fue aprobado, en un primer momento, por el consenso de la Convención, y, posteriormente, por los líderes europeos aunque con ciertas modificaciones respecto al proyecto de Tratado, no es algo insignificante ni tampoco una mera cuestión terminológica. El artículo 16 de la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 proclama: «Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada ni la separación de poderes establecida no tiene Constitución». El proyecto de la Convención ha hecho posible que aquélla sea ahora una auténtica realidad, consciente de que los logros conseguidos por el texto francés a finales del siglo XVIII «conforman barreras culturales que no permiten el paso atrás y fundan elementos básicos de cualquier avance constitucional hacia el futuro» <sup>19</sup>. Parece fuera de toda duda que en el Estado constitucional de Derecho los derechos fundamentales constituyen una pieza esencial del orden constitucional. Como ha advertido Balaguer: «Su reconocimiento constitucional no tiene sólo una función declarativa y garantizadora respecto de los derechos mismos, sino que, en un segundo nivel, sirve también de instrumento básico potenciador del equilibrio de poderes» <sup>20</sup>. De ese modo la Constitución Europea no sólo ha incluido la CDFUE, con carácter jurídicamente vinculante, sino que al mismo tiempo ha establecido una división de poderes que se asemeja a la realizada por Montesquieu: «El Parlamento Europeo se ha convertido en un verdadero poder legislativo porque prácticamente todas las leyes europeas requerirán su acuerdo. Este poder legislativo se compartirá con el Consejo Legislativo, formado por representantes de los Gobiernos. El Consejo Europeo y el Consejo de Ministros son el Ejecutivo, compartido con la Comi-

<sup>18</sup> La Nota de transmisión de la Presidencia a las Delegaciones. Asunto: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (CONCL 2), celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004. 10679/04, D/04/2, Bruselas, 18 de junio de 2004, precisaba: «El Consejo Europeo destaca en particular una serie de prioridades en lo tocante al asilo y a la inmigración. La Agencia Europea de Fronteras, de reciente creación, cuyo correspondiente Reglamento está a punto de ser formalizado, debería entrar en funciones a comienzos de 2005. Debe revisarse la aplicación del Plan para la gestión de las fronteras marítimas. Se invita al Consejo y a la Comisión a que estudien otras propuestas de instrumento financiero para la gestión de las repatriaciones, a partir de la experiencia adquirida hasta la fecha en este ámbito. También se invita al Consejo a que examine las propuestas que figuran en la Comunicación de la Comisión relativa a la entrada en la Unión de personas necesitadas de protección internacional, así como en la Comunicación sobre las relaciones entre la inmigración legal e ilegal», p. 2.

<sup>19</sup> HÄBERLE, P., *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*, Trotta, Madrid, 1998, p. 88.

<sup>20</sup> BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y Derechos en la Unión Europea», en Corcuera Atienza, J. (Coordinador), *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea, op. cit.*, p. 45.

sión, que mantiene casi su total monopolio de iniciativa legislativa. El Tribunal de Luxemburgo es el poder judicial, compartido con los tribunales nacionales»<sup>21</sup>. Hay que tener en cuenta que el artículo 18.2 reconoce como instituciones de la UE: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo<sup>22</sup>, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia. Llama la atención que no se incluyan ni el Tribunal de Cuentas<sup>23</sup> ni el Banco Central Europeo, a pesar de que en otras disposiciones se reconoce a ambos como instituciones.

Tras proclamar el propio texto que se establece una auténtica Constitución para Europa, que está llamada a sustituir a los actuales TUE y TCE, resulta necesario aludir a ciertos ingredientes o rasgos que se pueden considerar como impropios de una Carta Magna nacional estándar: la Unión extrae sus poderes de los Estados miembros; son los Estados miembros y no los ciudadanos los que la adoptan; se aprueba y modifica por unanimidad; la soberanía y su ejercicio en el exterior no es única, sino complementaria, y sólo inicialmente común. De ahí que existan autores como Vidal-Folch que opinan que «políticamente es casi completamente una Constitución. Formalmente, un Tratado internacional, que sólo puede modificarse por unanimidad»<sup>24</sup>.

La Parte I de la Constitución Europea se abre con un Título I que reza de la siguiente manera: «De la definición y los objetivos de la Unión». Los dos primeros artículos se refieren a la creación y valores de la Unión respectivamente. Se deja claro que la Constitución «nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa»<sup>25</sup> en aras de construir «un futuro común»<sup>26</sup>. La Unión Europea es así creada por la Constitución,

<sup>21</sup> BORRELL, J.; CARNERO, C.; LÓPEZ GARRIDO, D., «Una Constitución para la Europa de los 25», Sección de Opinión de *El País*, 19 de julio de 2003, p. 13.

<sup>22</sup> Esto es una novedad, ya que las reuniones de líderes no se consideraban como una institución formal.

<sup>23</sup> Vid. Discurso de FABRA VALLÉS, J. M., Presidente del Tribunal de Cuentas Europeo, «Presentación del Informe Anual del Tribunal de Cuentas Europeo de 2002», Bruselas, 27 de noviembre de 2003. Allí el Presidente sostuvo: «El Tribunal ha manifestado su preocupación por que su nombre no aparece en el cuadro institucional junto al Parlamento, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia. La institución encargada del control externo de las finanzas públicas europeas no debe ser situada en ningún caso a un nivel inferior o dependiente de las instituciones que debe controlar. De lo contrario, carecería de la independencia necesaria para cumplir sus funciones. Esta preocupación ha sido comunicada a todos los participantes en la Conferencia Intergubernamental, confío en que sea tenida en cuenta».

<sup>24</sup> VIDAL FOLCH, X., «La Constitución Europea», *Revista Claves de Razón práctica*, núm. 135, Madrid, septiembre de 2003, p. 26.

<sup>25</sup> No aparece así finalmente la expresión «de los pueblos», que querían federalistas y nacionalistas, debido en parte a la desconfianza que genera el recurso a la expresión «de los pueblos» por no coincidir su ámbito territorial con el de los Estados. No obstante, se mantiene la referencia a los pueblos en otros preceptos como el artículo 1.3 que precisa: «La finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos».

<sup>26</sup> Según ha explicado MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, año 7, mayo-agosto de 2003: «Prima facie podría parecer que es un paso adelante en la dirección apuntada por quienes –todavía de manera

siendo los Estados miembros los que confieren a aquélla «competencias para alcanzar sus objetivos comunes». De este modo, con contundencia, se proclama que la Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que los Estados miembros quieran transferirle. Muy importante es que la Unión se manifiesta como proceso abierto hacia fuera, al abrirse «a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común», conforme al artículo 1.2. ¿Cuáles son estos valores? El artículo 2 aclara esta cuestión: «respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos». En realidad, este artículo sólo se refiere a un núcleo duro de valores, es decir, a una breve lista de valores que responden a dos exigencias: por un lado, se trata de valores de carácter fundamental, dado que se sitúan en el corazón mismo de una sociedad en paz que practica la tolerancia, la justicia y la solidaridad; por otro lado, tienen un contenido jurídico básico claro y no controvertido, de manera que los Estados miembros pueden conocer fácilmente las obligaciones sancionables que de él se desprenden. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad que se caracteriza por «el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación». Precisamente una de las finalidades de la Unión va a consistir en la promoción de estos valores, según proclama el artículo 3.1 de esta primera Parte<sup>27</sup>. Al mismo tiempo, la Unión se abre a todos los Estados europeos que respeten estos valores y se comprometan a promoverlos en común, según reza el artículo 57.1. Esto quiere decir que para poder pertenecer a la UE se considera requisito indispensable el respeto de los valores del artículo 2<sup>28</sup>. Por otra parte, conforme al artículo 57.2, el Estado europeo que quiera convertirse en miembro de la Unión ha de dirigir

---

minoritaria— sostienen la existencia de un pueblo europeo (*europäisches Volk*) que se articula a partir del incipiente concepto de ciudadanía europea (arts. 17-22 TCE). O al menos de las posiciones para las que el concepto de Constitución postnacional no precisa al “pueblo” —al *Mhytos Volk* al que se refieren autores como PERNICE— como poder constituyente, sino que serían los ciudadanos (de los Estados miembros) los titulares del mismo. En cualquier caso, no deja de ser un asentamiento del concepto de ciudadanía que emanó del Tratado de Maastricht», p. 538.

