

MIGUEL PAPI

GUÍA DEL TRATADO DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

A principios del próximo año tendrá lugar el referéndum sobre el nuevo Tratado constitucional de la Unión Europea, fruto de un largo proceso de negociación iniciado por la Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza en 2003. A pesar de que la firma del nuevo tratado constituye un acontecimiento decisivo en la historia de la integración europea, los índices de participación en las pasadas elecciones al Parlamento Europeo muestran la necesidad de proceder con urgencia a desarrollar una labor didáctica crítica que permita conocer y ponderar el nuevo Tratado, y los efectos previsibles de su entrada en vigor.

INTRODUCCIÓN

La Conferencia Intergubernamental finalizó sus trabajos en Bruselas los días 17 y 18 de junio de 2004, gracias al acuerdo alcanzado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea. Está previsto que ese acuerdo sea firmado en Roma, el próximo 29 de octubre de 2004, concluyendo un proceso de revisión de los Tratados iniciado por la Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza, que entró en vigor el 1 de febrero de 2003.

El Tratado de Niza, tal vez para facilitar su proceso de ratificación en varios Estados miembros de la Unión, admitió la necesidad de con-

Miguel Papi fue asesor del Presidente de Gobierno, José María Aznar, para temas europeos.

vocar una nueva Conferencia Intergubernamental para reformar los Tratados en cuatro puntos muy concretos: a) establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros; b) determinar el estatuto de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, aprobada en diciembre de 2000; c) simplificar los Tratados; y d) analizar cómo se podían asociar los Parlamentos nacionales a los trabajos de la Unión Europea.

Todas estas cuestiones perseguían un objetivo político muy concreto, «mejorar y supervisar la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión Europea para aproximar ésta a sus ciudadanos». Este objetivo partía también de una premisa muy clara: «con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión Europea había completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de los nuevos Estados miembros»¹.

El afán de asegurar una preparación lo más amplia y transparente de la futura Conferencia Intergubernamental para, de este modo, aproximar la Unión a sus ciudadanos, llevó al Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 a convocar una Convención Europea, presidida por Giscard, y a aprobar la «Declaración de Laeken».

Bajo mi punto de vista, la primera gran novedad del Tratado constitucional de la Unión Europea reside precisamente en el método escogido para preparar los trabajos de la Conferencia intergubernamental, ya que, hasta entonces, estas tareas se habían delegado en los representantes personales de los Jefes de Estado y de Gobierno, o en los «grupos de sabios». La fórmula convencional, hasta entonces, sólo había sido utilizada para aprobar la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La Convención Europea, que debía preparar un documento final que sería el «punto de partida de los debates de la Conferencia Intergubernamental»², estaba compuesta por un Presidente y dos Vicepresidentes, quince representantes de los Estados miembros de la Unión Europea, treinta representantes de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, dieciséis representantes del Parlamento

¹ Puntos 2 y 6 de la Declaración n° 23 del Tratado de Niza relativa al futuro de la Unión Europea. DOCE C 80/85. 10.03.2001

² Anejo a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken. Diciembre de 2001.

Europeo y dos representantes de la Comisión Europea. Los entonces países candidatos estaban también representados en la Convención en condiciones similares a la de los entonces Estados miembros. Mientras que las instancias preparatorias de las anteriores reformas de los Tratados tenían una naturaleza esencialmente diplomática, la Convención Europea reemplaza esa naturaleza intergubernamental por una naturaleza mixta donde la componente parlamentaria es la más numerosa.

La segunda gran decisión del Consejo Europeo de Laeken relacionada con la reforma de los Tratados fue la adopción de la «Declaración de Laeken». De acuerdo con esta Declaración, la Convención Europea debía concentrar sus trabajos sobre las siguientes cuestiones: ¿cómo aproximar las Instituciones Europeas a los ciudadanos?, ¿cuál debe ser el papel de Europa en un entorno mundializado?, ¿cómo repartir y definir las competencias de la Unión Europea?, ¿cómo simplificar los instrumentos de la Unión?, ¿cómo dotar a la Unión de más democracia, más transparencia y más eficiencia? ³. Sin duda, estas preguntas sobrepasan ampliamente los puntos recogidos en la Declaración n° 23 aneja al Tratado de Niza.