<sup>27</sup> La Unión Europea se ha visto así obligada a denunciar el retroceso de la democracia en Irán, tras el triunfo arrollador en las urnas de los más conservadores a mediados de febrero de 2004. No obstante, ha venido reafirmando su deseo de mantener un diálogo abierto con este país situado fuera del ámbito europeo.

<sup>28</sup> Pensemos en que el ingreso de Turquía en la UE está supeditado al cumplimiento de los criterios de Copenhague que en realidad contemplan los valores del artículo 2: cumplir con el respeto de los derechos humanos, de la democracia y de los principios del Estado de Derecho. Mientras que Alemania apoya el ingreso en la UE de Turquía, por su parte, Holanda y Austria se muestran reticentes. La última palabra la tendrán los líderes europeos en una Cumbre prevista para diciembre de 2004, aunque los líderes de los Veinticinco dieron en la Cumbre de Bruselas de junio de 2004 un nuevo empuje a la candidatura turca al elogiar «los significativos avances realizados hasta la fecha en el proceso de reformas». Vide «Address by Pat Cox to the European Council», Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004.

su solicitud al Consejo, quien decide por unanimidad, previa consulta a la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo. Del mismo modo aquel Estado miembro que decida retirarse voluntariamente de la Unión Europea ha de notificar su decisión al Consejo Europeo, de acuerdo con el artículo 59. Por último, conforme al artículo 58, en caso de que el Consejo Europeo constate por unanimidad que existe una violación grave y persistente por parte de un Estado miembro de los valores recogidos en el artículo 2, podrá adoptar, por mayoría cualificada, una decisión europea que suspenda determinados derechos derivados de la aplicación de la Constitución al Estado miembro de que se trate, incluidos los derechos de voto del Estado miembro en el Consejo. Esta decisión podrá ser modificada o revocada, por mayoría cualificada, por el Consejo en función de los cambios que se hayan podido producir en la situación que motivó su imposición. En mi opinión, resulta en cierto modo sorprendente que no se prevea en la Constitución Europea la expulsión del Estado miembro que viola ininterrumpidamente valores tan esenciales como los recogidos en el artículo 2, posibilidad que en cambio sí contempla el Estatuto del Consejo de Europa.

El artículo 5 del Título I merece una pequeña reflexión desde el momento en que en la parte final de su apartado 1 se sostiene que la Unión «respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial...». Referencias como ésta tienen un especial significado para España, al cerrar la posibilidad de que movimientos soberanistas o separatistas puedan intentar un reconocimiento como nuevos Estados de la Unión, una vez que forman parte ya de otro Estado. Se debe, pues, a España su introducción en el articulado, vetando cualquier intento de autodeterminación <sup>29</sup>.

El Título II de la Constitución Europea, «De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión», apunta aspectos importantes. Merece la pena detenerse en su primer artículo (art. 7) por dedicarse a los «Derechos Fundamentales». El artículo 7.1 avanza ya que la CDFUE se recoge en la segunda Parte de la Constitución, reconociendo la Unión los derechos, libertades y principios ahí enunciados. Con ello se consigue mantener intacta la estructura de la Carta y evitar que se alargue la primera Parte de la Constitución. Al mismo tiempo, al mencionarse la Carta en uno de los primeros artículos de la Constitución se recalca su valor constitucional. El artículo 7.2 se refiere a un tema de notable importancia: la adhesión por parte de la Unión al CEDH. Tal y como se formula el apartado 2 del artículo 7, parece que la Unión ha de procurar adherirse

---

<sup>29</sup> Interesa recordar que el 9 de diciembre de 2003 Zapatero remitió a Aznar una carta en la que le pedía que instara en el Consejo Europeo a que la UE rechazara el Plan Ibarretxe por resultar incompatible con el entonces proyecto de Constitución Europea. La UE no reconoce el derecho de autodeterminación en el interior de una Unión compuesta por Estados democráticos que «no son países colonizados». La UE respeta la integridad territorial de los Estados y no acepta segregaciones unilaterales de su territorio. La figura pretendida por Ibarretxe no sería ni Estado ni Región, sino —según se dijo— una suerte de «fragmento de Estado».

en el futuro a este texto internacional, sin excluirse con ello que se pueda también adherir a otros Convenios en materia de derechos humanos <sup>30</sup>. Además se explicita en el artículo 7.2, *in fine*, que «la adhesión a dicho Convenio no afectará a las competencias de la Unión que se definen en la presente Constitución». El hecho de que se mencione expresamente el CEDH se debe a que se ha querido de una vez por todas acabar con la discusión de si la Comunidad tiene competencias o no para adherirse a él, cuestión que como se sabe negó el TJCE en el dictamen de 1996 <sup>31</sup>.

<sup>30</sup> De hecho, ello se posibilita gracias a otras bases jurídicas que aparecen previstas en la Constitución (a saber, las distintas políticas que presentan un vínculo con esos convenios, o incluso la cláusula de flexibilidad contenida en el art. 17 de la Primera Parte).

<sup>31</sup> Tal y como declaró el Informe final del Grupo II: «Incorporación de la Carta/ adhesión al CEDH» dentro de la Convención Europea el 22 de octubre de 2002, Bruselas, son muchos los principales argumentos políticos y jurídicos en pro de la adhesión de la Unión al CEDH: «Dado que la Unión reafirma sus valores propios a través de su Carta, la adhesión al CEDH daría un mensaje político claro en cuanto a la coherencia entre la Unión y la «Europa en sentido amplio», reflejada en el Consejo de Europa y su sistema paneuropeo de protección de los derechos humanos.

La adhesión al CEDH daría a los ciudadanos una protección análoga frente a actos de la Unión de que disfrutaban actualmente frente a todos los Estados miembros. Esto parece constituir una cuestión de credibilidad, por cuanto los Estados miembros han transferido múltiples competencias a la Unión y se ha establecido la adhesión al CEDH como condición para la adhesión de nuevos Estados a la Unión.

La adhesión sería un instrumento ideal para garantizar el desarrollo armonioso de la jurisprudencia de los dos tribunales europeos de derechos humanos; en opinión de algunos, este argumento cobra aún más fuerza con miras a la posible incorporación de la Carta en los tratados. Debe mencionarse, igualmente, a este respecto, los problemas que se derivan de la no participación de la Unión en el sistema judicial de Estrasburgo en los casos en que el Tribunal de Estrasburgo debe pronunciarse indirectamente sobre el Derecho comunitario sin que la Unión pueda defenderse ante dicho Tribunal ni disponga de un juez en el mismo que garantice la experiencia necesaria en el Derecho de la Unión (...) Tras la adhesión, el Tribunal de Justicia seguiría siendo el único árbitro supremo de las cuestiones de Derecho de la Unión y la validez de los actos de la Unión; no podría considerarse al Tribunal Europeo de Derechos Humanos como un Tribunal Supremo, sino como un tribunal especializado que ejerce un control externo sobre las obligaciones de Derecho internacional de la Unión derivadas de su adhesión al CEDH. La posición del Tribunal de Justicia sería análoga a la actual posición de los tribunales constitucionales o supremos nacionales respecto al Tribunal de Estrasburgo». Además «permitiría a los ciudadanos gozar a escala de la Unión de la misma protección de los derechos fundamentales que disfrutaban en sus países;

sólo debería surtir efectos en la medida en que afectara al Derecho de la Unión Europea;

no crearía nuevas competencias;

no implicaría que la Unión Europea se convirtiera en miembro del Consejo de Europa;

no afectaría a las posiciones individuales de los Estados miembros en relación con el CEDH».