La Convención Europea fue solemnemente inaugurada por el entonces Presidente del Consejo de la Unión, José María Aznar, en Bruselas, el 28 de febrero de 2002, y finalizó sus trabajos el 1 de julio de 2003. Tan sólo tres meses después, la Conferencia Intergubernamental, reunida en Roma, comenzó sus debates que concluyeron en Bruselas, en junio de 2004.

Cabría plantearse si el texto final adoptado por la Conferencia Intergubernamental, es un Tratado o una Constitución.

Formalmente, el texto acordado por la Conferencia Intergubernamental es un Tratado, al ser un acuerdo entre Estados que sólo entrará en vigor cuando haya culminado el proceso de ratificación en todos los miembros de la Unión. Sin embargo, este texto, aun siendo un Tratado, contiene elementos de naturaleza constitucional y posee una estructura similar a la de las Constituciones.

³ Como dice Manuel Delgado-Iribaren (2004), resulta paradójico que la reforma institucional del sistema de Niza haya sido el tema más improvisado de la Convención sobre el futuro de Europa. Recuerda dicho autor que la Convención en este terreno fue mucho más allá del mandato recibido en Laeken y que este asunto no se preparó por ninguno de los grupos de trabajo de la Convención sino que fue introducido directamente por la Presidencia en los debates de la sesión plenaria.

Por eso, el texto acordado por la Conferencia Intergubernamental podría definirse como un Tratado constitucional.⁴

La estructura del Tratado constitucional sigue una lógica constitucional al ser su primera parte programática, ya que encontramos definidos los valores, objetivos, competencias, instituciones e instrumentos de la Unión. Esta parte recoge también las reglas básicas relativas a los Derechos Fundamentales, la ciudadanía europea, las finanzas de la Unión y establece las condiciones necesarias para que un Estado pueda adherirse a la Unión.

La segunda parte del Tratado constitucional reproduce casi íntegramente la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión. La tercera parte versa sobre las políticas y el funcionamiento de la Unión, y la cuarta parte trata del régimen transitorio, los procedimientos de ratificación y de revisión del Tratado constitucional y el ámbito territorial de éste.

Este Tratado constitucional se completa con dos anejos. El primero recoge los anejos actuales del Tratado de la Comunidad Europea y el segundo incluye treinta y seis protocolos. Estos treinta y seis protocolos podrían agruparse en tres categorías: la primera estaría compuesta por los veintisiete protocolos actuales de los Tratados de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea. La segunda la compondrían cinco nuevos Protocolos redactados por la Convención, y la tercera la formarían los cuatro protocolos restantes introducidos por la Conferencia Intergubernamental.

En definitiva, el Tratado constitucional contiene 448 artículos. La Constitución española de 1978 tiene 169 artículos, 4 Disposiciones adicionales, 9 disposiciones transitorias, 1 Disposición derogatoria y 1 Disposición final.

Pero el Tratado constitucional no sólo está estructurado de forma similar al de las Constituciones sino que contiene elementos que refuerzan su naturaleza constitucional. A mi entender, el principal de ellos es la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la

⁴ En este sentido, Araceli Mangas (2004) lo define como «un niño (Tratado) con nombre de niña (Constitución)».

Unión, que, además, acarrea importantes consecuencias jurídicas, al tener dicho texto naturaleza vinculante. La protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea se reforzará gracias a la futura adhesión de la Unión Europea a la Convención Europea de los Derechos del Hombre.