Vid. Conclusiones a las que llegó el Grupo de Trabajo «Carta», presidido por Antonio Vitorino, dentro de la Convención Europea, en octubre de 2002, sobre «la posibilidad (independiente de la integración de la Carta en el tratado) de que la Unión Europea se adhiriera al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)». Según defendieron, correspondería al Consejo de Ministros de la Unión Europea decidir por unanimidad cuándo y de qué modo se efectuaría tal adhesión. El Grupo propuso la creación de una base jurídica que hiciera posible la adhesión.

Me gustaría dejar claro que el Consejo de Europa insistió durante los trabajos de la Convención Europea, concretamente en un importante Memorandum transmitido a los miembros de la Convención en noviembre de 2002<sup>32</sup>, en que la UE debía adherirse al CEDH, adhesión que – por cierto, aclaraba el texto– en ningún caso modificaría los poderes y tareas de la Unión según quedaran definidas por el futuro Tratado constitucional. Es más, el Secretario General del Consejo de Europa insistiría en que las disposiciones del Tratado constitucional no debían afectar a la colaboración de sus miembros en el funcionamiento del Consejo de Europa. Por último, el artículo 7.3 reconoce expresamente la práctica judicial que ha venido llevando a cabo el TJCE, al considerar que «los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, forman parte del Derecho de la Unión como principios generales». De este modo ahora ya no cabe dudar más de dónde han de derivarse los principios generales del Derecho de la UE. No obstante, debe realizarse una interpretación extensiva de este apartado, ya que aunque sólo se refiere como texto internacional al CEDH se sobreentiende que no es el único del que cabe derivar principios generales. De otro lado, esta disposición 7.3 concluye que la integración de la CDFUE en la Parte II de la Constitución no impide que el Tribunal de Justicia pueda recurrir a las fuentes referidas para reconocer otros derechos fundamentales que podrían derivar, por ejemplo, de la posible evolución futura del CEDH y de las tradiciones constitucionales comunes. Como señaló el documento CONV 528/03, de 6 de febrero de 2003: «Ello es conforme a la doctrina constitucional clásica, que nunca interpreta como exhaustivos los repertorios de derechos fundamentales de las constituciones, con lo que admite el reconocimiento jurisprudencial de nuevos derechos en función de la evolución de la sociedad»<sup>33</sup>.

El artículo 8 del Título II de la primera Parte de la Constitución se dedica al tema de la «Ciudadanía de la Unión», cuestión también fundamental desde nuestra perspectiva. En primer lugar, taxativamente se precisa en el apartado 1 que «toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro posee la ciudadanía de la Unión, que se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla». La definición de la ciudadanía de la Unión asume la posición del TCE. Además, con ello se pretende consagrar el principio de igualdad entre todos los ciudadanos europeos. El apartado 2 indica algo muy importante, y es que los ciudadanos de la Unión no son sólo titulares de derechos sino también de «deberes»,

---

<sup>32</sup> Nota de la secretaría del Consejo de Europa, transmitida por Sören Lekberg, miembro de la Convención a la Convención. Memorandum by the Secretary General of the Council of Europe. «Freedom, Security and Justice for the whole of Europe». CONV 427/02. *op. cit.* Concretamente, vid. *Appendix: Draft clause on cooperation with the Council of Europe*, ibídem, p. 8.

<sup>33</sup> Vid. Anexo II «Nota explicativa» del Proyecto de los artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional. CONV 528/03, Bruselas, 6 de febrero de 2003, p.13.

todos ellos previstos en la Constitución. Como derechos constitutivos de la propia noción de ciudadanía de la Unión se reconocen los siguientes: «de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros; de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales del Estado miembro en el que residan, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado<sup>34</sup>; de acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sean nacionales, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado; de formular peticiones al Parlamento Europeo, de recurrir al Defensor del Pueblo Europeo, así como de dirigirse por escrito a las instituciones y organismos consultivos de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y de recibir una contestación en esa misma lengua». Todos estos derechos enumerados de los ciudadanos coinciden con los derechos contenidos actualmente en la parte que se dedica en el TCE (arts. 17 a 22) a la ciudadanía<sup>35</sup>. El apartado 3 se ocupa de aclarar que estos derechos se ejercerán de acuerdo con «las condiciones y límites definidos por la Constitución y por las disposiciones adoptadas para su aplicación»<sup>36</sup>.

<sup>34</sup> Es digno de destacar que el Parlamento Federal Belga aprobó el 20 de febrero de 2004 por 80 votos a favor, 58 en contra y 3 abstenciones una Ley que otorga el derecho de voto en las elecciones municipales a los más de 154.000 extranjeros no comunitarios censados en Bélgica, pero no les permite presentarse como candidatos. La nueva Ley establece las siguientes condiciones: deben tener su papeles en regla; residir en Bélgica durante, al menos, cinco años; firmar una declaración en la que se comprometen a respetar la Constitución, las leyes y la Convención Europea de Derechos Humanos. Una vez que el ciudadano extracomunitario se haya inscrito en el censo electoral deberá votar en todos los comicios locales, pues el sufragio resulta obligatorio en Bélgica. Sobre la importancia de que se reconozca a los extranjeros residentes, y no sólo a los procedentes de países de la UE, el derecho de voto en las elecciones autonómicas y al Parlamento Europeo, en aras de favorecer su verdadera integración, ha insistido IBÁÑEZ, J. G.; «La regulación de las intervenciones bélicas y Europa, reformas anheladas», *El País*, 6 de diciembre de 2003, p. 18.

<sup>35</sup> El derecho de acceso a los documentos de las instituciones, actualmente consagrado en el artículo 255 TCE, se recoge en el Título VI «De la vida democrática de la Unión», artículo 49.3 del texto constitucional. En cuanto al derecho a una buena administración, aparece consagrado en el artículo 41 de la Carta, concediéndose este derecho a «toda persona». Según ha precisado MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., en relación con el artículo 8.2, en su trabajo «El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 15, *op. cit.*: «Resalta particularmente el problema de las repeticiones innecesarias y la disparidad de contenidos de este precepto respecto a los recogidos en la Parte II (art. II-39 a 46), donde, además de los derechos recogidos en el artículo I-7.2, se incluyen otros como el derecho de buena administración (art. II-41) o el derecho de acceso a los documentos del actual artículo 255 TCE (art. II-42). Tampoco puede olvidarse la insuficiencia de recursos financieros para atender adecuadamente los derechos sociales o el quizá insuficiente *ius standi* del particular ante el Tribunal de Justicia», p. 545.

<sup>36</sup> Según el Anexo II «Nota explicativa» del Proyecto de los artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional. CONV 528/03, Bruselas, 6 de febrero de 2003, p. 14, las disposiciones más específicas y las bases jurídicas que se refieren al establecimiento de las condiciones y límites del ejercicio de estos derechos (véanse el art. 18.2, la segunda frase de los apartados 1 y 2 del art. 19, la segunda frase del art. 20 y los

El Título III de la primera Parte de la Constitución Europea aparece rotulado así: «De las competencias de la Unión». El Consejo Europeo de Niza había pedido que la Convención se dedicara a estudiar «la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad». De un modo más conciso, el Consejo Europeo de Laeken exigió que la Convención examinase «el modo de hacer más transparente el reparto de competencias», «si hay que proceder a un reajuste en el reparto de competencias», y cómo garantizar el reparto renovado de competencias, sin por ello debilitar la dinámica europea. Todos estos temas fueron objeto de debate en el pleno y los grupos de trabajo de la Convención. Los artículos elaborados pretenden alcanzar una serie de objetivos: *a)* Definir con claridad los principios fundamentales que rigen la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros y la aplicación de las de la primera (así como las normas de aplicación de estos principios). *b)* Definir las distintas categorías de competencias de la Unión. El factor determinante para establecer estas categorías ha sido el alcance de la competencia legislativa conferida a la Unión en relación con la de los Estados miembros, según la competencia incumba únicamente a los miembros (competencia compartida) o siga incumbiendo a los Estados miembros (ámbitos de apoyo). *c)* Indicar los ámbitos que entran en cada categoría de competencias <sup>37</sup> (...). *d)* Conforme al deseo de gran parte de los miembros de la Convención, incluir una disposición que permita cierta flexibilidad <sup>38</sup>, a fin de que la Unión pueda reaccionar ante circunstancias imprevistas» <sup>39</sup>.

Pasemos ahora a examinar el contenido de ciertas disposiciones del Título III de esta primera Parte de la Constitución Europea. El artículo 9, con el que comienza este Título, especifica los «Principios fundamentales». Su apartado 1 es contundente: «La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y

---

arts. 194 y 195 del TCE) figuran en otro lugar del Tratado. Lo mismo ocurre con la disposición actual del artículo 22 del TCE, que habla del posible desarrollo ulterior de los derechos de los ciudadanos.

<sup>37</sup> Con el fin de no fijar un catálogo rígido de competencias compartidas, el artículo 13.2 deliberadamente habla de «ámbitos principales». De este modo se evita tener que especificar cada ámbito de competencia compartida. La definición detallada y el alcance de cada uno de los ámbitos se ofrece en otro lugar del texto constitucional.

<sup>38</sup> Esta cláusula de flexibilidad ha sido recogida en el artículo 17 de la Constitución Europea. Según precisa su apartado 1: «Cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados en la presente Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios al efecto, el Consejo de Ministros, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes».

<sup>39</sup> Anexo II «Nota explicativa» del Proyecto de los artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional. CONV 528/03, Bruselas, 6 de febrero de 2003, pp. 15-16.

proporcionalidad». Los apartados 2, 3 y 4 se ocupan de aclarar las implicaciones que conllevan cada uno de estos principios. Merece la pena destacar que la mención al papel de los Parlamentos nacionales en el apartado 3 del artículo 9 pretende resaltar la importancia de éstos en el control del principio de subsidiariedad, al estar legitimados para poder acudir al TJCE por violación del principio de subsidiariedad o invasión de competencias. En realidad se pretende combatir con ello el criticado «déficit democrático», a través de un mecanismo de «alerta temprana» que exige a la Comisión que les informe y les consulte <sup>40</sup>.

En cuanto a las instituciones de la Unión Europea, la Convención trabajó abordando los aspectos institucionales como una función de fondo. De este modo se estudiaron detenidamente durante meses las competencias, los instrumentos y los procedimientos de las instituciones. Los criterios primordiales de los debates de la Convención fueron «la simplicidad, la eficacia y la legitimidad democrática, no la preocupación por particulares intereses institucionales». Al estudiar la manera de perfeccionar el funcionamiento de las instituciones, la Convención consideró válidos los siguientes principios: en primer lugar, «la ampliación supone un reto para la eficacia de todas las instituciones»; en segundo lugar, «lograr la eficacia de cada uno será útil para todos»; en tercer lugar, «el equilibrio institucional es importante»; por último, «idealmente los cambios deben garantizar una mayor estabilidad en el tiempo» <sup>41</sup>. Principalmente, fueron dos los motivos que condujeron a la Convención a debatir sobre el funcionamiento de las instituciones: por una parte, las consecuencias del incremento del número de Estados miembros a raíz de la ampliación; por otra parte, la necesidad de adaptar las instituciones para que pudiesen hacer frente adecuadamente al reto de los nuevos objetivos políticos, tales como la política exterior, la defensa, la seguridad interna y la justicia <sup>42</sup>.

En lo que a defensa se refiere, hay que destacar la ampliación de las misiones Petersberg. Según el artículo 40 de la Constitución Europea, la UE podrá recurrir a sus medios civiles y militares fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, con arreglo a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La PESD incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo

<sup>40</sup> Tal y como explica el trabajo *Summary of the agreement on the Constitutional Treaty*, Bruselas, 21 de junio de 2004, los parlamentos nacionales tienen que estar informados de todas las nuevas iniciativas de la Comisión y si un tercio de ellos considera que la propuesta viola el principio de subsidiariedad, la Comisión deberá revisar su propuesta.

<sup>41</sup> Vid. «Documento de reflexión elaborado por la Secretaría de la Convención y aprobado por el Praesidium», titulado: *El funcionamiento de las instituciones*. CONV 477/03, Bruselas, 10 de enero de 2003, especialmente, pp. 2, 11 y 12.

<sup>42</sup> Vid. *Informe resumido de la sesión plenaria de la Convención Europea*, celebrada los días 20 y 21 de enero de 2003. CONV 508/03, Bruselas, 27 de enero de 2003.

Europeo lo haya decidido por unanimidad. Del mismo modo se prevé que países que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares y que suscriban entre sí compromisos más vinculantes con miras a realizar las misiones más exigentes, podrán formar un grupo aparte («cooperación estructurada») para avanzar más hacia una defensa común, de acuerdo con el artículo 40.6 de la Constitución Europea. Si uno de ellos es atacado, los demás acudirán en su ayuda. Durante la CIG de finales de 2003, se rebajó la redacción de la cláusula de defensa mutua (art. 40.7), tal y como había sido formulada por la Convención sobre el futuro de Europa. Los líderes europeos aprobaron el documento del Alto Representante para Política Exterior, Javier Solana, sobre «Una Europa segura en mundo mejor». «Estrategia europea de seguridad». También difundieron una solemne declaración sobre la necesidad de reforzar el lazo transatlántico, contrapeso tranquilizador para Washington. En cuanto a las denominadas «cooperaciones estructuradas» se trata de iniciativas de defensa contempladas en el texto constitucional entre socios que se comprometen a ir más lejos y más rápido. París, Londres y Berlín comunicaron el 10 de febrero de 2004 a los demás socios un plan para crear unidades de combate conjuntas, de un millar y medio de soldados más o menos, con capacidad para desplegarse en quince días para misiones de paz de hasta cuatro meses, con mandato de la ONU en países en crisis, especialmente, en África. Tras la cumbre en Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004, se espera que estos batallones de combate de élite estén disponibles para la UE en 2007. Del mismo modo, los líderes europeos acordaron que para antes de 2005 esté ya completamente operativa la célula de planificación militar para misiones de gestión de crisis autónomas europeas. Por último, se dieron los pasos definitivos para la puesta en marcha de la agencia europea de armamento destinada al desarrollo de proyectos conjuntos de defensa, investigación y adquisición de material militar. En opinión de Jürgen Habermas, «el «núcleo europeo» es, pues, ya una realidad». Para él, no hay más que mirar al texto de Constitución Europea para ver el nombre de «cooperación estructurada», opción de la cual han hecho uso Alemania, Francia, Luxemburgo, Bélgica y Gran Bretaña para la construcción en común de unas Fuerzas Armadas europeas propias. El filósofo alemán añade: «La idea de una política exterior y de seguridad común impulsada por el núcleo europeo despierta ciertos temores en una situación en la que, tras la ampliación hacia el Este, la UE apenas es gobernable; temores, sobre todo, en los países que se resisten –por buenas razones históricas– a una integración de mayor alcance. Algunos Estados miembros quieren asegurar su espacio de acción nacional. Están más interesados en el modo intergubernamental preponderante existente que en el fortalecimiento de instancias supranacionales con un funcionamiento regulado mediante decisiones por mayoría en un ámbito de políticas siempre cada vez más amplio (...). El empuje hacia una política exterior y de seguridad en torno al núcleo europeo llega en el justo momento en que *en toda Europa* la mayoría de

la población rechazaba participar en la aventura de Bush en Irak (...). La justicia entre las naciones no puede ser lograda por la vía de una moralización, sino tan sólo mediante la juridificación de las relaciones internacionales»<sup>43</sup>.