II. LOS RETOS PRINCIPALES DEL TRATADO CONSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

1. Acercar los ciudadanos a la Unión Europea

Como hemos visto, el gran objetivo declarado de la reforma era cómo acercar la Unión Europea a sus ciudadanos. Para que éstos entiendan qué es, qué hace y, sobre todo, para qué sirve la Unión, el Tratado constitucional ha intentado simplificar los Tratados y aumentar la eficiencia, la democracia y la transparencia de los trabajos de ésta.

Sin duda, dicha simplificación se logra al fusionar la Unión y la Comunidad Europea en una única Unión Europea, a la que se dota de personalidad jurídica. En el futuro, la Unión se sustentará en un único texto, el Tratado constitucional, donde pueden identificarse los valores y los objetivos de la Unión. Dichos valores constituirán un marco de referencia obligado, tanto para las futuras adhesiones, como para la eventual imposición de sanciones a aquellos Estados miembros que los violan de forma grave y persistente.

La simplificación y la mejor comprensión del funcionamiento de la Unión se consiguen también al eliminar el anterior sistema de pilares, aunque persisten ciertos procedimientos especiales en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y en la política de defensa.

Es también preciso señalar, como esfuerzos por simplificar y aumentar la transparencia del funcionamiento de la Unión, la afirmación de la primacía del derecho de la Unión sobre los derechos de los

Estados miembros⁵, la adopción del principio de jerarquía normativa, la regulación de las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros, el reforzamiento de la participación de los Parlamentos nacionales en la toma de decisiones de la Unión y la delimitación de las competencias de la Unión.

1.1. ¿QUÉ HACE LA UNIÓN EUROPEA?

La Convención realizó una enorme tarea de simplificación en los ámbitos de la delimitación de las competencias de la Unión y de los instrumentos puestos a disposición de las Instituciones europeas para la ejecución de dichas competencias. Estos esfuerzos recibieron el pleno respaldo de la Conferencia Intergubernamental.

Para delimitar mejor las competencias de la Unión, el Tratado constitucional consagra el principio de atribución, que significa que la Unión no podrá ejercer ninguna competencia sin que esté previamente autorizada a ello por los Tratados y dentro de los límites conferidos por éstos, regula la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y reitera la obligación que todos los Estados miembros tienen de asegurar la plena ejecución del derecho de la Unión Europea.

Junto a estos principios, el Tratado constitucional establece tres categorías de competencias de la Unión: las competencias exclusivas, las competencias compartidas y los ámbitos en los que la Unión tiene competencias para llevar a cabo acciones de apoyo, siempre y cuando éstas se ejerzan de acuerdo con las disposiciones del Tratado constitucional. Escapan a esta clasificación ciertos preceptos relativos a la coordinación de las políticas económicas y el empleo (artículo 14) y la PESC (artículo 15).

A mi entender, a la hora de diseñar la atribución de las competencias de la Unión, el Tratado constitucional ha tratado de conjugar la flexibilidad con la transparencia y el control democrático sobre las competencias atribuidas a la Unión.

⁵ Ver en este sentido la reciente decisión del Consejo Constitucional francés de 15 de junio de 2004.

La flexibilidad se consigue mediante la posibilidad de adoptar las disposiciones necesarias para conseguir uno de los objetivos fijados por el Tratado constitucional, a pesar de que éste no haya previsto ningún medio para ello. Este instrumento, que se basa en el actual artículo 308 del Tratado, tiene un ámbito de aplicación más amplio que éste, que sólo se limita al mercado interior, pero exige unas condiciones mucho más estrictas para su puesta en marcha, pues, además de la unanimidad del Consejo, en el futuro, será necesario el visto bueno del Parlamento Europeo.

El control democrático y la transparencia sobre las competencias atribuidas a la Unión se recogen principalmente en el Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. «Dicho Protocolo otorga a los parlamentos nacionales de los Estados Miembros el papel de controlar la subsidiariedad en las propuestas de la Comisión pudiendo, además, bajo ciertas condiciones, obligar a la Comisión a reexaminar sus propuestas» (Palacio, 2004).

1.2. ¿CON QUÉ INSTRUMENTOS CUENTAN LAS INSTITUCIONES PARA EJECUTAR SUS COMPETENCIAS?

Partiendo del principio de la jerarquía normativa, el Tratado constitucional define los actos jurídicos que pueden ser utilizados por las Instituciones para ejecutar sus competencias y los procedimientos necesarios para adoptar tales instrumentos.

Los instrumentos legislativos y reglamentarios recogidos en el Tratado constitucional podrían clasificarse entre los que tienen una naturaleza vinculante (leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones) y los que carecen de dicha naturaleza (dictámenes y recomendaciones).

La regla general es que tanto las leyes como las leyes marco serán adoptadas mediante el procedimiento de codecisión por el Parlamento Europeo y el Consejo que decidirá por mayoría cualificada. Esta fórmula se denomina procedimiento legislativo ordinario. Respecto a los actos legislativos, el poder de iniciativa legislativa residirá exclusivamente en la Comisión Europea, aunque en determina-

das materias relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la Comisión deberá compartir esta iniciativa legislativa con, al menos, una cuarta parte de los Estados Miembros.

El Tratado constitucional recoge también los denominados actos no legislativos que básicamente son actos de ejecución. Los Estados miembros serán los principales encargados de aplicar los actos jurídicamente obligatorios emanados de las instituciones europeas. La Comisión Europea o, excepcionalmente, el Consejo, sólo podrán adoptar medidas de ejecución si fuera preciso definir unas condiciones uniformes de ejecución para toda la Unión Europea.

El Tratado constitucional crea también los denominados reglamentos delegados, que serán adoptados por la Comisión Europea previa delegación de la autoridad legislativa (Parlamento Europeo y Consejo). Los reglamentos delegados podrán modificar o completar determinados aspectos de las leyes o de las leyes marco sin que ello suponga una alteración sustancial de sus elementos esenciales.

Estos reglamentos delegados, que necesitarán de una delegación específica recogida en el texto de base, estarán también sometidos a un mecanismo particular de control por parte de la autoridad legislativa, ya que cada una de las dos ramas del poder legislativo podrá revocar la delegación.

1.3. ¿UNAS INSTITUCIONES MÁS EFICACES?

El Tratado constitucional modifica sustancialmente la arquitectura institucional de la Unión Europea en diversos aspectos.

A partir de la entrada en vigor del Tratado constitucional, el **Consejo Europeo** verá formalmente reconocida su naturaleza institucional. La regla general que se seguirá para la toma de decisiones en su seno será el consenso, aunque este principio se romperá en el caso de la elección de su Presidente, al utilizarse para ello la mayoría cualificada.

El Consejo Europeo será presidido por una personalidad que tendrá un mandato de dos años y medio y que podrá ser renovado úni-

camente una vez, abandonando de esta forma el sistema actual de presidencias rotatorias. Entre sus funciones destacamos la de la representación exterior de la Unión Europea, sin perjuicio de los poderes otorgados al Ministro europeo de Asuntos Exteriores.

El **Parlamento Europeo** ejercerá, conjuntamente con el Consejo de la Unión, las funciones legislativa y presupuestaria, y por sí solo el control político y la función consultiva⁶. El Parlamento Europeo elegirá, además, al Presidente de la Comisión Europea, a propuesta del Consejo Europeo, que escogerá a su candidato por mayoría cualificada teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas. El Parlamento nombrará también al conjunto de la Comisión. El Tratado constitucional modifica la actual composición del Parlamento Europeo al establecer que, en 2009, el número de eurodiputados no podrá exceder de setecientos cincuenta, con un mínimo de seis y un máximo de noventa y seis eurodiputados por Estado miembro.

El Tratado Constitucional prevé la puesta en marcha de un **Consejo de Asuntos Exteriores** que será presidido por el Ministro europeo de Asuntos Exteriores. El Consejo de Asuntos Exteriores será distinto al Consejo de Asuntos Generales, que seguirá siendo la instancia encargada de asegurar la coherencia de los trabajos del Consejo, apoyándose para ello en el COREPER.