También en materia de defensa de enorme trascendencia es la «cláusula de solidaridad» del artículo 42: si un Estado sufre un atentado terrorista o una catástrofe natural o de origen humano, la Unión movilizará todos los medios de que disponga, incluidos los militares, para asistir al agredido incluso en su territorio a petición de sus autoridades políticas. Se podrán usar esos medios para «prevenir el riesgo de terrorismo en el territorio de los Estados miembros». Por primera vez, el terrorismo queda incorporado a la PESC. Los líderes de los Veinticinco en la Cumbre de Bruselas, celebrada los días 17 y 18 de junio de 2004, no sólo aprobaron esta cláusula de solidaridad sino que constataron la aprobación de la directiva de protección a las víctimas del terrorismo y la creación de una unidad operativa antiterrorista en Europol. Entre los asuntos pendientes quedan, pues, el registro de datos de los pasajeros aéreos, el uso de los datos de las comunicaciones y el acuerdo sobre los pasaportes con datos biométricos. Además, se espera que a lo largo de 2004 sea lanzada una política «coherente» contra la financiación del terrorismo. No está de más hacer notar que desde el Consejo Europeo de marzo de 2004, que creó un plan para blindarse contra el terrorismo, tras los terribles atentados terroristas perpetrados el 11 de marzo en Madrid, los líderes han nombrado un coordinador antiterrorista (el holandés Gijs de Vries) y aprobado la propuesta del Alto Representante Javier Solana de poner en marcha una unidad de inteligencia (el embrión de una CIA europea no operativa, sólo analítica de amenazas) de unos 40 expertos nacionales<sup>44</sup>.

Por último, hay que hacer notar que por sugerencia española el artículo 49 de la Tercera parte del Tratado constitucional contempla lo siguiente: «Cuando sea necesario lograr los objetivos establecidos en el artículo III-158, en particular en lo que se refiere a la prevención y lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico de seres humanos, podrá definirse mediante leyes europeas un marco de medidas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales. El Consejo de Ministros adoptará, a propuesta de la Comisión, reglamentos o decisiones europeos a

---

<sup>43</sup> Vid. HABERMAS, J., «Sobre la guerra, la paz y el papel de Europa», *Revista Claves de razón práctica*, núm. 140, Madrid, marzo de 2004, pp. 50 y 53. Sobre ello, también, ha insistido FISCHER, J., «Die Rekonstruktion des Westens», *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 6 de marzo de 2004, p. 9.

<sup>44</sup> Vid. «Nota de transmisión de la Presidencia a las Delegaciones. Asunto: Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (CONCL 2)», celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004. 10679/04, D/04/2, Bruselas, 18 de junio de 2004, pp. 2-4.

fin de aplicar las leyes mencionadas en el primer párrafo». No cabe duda de que a la vista de todas estas disposiciones de la Constitución Europea, gracias a la creación de la Agencia de Capacidades de Defensa y Armamentos y a la adopción de la estrategia europea de seguridad se conseguirá dar un nuevo impulso a la construcción de la PESD <sup>45</sup>.

En lo que al Tribunal de Justicia de la Unión Europea se refiere, el Praesidium de la Convención consideró conveniente crear un «círculo de debate» en torno al funcionamiento del Tribunal de Justicia, ya que eran muchos los interrogantes que asaltaban y que era necesario dejar aclarados <sup>46</sup>. Veamos cómo quedó finalmente regulado. El artículo 28 del Título IV de la Parte I de la Constitución explicita sus rasgos y competencias. El apartado 1 declara que «el Tribunal de Justicia comprenderá el Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados. Garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución. Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en el ámbito del Derecho de la Unión». El apartado 2 se refiere a su composición: «El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro <sup>47</sup> y estará asistido por abogados generales. El Tribunal de Gran instancia dispondrá al menos de un juez por Estado miembro; el número de sus jueces se fijará en el Estatuto del Tribunal de Justicia. Los jueces y los abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal de Instancia, elegidos entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas en los artículos III-260 y III-261, serán designados de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros para un mandato de seis años. Dicho mandato será renovable». El apartado 3 se pronuncia sobre las competencias que corresponden al Tribunal de Justicia, el cual «resolverá sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas con arreglo a lo dispuesto en la Parte III; se pronunciará con carácter prejudicial, a petición de órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; resolverá sobre los demás casos contemplados en la Constitución». Por todo ello se viene entendiendo que el Tribunal de Justicia se consolida como Tribunal Constitucional de la Unión Europea, tras haberse alejado las propuestas nacidas en la primera fase de la Convención a favor

<sup>45</sup> Vid. CASAJUANA, C., «La política europea de seguridad y defensa», *Política Exterior*, núm. 97, Vol. XVIII, Madrid, enero/febrero de 2004, pp. 136-137.

<sup>46</sup> Vid. «Nota de transmisión de la Secretaría a la Convención en relación con el "Círculo de debate" sobre el Tribunal de Justicia». CONV 543/03, Bruselas, 7 de febrero de 2003, p. 2.

<sup>47</sup> A pesar de las diferencias de población, todos los Estados miembros obtienen la garantía de recibir un trato idéntico en la interpretación y aplicación de la Constitución.

de que se instituyera un Tribunal Constitucional (*ad hoc*) (distinto del TJCE), que fuese competente para resolver las controversias en torno al principio de subsidiariedad y al reparto de competencias.

También digno de destacar es que se haya acabado con la actual rotación semestral de la presidencia del Consejo Europeo, al haberse optado por la figura del Presidente del Consejo Europeo, cuyo mandato durará dos años y medio, pudiéndose renovar sólo una vez, a tenor del artículo 21, disposición que regula esta nueva figura. Preparará y presidirá las Cumbres, buscará el consenso entre los líderes y representará a la Unión en el exterior ante jefes de Estado y Gobierno de terceros países u organizaciones internacionales. No podrá ocupar un cargo institucional en su país. Entre las novedades más relevantes producidas en el Consejo hay que destacar la subdivisión del Consejo de Asuntos Generales (ministros de asuntos exteriores), «que actuará también en formato de Consejo Legislativo, en sesiones públicas (los consejos sectoriales le trasladan su capacidad legislativa, pero se prevén resistencias de los ministros afectados y sus Gobiernos): no es algo puramente técnico, sino el embrión de una segunda cámara legislativa de notorio empaque federalizante»<sup>48</sup>.

El Título VI («De la vida democrática de la Unión») de la primera Parte no deja de ser importante, desde el momento en que ahí se recogen relevantes derechos civiles y políticos en virtud de ciertos principios democráticos. Así el artículo 44 recoge el principio de igualdad democrática mientras que el artículo 45 defiende el principio de democracia representativa. En cuanto al principio de democracia participativa, se recoge en el artículo 46. Interesa especialmente su apartado 4, al observar: «Podrá pedirse a la Comisión, por iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número significativo de Estados miembros, que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución. Las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se regirá la presentación de esta iniciativa ciudadana se establecerán mediante leyes europeas». El eventual alcance democratizador de esta medida es evidente. No hay más que pensar en que en el caso español el umbral es de medio millón de firmas para una población de 40 millones de habitantes frente a los 450 millones de ciudadanos europeos. Por su parte, el artículo 48 contempla la figura del Defensor del Pueblo Europeo. También de este Título VI ha de destacarse la importancia que se otorga a la transparencia que deben tener los trabajos de las instituciones de la Unión, el reconocimiento de la protección de datos personales para las personas físicas y el declarado respeto por parte de la Unión de las iglesias y asociaciones o comunidades religiosas en los Estados miembros así como organiza-

---

<sup>48</sup> VIDAL FOLCH, X., «La Constitución Europea», *Revista Claves de Razón práctica*, núm. 135, *op. cit.*, p. 26.

ciones filosóficas y no confesionales <sup>49</sup>. En definitiva, a la vista de estas disposiciones, cabe afirmar que la Constitución Europea logra mejorar la naturaleza democrática de la Unión.