Para aumentar la transparencia de los trabajos del Consejo, el Tratado constitucional destaca que las reuniones del Consejo consagradas a su función legislativa deberán ser públicas. El Tratado constitucional recoge también el principio de una rotación equitativa de las presidencias del Consejo dentro de un sistema de presidencias por equipos.

La gran novedad del Tratado constitucional son las nuevas condiciones para el voto por mayoría cualificada en el Consejo. A partir de 2009, la mayoría cualificada se basará en el principio de la doble mayoría de los Estados y de la población. A partir de esa fecha, el Consejo deberá aprobar una propuesta por, al menos, el 55% de los

⁶ Como dice Manuel Delgado-Iribarren (2004) el aspecto más relevante, desde el punto de vista simbólico, lo constituye el reconocimiento solemne de las funciones del PE como copartícipe con el Consejo de Ministros de los poderes legislativo y presupuestario de la Unión (Artículo I-19.1 del Tratado constitucional).

Estados (siempre y cuando éstos sean un mínimo de quince Estados miembros) cuya población suponga el 65% de la población total de la Unión Europea. Para evitar la formación de un directorio entre los Estados más poblados está previsto que, al menos, cuatro Estados miembros puedan bloquear una decisión.

El número necesario de Estados miembros favorables a una decisión no presentada por la Comisión o por el Ministro de Asuntos exteriores se eleva al 72%.

A última hora, la Conferencia Intergubernamental adoptó una decisión destinada a completar el sistema de voto en el Consejo recogido por el Tratado constitucional. Esta decisión reproduce un mecanismo similar al denominado «compromiso de Ioannina», que consiste en paralizar el voto y continuar el debate de una propuesta en el seno del Consejo cuando lo soliciten, al menos, las tres cuartas partes de los Estados o aquellos Estados que representen las tres cuartas partes de la población de la Unión.

A partir de 2014, la **Comisión Europea** estará compuesta por un número de Comisarios equivalente a los dos tercios de los Estados miembros. Hasta esa fecha, la Comisión contará con un Comisario por Estado miembro. Posteriormente, se aplicará un sistema de rotación que tratará de mantener determinados equilibrios en el seno del Colegio de Comisarios. El Tratado constitucional refuerza el poder de iniciativa legislativa de la Comisión Europea y la figura de su Presidente, al ser elegido por el Parlamento Europeo y tener el poder de designar a los Comisarios, decidir el reparto de las carteras y solicitar la dimisión de un miembro del Colegio.

El Tratado constitucional crea también la figura del **Ministro de Asuntos Exteriores**, competente para dirigir la política exterior de la Unión. El Ministro de Asuntos Exteriores será nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con el acuerdo del Presidente de la Comisión Europea. Se someterá al voto de aprobación colectiva de la Comisión por parte del Parlamento Europeo y, eventualmente, a la censura. El Ministro europeo de Asuntos Exteriores presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y será, al mismo tiempo, el Vicepresidente de la Comisión Europea. Tendrá a sus órdenes un servicio de acción exterior.

La competencia del **Tribunal de Justicia** aumentará, ya que podrá conocer asuntos relativos al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y determinadas cuestiones relacionadas con la Política exterior. Es de señalar también que el Tratado constitucional acepta un acceso limitado de los particulares al Tribunal, al permitir que toda persona física o jurídica pueda interponer recurso contra los actos reglamentarios que le afectan directamente y que no llevan consigo medidas de ejecución.

El Tratado constitucional crea también una nueva Institución, el **Banco Central Europeo**, que mantendrá su personalidad jurídica y su independencia respecto a las otras Instituciones.

2. ¿Cómo aumentar la eficiencia y la transparencia de la Unión Europea?

El Tratado constitucional, además de introducir modificaciones en los Tratados para acercar las instituciones a los ciudadanos, recoge una serie de reformas que buscan aumentar la eficiencia de los trabajos de la Unión. Se ha seguido para ello una doble vía; por un lado, se ha extendido el ámbito de la mayoría cualificada y, por otro, se aumentan las materias sobre las que se puede ocupar la Unión.

2.1. LA EXTENSIÓN DE LA MAYORÍA CUALIFICADA COMO MEDIO PARA AUMENTAR LA EFICIENCIA Y LA TRANSPARENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

La relación existente entre la búsqueda de una mayor eficiencia de la Unión Europea y el aumento del ámbito de la mayoría cualificada residiría en que al abandonar la unanimidad se evita que un solo Estado miembro pueda bloquear la toma de decisiones.

El debate sobre la ampliación del ámbito de aplicación de la mayoría cualificada ha sido uno de los más vivos de la Conferencia Intergubernamental. Ésta ha modificado sustancialmente la propuesta de la Convención.

El Tratado constitucional prevé cuarenta y cinco nuevos ámbitos de aplicación de la mayoría cualificada. En veinticuatro casos, la

mayoría cualificada se aplicará a materias que los anteriores Tratados reservaban a la unanimidad.

Los cambios más importantes en este terreno se situarían dentro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la PESC (para los casos de propuestas presentadas por el Ministro de Asuntos Exteriores, a petición del Consejo Europeo) o las modalidades de control del ejercicio de las competencias ejecutivas de la Comisión Europea. Los veintiún casos restantes consisten en nuevos artículos introducidos por la Constitución.

Se mantiene la unanimidad en setenta casos. Cuarenta y seis estaban previamente recogidos en los Tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea, como por ejemplo, las disposiciones relativas a la fiscalidad, a los recursos propios, a determinados aspectos relacionados con la política social, a la PESC y a la política de defensa, el régimen lingüístico de las Instituciones y determinados tipos de acuerdos internacionales. Veinticuatro son nuevas bases jurídicas introducidas por el Tratado constitucional como, por ejemplo, las relativas al marco financiero plurianual, derecho penal y determinadas cuestiones relativas al funcionamiento de las «pasarelas».

Estas «pasarelas» permitirán extender el ámbito de la mayoría cualificada en el futuro. Si todos los Estados miembros lo consienten, la Unión podrá decidir por mayoría cualificada en los ámbitos no previstos por el Tratado sin tener por ello que modificarlo. Para ello, el Consejo Europeo deberá notificar a los Parlamentos nacionales tal decisión y éstos tendrán seis meses para plantear sus objeciones. Si uno de los parlamentos expresase sus dudas todo el proceso se paralizaría.

2.2. LOS NUEVOS ÁMBITOS DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA

Básicamente, el Tratado constitucional modifica las competencias de la Unión Europea en dos áreas determinadas: en la acción exterior de la Unión y en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Estos cambios son, sin embargo, de alcance diferente puesto que, mientras en la PESC las novedades se centran más sobre cuestiones institucionales que sobre la mejora de la eficacia de los procedimien-

tos de decisión, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se han acometido reformas sustanciales.

El Tratado constitucional introduce varias novedades respecto a la PESC. Se crea la figura del Ministro europeo de Asuntos Exteriores y la Agencia europea de armamento, investigación y capacidades militares. Además, se admite la posibilidad de formar cooperaciones estructuradas permanentes en materia de defensa entre varios Estados miembros.

Habría también que mencionar la llamada cláusula de lealtad que destaca que los Estados miembros deberán apoyar la Política Exterior y de Seguridad de la Unión de forma activa y sin reservas. Esta cláusula reproduce la formulación recogida en el Tratado de Maastricht de 1992.