El texto constitucional recoge otras novedades importantes, que no está de más enumerar, aunque sea de un modo resumido:

- 1) Se reconoce la personalidad jurídica de la Unión Europea en el artículo 6 de la primera Parte <sup>50</sup>.

<sup>49</sup> El artículo 51 del texto constitucional se refiere al estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales. Por otro lado, el artículo 10 de la CDFUE de la Parte segunda proclama la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. A tenor de lo dispuesto en el texto constitucional, parece que la Convención se hizo eco de la «Propuesta de resolución para el respeto de los principios de libertad religiosa y de laicidad del Estado en la futura Constitución Europea», presentada de conformidad con el artículo 48 del Reglamento del PE. Vid. CONV 587/03, Bruselas, 26 de febrero de 2003.

<sup>50</sup> De este modo, la Constitución Europea recoge el sentir de la Convención Europea manifestado en numerosas ocasiones. Así, por ejemplo, vid. Informe de la sesión plenaria el 15 y 16 de abril de 2002, Bruselas, así como el Informe resumido relativo a la sesión plenaria de 28 y 29 de octubre de 2002, Bruselas. Las ventajas que reporta a la Unión Europea el hecho de gozar de personalidad jurídica son muchas. Si nos atenemos al Informe del Grupo de Trabajo «Personalidad Jurídica», presidido por Giuliano Amato, presentado a la Convención Europea en su sesión plenaria del 3 y 4 de octubre de 2002, cabe enunciar las siguientes: «Convirtiéndose en sujeto de Derecho Internacional, la Unión Europea estaría técnicamente en condiciones de representar a Europa, de firmar Tratados, de ser demandante y demandada en procedimientos jurisdiccionales, de adherirse a organizaciones internacionales. Esto podría generar una mayor claridad de las relaciones con el resto del mundo, una mayor eficacia y seguridad jurídicas y una mayor eficacia en su actuación (...)». Además, según indica este Informe, la creación de una personalidad jurídica única para la Unión Europea, que sustituye a las personalidades jurídicas existentes, posibilita la fusión de los distintos tratados por los que se rige Europa y la consiguiente reorganización de un tratado constitucional, el cual contribuye a reforzar la identidad europea y aporta una mayor claridad del sistema europeo para sus ciudadanos.

Sobre ello ya había insistido anteriormente el Grupo III «Personalidad Jurídica» a cargo de su Presidente, el Sr. Amato, en la sesión plenaria celebrada los días 12 y 13 de septiembre de 2002, en los siguientes términos: «Se aboga de manera unánime por el reconocimiento expreso de la personalidad jurídica de la Unión, con lo que se pondrá fin a las incertidumbres en torno a esta cuestión. Éste es un elemento esencial para afianzar la identidad internacional de la Unión. Existe, asimismo, un consenso muy amplio, confirmado por la audición de los Servicios Jurídicos de las instituciones, favorable a la fusión de la personalidad jurídica de la Unión con la de las Comunidades. Se trata de una importante simplificación del actual sistema de cara al exterior.

De la fusión de las personalidades jurídicas se deriva la cuestión de si conviene conservar la dualidad de los tratados principales (TUE y TCE). La fusión de los tratados reforzaría la idea de un auténtico marco institucional único, aunque sin prejuzgar las características propias de los distintos pilares de la Unión. Especialmente por lo que respecta a los procedimientos de decisión y a los instrumentos de actuación». En relación con las consecuencias del reconocimiento explícito de la personalidad jurídica de la UE, de la fusión de esta personalidad jurídica con la de la Comunidad y de la simplificación de los Tratados, vid., también, Informe final del Grupo III «Personalidad Jurídica», dentro de la Convención Europea, Bruselas, 1 de octubre de 2002.

2) El Tratado de EURATOM no se inserta directamente dentro de la Constitución y parece que conserva una personalidad jurídica separada del resto de la Unión <sup>51</sup>.

3) Se suprime formalmente la estructura de pilares (uno comunitario y dos intergubernamentales) adoptada en Maastricht, que desemboca en una arquitectura única <sup>52</sup>.

4) El poder legislativo es compartido por el Parlamento y el Consejo en un 95 por 100 de asuntos. La Cumbre de Bruselas de junio de 2004 abrió claras opciones a España en el Parlamento Europeo al conseguir recuperar entre 4 y 5 escaños de los 14 que perdió Aznar en Niza. Conforme al artículo I-19.2 de la Constitución Europea, habrá un total de 750 escaños en la Cámara con dos reglas de principio: seis escaños al menos para los más pequeños (uno más que en el proyecto constitucional) y 96 como máximo (Alemania tiene 99 y cede 3). El número preciso de escaños atribuido a cada Estado miembro será decidido antes de las elecciones europeas de 2009.

5) Se establece la jerarquía normativa, con la definición de la ley comunitaria y la simplificación de los instrumentos jurídicos <sup>53</sup>.

<sup>51</sup> Parece criticable que, finalmente, se mantenga la peculiaridad de EURATOM, por la presión realizada por los verdes.

<sup>52</sup> Ello tiene importantes consecuencias. Así, por ejemplo, el antiguo tercer pilar de Maastricht de carácter intergubernamental pasa a ser completamente comunitario. Como explica VIDAL-GOLCH, X., «La Constitución Europea», *Revista Claves de Razón práctica*, núm. 135, *op. cit.*: «La cooperación penal se regirá por mayoría, eliminándose en éste y otros asuntos el derecho a veto; se consagra el procedimiento del reconocimiento de sentencias civiles; se define la criminalidad transfronteriza; se crea un «comité permanente» de seguridad interior; se constitucionaliza la policía *federal*, Europol, y su contraparte, la fiscalía para delitos comunitarios, *Eurojust*. Se abre la vía directa a la política común de inmigración, asilo, visados..., sorteándose el bloqueo causado por anteriores vetos, como los de Alemania y Austria (aunque al final se mantiene la unanimidad para la eventual fijación de cupos de inmigrantes). Y, también, a la gestión de fronteras exteriores», pp. 27-28. Por su parte, según ha declarado «el informe del Parlamento Europeo sobre el proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y el dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG)». Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponentes: GIL-ROBLES, J. M.-GIL-DELGADO-TSATSOS, D. FINAL A5-0299/2003. 10 de septiembre de 2003: «Considera de importancia fundamental que la Unión adquiriera una única personalidad jurídica y que la estructura de pilares desaparezca formalmente, incluso si el método comunitario no se aplica plenamente a todas las decisiones adoptadas en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Política de Justicia y Asuntos de Interior», p. 9. Algo, esto último que sí había sido criticado por la Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa el 9 de julio de 2003, al considerar que el Proyecto de Constitución no aplica plenamente los procedimientos comunitarios a la PESC. Vid, *ibidem*, p. 27.