El Tratado constitucional introduce, en el ámbito de la PESC, la cláusula de solidaridad que contempla dos posibilidades de actuación de la Unión y sus miembros; por un lado, en el caso de una catástrofe natural y, por otro, en el caso de una catástrofe de origen humano. Si alguno de estos supuestos se llegara a producir, la Unión deberá movilizar todos sus instrumentos, incluidos los militares. Esta cláusula tiene el fin de prevenir ataques terroristas en cualquier territorio de los Estados miembros y aportar asistencia si así lo solicitan sus autoridades.

El Tratado constitucional amplía las denominadas «acciones Petersberg», que son misiones de política exterior que la Unión puede realizar fuera de su territorio, al incluir el supuesto de la lucha contra el terrorismo en Estados terceros.

El Tratado constitucional recoge las cooperaciones estructuradas permanentes en materia de PESC, que podrán realizar todos los Estados miembros que cumplan los criterios elevados de capacidades militares y suscriban compromisos más vinculantes entre sí. Estas cooperaciones estructuradas permanentes están reguladas en un Protocolo específico anejo al propio Tratado constitucional.

Por último, el Tratado constitucional incluye también la cláusula de defensa mutua que se podrá aplicar si un Estado miembro fuera objeto de una agresión armada en su territorio. Esta cláusula implica la obligación de asistencia y ayuda con todos los medios al alcance de los Estados miembros, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas

y dentro de la especificidad de la política de seguridad de los Estados y sus compromisos con la OTAN.

Otra de las novedades introducidas por el Tratado constitucional, que hacen referencia a la acción exterior de la Unión Europea, es la relativa a la política comercial de la Unión. El Tratado constitucional refuerza, en este ámbito, el papel del Parlamento Europeo ya que, a partir de la entrada en vigor del Tratado constitucional, se aplicará el procedimiento legislativo ordinario a las medidas destinadas a poner en marcha la política comercial común. También se informará a la Cámara europea, de forma periódica, sobre la marcha de las negociaciones de los acuerdos internacionales, que únicamente podrán ser concluidos bajo reserva de la aprobación del Parlamento Europeo.

Por último, cabe destacar que el Tratado constitucional amplía el ámbito de la política comercial de la Unión al incluir el comercio internacional de servicios y la propiedad intelectual. Sin embargo, esta ampliación viene acompañada por el mantenimiento de una especie de excepción cultural, que permite al Consejo decidir por unanimidad en los acuerdos relativos a los servicios culturales o audiovisuales, cuando éstos puedan poner en peligro la diversidad cultural y lingüística de la Unión Europea.

A última hora, la Conferencia intergubernamental amplió el ámbito de esta excepción a los acuerdos relativos al comercio de servicios sociales, de educación, y de salud pública, cuando éstos puedan perturbar de forma grave la organización de los servicios nacionales y afectar a la capacidad de los Estados miembros para prestar dichos servicios.

Las modificaciones que introduce el Tratado constitucional al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia son de fondo, puesto que, por ejemplo, el procedimiento legislativo ordinario será en el futuro el aplicable a esta materia sobre la que también se extenderá el control del Tribunal de Justicia. Pero, tal vez, la mayor novedad residirá en la utilización de la mayoría cualificada para adoptar decisiones sobre cuestiones relativas a la cooperación judicial en materia penal, a pesar de añadirse un procedimiento denominado «freno de urgencia».

Este procedimiento consiste en otorgar a un Estado miembro, cuando considere que una propuesta legislativa puede vulnerar los principios fundamentales de su sistema judicial penal, la posibilidad

de solicitar que esta propuesta sea remitida al Consejo Europeo y que su procedimiento de decisión sea suspendido.

El Consejo Europeo, en un plazo de cuatro meses, podrá, bien reenviar la cuestión al Consejo y permitir así la continuación del proceso de decisión, bien solicitar la presentación de una nueva propuesta.

Si el Consejo Europeo es incapaz de lograr un acuerdo en esos cuatro meses, o si la nueva propuesta presentada no suscita los apoyos necesarios para ser aprobada en un plazo de doce meses, se pondrá en marcha, de forma automática, una cooperación reforzada, siempre y cuando así se solicite por parte de un tercio de los Estados miembros.