<sup>53</sup> Para entender el alcance de esta novedad, resulta a todas luces imprescindible la lectura del informe emitido por el Parlamento Europeo «sobre la tipología de los actos y la jerarquía de las normas en la Unión Europea» [2002/2140 (INI)], de 3 de diciembre de 2002. Ponente: BOURLANGES, J. L. Comisión de Asuntos Constitucionales. FINAL A5-0425/2002. PE 313.407. RR\483841ES.doc. Según se precisa en la «Conclusión: propuestas formuladas»: «Las propuestas formuladas en el proyecto de resolución tienen como objetivo poner fin a este caos al establecer una tipología coherente de los actos comunitarios y definir una jerarquía lógica de las normas. Así pues, se propone establecer tres categorías específicas de actos –reglamentarios cons-

6) Se limita el mecanismo de la unanimidad en el Consejo al extenderse el campo de aplicación de la mayoría cualificada<sup>54</sup>. Este procedimiento se aplica en más de ochenta materias (anteriormente treinta y cuatro), entre las que cabe destacar «la política de inmigración, el control de fronteras, la colaboración policial y judicial, las nuevas reglas financieras ... y se confirma para las políticas agrícola y regional/estructural, que absorben el 80 por 100 del presupuesto, y en los que el Parlamento codecidirá»<sup>55</sup>.

titucionales, legislativos (entre ellos, los actos presupuestarios) y reglamentarios de aplicación—, ya que estas categorías resultan fácilmente identificables tanto por su función, contenido y procedimiento de adopción como por su denominación. Esta reforma de la nomenclatura obedece a la voluntad de incrementar de manera significativa la eficacia y el carácter democrático de los instrumentos de actuación de las instituciones europeas», p. 26. Al mismo tiempo, dos actos legislativos se bautizan con el nombre de leyes europeas, que en su caracterización son idénticas a los actuales reglamentos y leyes marco europeas —cuya caracterización material equivale por su parte a la de la actual directiva—. Frente a estos actos legislativos, se sitúan los actos no legislativos que pueden revestir la forma de reglamento europeo o de decisión europea.

<sup>54</sup> Sobre la importancia de la extensión de la mayoría cualificada en el sistema de decisión tanto del Consejo Europeo como del Consejo de Ministros, resulta de gran interés el análisis y valoración realizada por BORRELL J.—CARNERO, C.—LÓPEZ GARRIDO, D., «Una Constitución para la Europa de los 25», Sección de Opinión de *El País*, 19 de julio de 2003: «La mayoría cualificada es capital, porque es el símbolo y la realidad de la cesión de soberanía que exige la construcción europea, y que algunos gobiernos, desgraciadamente, no entienden aún. Una decisión por unanimidad es un cierto fraude a Europa. Casi nunca permite adoptar nada realmente transformador y audaz. Por el contrario, la mayoría cualificada es la posibilidad de que la UE tome decisiones contra la opinión de un Gobierno, y que éste lo acate. Es revolucionario. Pero no hay otro modo de avanzar en las políticas de la Unión (agrícola, de mercado interior, de transportes, de cohesión, etc.). La mayoría es la democracia. La unanimidad no lo es y conduce a la parálisis. En esta materia, la Convención ha dado un salto muy importante aunque no suficiente. Ha doblado el número de cuestiones que se adoptarán por mayoría cualificada. Aun así, hay tres campos en que ha sido imposible conseguirlo: la fiscalidad, la política exterior y algunos aspectos de la política social. Afortunadamente, las cooperaciones reforzadas permitirán avanzar a los países que quieran ir más allá, unidos, por ejemplo, en acciones de política exterior y de defensa», p. 13. Esto último indica que no van a ser los más lentos los que marquen la velocidad de cruce de la Unión, sino los más rápidos los que fijen el ritmo a seguir. En la Cumbre de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004, finalmente Blair lograría salvar todas sus líneas rojas: veto en fiscalidad, defensa, seguridad social y política exterior. No obstante, como ya preveía el proyecto constitucional, la Constitución permite que los países que lo deseen puedan actuar más rápido y más lejos que los que necesitan más tiempo. Sobre las modificaciones efectuadas en materia de cooperación reforzada en los artículos III-324.1, III-325.2, III-326.2 y III-328, vid. la Nota de la Presidencia, con fecha de 18 de junio de 2004, a las Delegaciones. Asunto: CIG 2003 —Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004. PRESID 27. CIG 85/04. Bruselas, 18 de junio de 2004, pp. 21-22. Anexo 13 (versión revisada del Anexo 55 del doc. CIG 81/04).

<sup>55</sup> VIDAL FOLCH, X., «La Constitución Europea», Revista *Claves de Razón práctica*, núm. 135, op. cit., p. 25. Como precisa el autor: «La reducción del recurso al veto (que por desgracia se mantiene todavía en áreas decisivas como política exterior, de defensa, fiscalidad o seguridad social) y la doble mayoría exigida ahora en las decisiones por mayoría cualificada (...) debe impulsar una nueva dinámica agilizadora

7) Se crea la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, en calidad de interlocutor de los Ministros de Exteriores ante terceros países, conforme al artículo 27 de la primera Parte <sup>56</sup>.

del *decisión-making*: al dificultarse las minorías negativas de bloqueo se incentiva la fragua de mayorías positivas. Cambiará así el acento táctico en la política de alianzas internas y se diluirán algunas lacras históricas, como las frecuentes amenazas de veto o las «tomas de rehenes» (bloqueo chantajista de una decisión para obtener contrapartidas en otra)», p. 25. De otro lado, al ampliarse el voto por mayoría cualificada en el Consejo se generaliza el mecanismo de codecisión (cuando el Parlamento legisla en pie de igualdad con el Consejo), lo que incrementa el protagonismo del Parlamento ante las demás instituciones. Vid, *ibídem*, p. 25.

<sup>56</sup> El Título IV de la primera Parte reza así «De las Instituciones de la Unión». Es su artículo 27 el que aparece dedicado al Ministro de Asuntos Exteriores. Estamos ante una nueva figura que sobre el papel asume un cargo más importante que el del actual Alto Representante para la Política Exterior, popularmente conocido como místico PESC, el cual fue creado durante la presidencia alemana, en el primer semestre de 1999. Vid. «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa». CONV 850/03, Bruselas, 18 de julio de 2003. Sobre la contemplación en el texto constitucional de la figura de un Ministro de Asuntos Exteriores para la Unión Europea insistieron un grupo de intelectuales europeos, encabezado por el pensador alemán Jürgen Habermas, y el filósofo francés Jacques Derrida. En realidad, esta propuesta formaba parte de un proyecto más amplio a favor de una nueva definición del papel de Europa en el mundo, habida cuenta de la respuesta de la opinión pública europea el 15 de febrero de 2003 en las masivas manifestaciones (las mayores tras finalizar la Segunda Guerra Mundial) contra la guerra en Irak. Vid. ALONSO MONTES, A., «Habermas lanza un llamamiento en defensa de Europa», *El Mundo*, 31 de mayo de 2003, p. 32. El ensayo de Habermas y Derrida, en el que defienden éstas y otras posiciones importantes, se titula «Nach dem Krieg: Die Wiedergeburt Europas», es decir, «Tras la guerra: el renacimiento de Europa», y fue publicado en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 de mayo de 2003. En mi opinión, es digno de destacar que ambos pensadores insistieran en que los europeos estamos viviendo un momento crucial en la historia, en el que hay que redefinir el papel de Europa en el mundo. En realidad, Habermas y Derrida pretendieron con su ensayo contraatacar a la «Carta de los Ocho» –firmada por los líderes de Reino Unido, España, Italia, Portugal, Dinamarca, República Checa, Hungría y Polonia–, de 31 de enero de 2003, y en la que se brindaba un contundente apoyo a la política exterior practicada por Estados Unidos, negando el apoyo a los inspectores en Irak y defendiendo la necesidad de actuar de inmediato frente al Régimen de Sadam Hussein. Para Habermas y Derrida la Unión Europea está llamada a desempeñar un papel clave en la actual conformación del mundo de modo que pueda llegar a constituir un contrapeso frente a la hegemonía unilateral de Estados Unidos en el mundo, cuestión sobre la que también insistió, por cierto, en nuestro país, BARÓN CRESPO, E., presidente del Grupo del Partido Socialista Europeo en el Parlamento Europeo, «La Convención y España», *El País*, Sección de Opinión, 12 de junio de 2003, pp. 13-14. Barón Crespo puso de relieve también la necesidad de «un ministro de Asuntos Económicos y Sociales que gestione nuestro desarrollo económico, la defensa de los servicios públicos». De otro lado, conviene aclarar que mientras la esperanza de Habermas y Derrida a corto plazo está puesta en las cooperaciones reforzadas y en la existencia de una verdadera locomotora de Europa, la esperanza de ambos se encuentra a largo plazo en la utopía kantiana de una política interior mundial. Vid. Entrevista realizada por MENDIETA, E., a HABERMAS, J., titulada «Sobre la guerra, la paz y el papel de Europa», *Revista Claves de razón práctica*, núm. 140, Madrid, marzo de 2004, pp. 48-53, concretamente, *vid.*, p. 53. En relación con el ensayo arriba mencionado de Habermas y Derrida, también vid. KAUBE, J., «Sind wir denn vernünftig?», *FAZ.NET*, 2 de junio de 2003.

8) La Comisión, con un monopolio casi exclusivo de iniciativa legislativa, con función ejecutiva y que representa a la Unión en el exterior, salvo en el ámbito de la política exterior y seguridad, conforme al proyecto constitucional, se configuraba como un Colegio compuesto por quince comisarios de pleno derecho: presidente, vicepresidente que simultanea el cargo con el de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, y trece Comisarios Europeos «seleccionados por un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros»<sup>57</sup>. En la Cumbre de Bruselas de junio de 2004, los países pequeños reciben la garantía de que habrá un comisario por país hasta 2014 (art. I-25.5). A partir de entonces, la Comisión mantendrá un número de comisarios correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros<sup>58</sup>. Los miembros de la Comisión serán elegidos conforme a un sistema basado en la rotación en condiciones de igualdad entre Estados miembros (art. I-25.6), lo cual ya había sido decidido así por el Tratado de Niza. Según el texto definitivo de la Constitución, el mandato de la Comisión será de cinco años (art. I-25.3). Respecto al Presidente de la Comisión Europea, éste ha de ser elegido teniendo en cuenta el resultado de las elecciones al Parlamento Europeo (art. I-26)<sup>59</sup>.

Pero si hay una novedad importante en la Constitución Europea, no incluida en el texto del proyecto constitucional, sensible desde el punto de vista político, ésa es el nuevo reparto de poder

---

<sup>57</sup> Esta referencia del artículo 25.3 había sido introducida ya en el proyecto constitucional a petición de los países pequeños.

<sup>58</sup> Es importante señalar que en su reunión del 18 de junio de 2004, los Jefes de Estado o de Gobierno dieron su aprobación a una Declaración relativa al artículo I-25, que deberá constar en el Acta Final, en la que se establece lo siguiente: «La Conferencia estima que cuando la Comisión ya no cuente con nacionales de todos los Estados miembros, la Comisión deberá prestar especial atención a la necesidad de garantizar una total transparencia en las relaciones con todos los Estados miembros. En consecuencia, la Comisión mantendrá un estrecho contacto con todos los Estados miembros independientemente de que éstos tengan o no un nacional como miembro de la Comisión y prestará en este contexto especial atención a la necesidad de compartir la información y consultar con todos los Estados miembros.

La Conferencia estima, también, que la Comisión deberá tomar todas las medidas necesarias para garantizar que se tienen plenamente en cuenta realidades políticas, sociales y económicas de todos los Estados miembros, incluso las de aquellos que no cuenten con ningún nacional como miembro de la Comisión. Dichas medidas deberán incluir la garantía de que la posición de esos Estados recibe un cauce mediante las adecuadas disposiciones organizativas». Vid. Nota de la Presidencia, con fecha de 18 de junio de 2004, a las Delegaciones. Asunto: CIG 2003 –Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004. PRESID 27. CIG 85/04. Bruselas, 18 de junio de 2004, p. 6.

<sup>59</sup> El artículo 26 de la primera Parte del texto constitucional se dedica a regular la figura del Presidente de la Comisión Europea. Este artículo I-26 de la Constitución Europea fue modificado en la Cumbre de Bruselas de junio de 2004. Vid. Nota de la Presidencia, con fecha de 18 de junio de 2004, a las Delegaciones. Asunto: CIG 2003 –Reunión de los Jefes de Estado o de Gobierno, Bruselas, 17 y 18 de junio de 2004. PRESID 27. CIG 85/04. Bruselas, 18 de junio de 2004, p. 5.

entre países. Este reparto de poder, que sustituirá desde 2009 el fijado en el Tratado de Niza, se traduce en un complejo sistema de toma de decisiones. Las principales reglas para que los Estados de la UE aprueben por mayoría cualificada una determinada propuesta serán, a partir de 2009, las siguientes: la propuesta tendrá que ser respaldada por un 55 por 100 de los Estados miembros de la UE, y siempre por una coalición mínima de 15 Estados, que representen al menos el 65 por 100 de la población total europea. Esto implica que los países que deseen bloquear una decisión tendrán que sumar al menos el 35 por 100 de la población. Para evitar un excesivo poder de los países más poblados, se decidió además que el bloqueo tuviera que ser respaldado como mínimo por cuatro países (art. I-24.1). Las abstenciones no serán tenidas en cuenta al contabilizar Estados y la población. Cuando la propuesta que analice el Consejo no provenga de la Comisión <sup>60</sup> o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada será del 72 por 100 de los Estados que representen al menos el 65 por 100 de la población (art. I-24.2). Si una coalición de países que rechace un acuerdo suma tres cuartas partes de la minoría de bloqueo por la vía de la población o por la de los Estados, el Consejo hará todo lo que esté en su mano para conseguir un arreglo antes de votar <sup>61</sup>. En reuniones del Consejo en las que no todos los Estados tienen derecho a voto (en las de Ministros de la zona Euro o en la cooperación reforzada, por ejemplo), las combinaciones 55-65 y 72-65 serán adaptadas y la minoría de bloqueo matemática por países tendrá que sumar una unidad.

A la vista de todo lo anterior, desde el punto de vista de la Teoría Política, cabría afirmar que el pacto social al que ha de aspirarse la Unión Europea es el de Locke: un pacto en el que cada uno cede con el objetivo esencial de garantizar la libertad de todos. Asimismo, si se quiere lograr el ideal kantiano de una «ciudadanía cosmopolita», en la que todos los sujetos, vengan de donde vengan, sean igualmente tratados como ciudadanos, resulta necesario que se «eduque en el cosmopolitismo», lo cual implica, con palabras de A. Cortina: «formar ciudadanos bien informados, con buenos conocimientos, y también prudentes en la elección de una buena vida. (...) en enorme medida, educar con un profundo sentido de la justicia y la solidaridad» <sup>62</sup>. No se puede perder de vista que esa variada y rica *comuni-*

<sup>60</sup> Ejemplos de casos en que el Consejo actúa sin propuesta de la Comisión: en JAI, cuando el Consejo actúa a iniciativa de los Estados miembros; en PESC, cuando el Consejo actúa por propia iniciativa; en política económica y monetaria, cuando el Consejo actúa por recomendación de la Comisión o del Banco Central Europeo; en el caso de suspensión de un Estado miembro o de retirada de un Estado miembro.

<sup>61</sup> Este apartado (denominado compromiso de Ioannina) se introdujo para que Polonia aceptara la fórmula global.

<sup>62</sup> CORTINA, A., «Educar para una ciudadanía cosmopolita», *El País*, 11 de febrero de 2004, pp. 11-12.

*dad de valores* que, con gran orgullo, nutre y da vida a nuestro continente, está asentada sobre valores éticos tan esenciales para nuestra convivencia como la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, al tiempo que se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho <sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> No hay que perder de vista que el Estado de Derecho constituye un Estado de Derecho valorativo, al basarse esencialmente en los valores salvaguardados por los derechos fundamentales. Pues no puede haber una comunidad de Derecho que no sea a la vez una comunidad de derechos fundamentales. Sobre ello, vid. ARNOLD, R., «El desarrollo de la protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», en CORCUERA ATIENZA, J. (Coordinador): *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, op. cit., p. 29; BALAGUER CALLEJÓN, F., «Derecho y Derechos en la Unión Europea», en CORCUERA ATIENZA, J. (Coordinador): *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea*, ibídem, p. 41.