El Tratado constitucional recoge la posibilidad de crear el fiscal europeo por medio de una ley europea que será adoptada por unanimidad por el Consejo, después de haber recibido la aprobación del Parlamento Europeo. Esta fiscalía será, en principio, competente para perseguir los delitos contra los intereses financieros de la Unión Europea y podrá ver aumentadas sus competencias en la lucha contra la gran criminalidad.

Por último, los cambios introducidos por el Tratado constitucional en las actuales políticas internas de la Unión Europea obedecen, principalmente, a la generalización del procedimiento de codecisión y del voto por mayoría cualificada.

Las principales novedades serían:

- a) Respecto al mercado interior, se mantiene la exigencia de la unanimidad como regla general cuando se adopten cuestiones que tengan consecuencias fiscales.
- b) Por lo que se refiere a la política económica y monetaria, de acuerdo con Román Escolano, el Tratado constitucional ha adoptado un enfoque continuista en lo relativo a las relaciones entre el Banco Central Europeo y el Consejo. Tampoco se ha alterado el mandato del Banco Central Europeo, ni su independencia, ni sus relaciones con el ECOFIN o el Eurogrupo.

El Tribunal constitucional ha mantenido el Protocolo sobre el déficit excesivo y el compromiso con las disposiciones del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, aunque «no se prejuzga el debate futuro sobre dicho Pacto». Cabría resaltar como novedades el

aumento del poder de la Comisión en coordinación de políticas en materia de déficit excesivo, al poder emitir alertas tempranas sin depender del Consejo, y el reconocimiento institucional otorgado al Eurogrupo, que podrá nombrar a su Presidente, que deberá coordinar sus trabajos con el Presidente del ECOFIN y el Comisario de Asuntos económicos y monetarios (Escolano, 2004).

- c) El Tratado constitucional consagra la naturaleza horizontal de la política social. La Unión deberá tener en cuenta, cuando defina y ponga en práctica sus políticas, las exigencias relacionadas con la «promoción de un nivel de empleo elevado», «la garantía de una protección social adecuada», «la lucha contra la exclusión social» y «un nivel elevado de educación, formación y de protección de la salud pública».

El Consejo decidirá por mayoría cualificada únicamente cuando se trate de propuestas relativas a la seguridad social de los trabajadores comunitarios por cuenta ajena cuando residan en otro Estado miembro, y de los trabajadores por cuenta propia que presten un servicio en otro Estado distinto de aquel en el que residen, aunque se añada un «freno de urgencia». En efecto, cuando un Estado miembro considere que las medidas propuestas puedan afectar a los aspectos fundamentales de su sistema de seguridad social y, en especial, a su ámbito de competencias, su coste, su estructura financiera o que dichas propuestas pueden afectar su equilibrio financiero, podrá solicitar que el Consejo Europeo trabaje sobre ellas. El Consejo Europeo deberá, en un plazo de cuatro meses, bien reenviar al Consejo dichas propuestas permitiendo que el procedimiento de toma de decisiones continúe, bien solicitar a la Comisión Europea la presentación de una nueva propuesta.

- d) Actualmente, todas las decisiones relativas a la Política Agrícola Común son adoptadas por mayoría cualificada procediendo a la consulta del Parlamento Europeo. El Tratado constitucional realiza una distinción entre los actos de naturaleza legislativa, que son aprobados por la ley o la ley marco, y los actos no legislativos, en los que no se exigirá la consulta del Parlamento.

En la primera categoría se incluyen las cuestiones relativas a la Organización Común de Mercados, mientras que a la segunda

categoría le corresponderán la fijación de los precios, la determinación de las ayudas o el reparto de las cuotas pesqueras.

- e) El Programa marco de Investigación y Desarrollo, que se convertirá en ley europea, será adoptado por mayoría cualificada. Adicionalmente, se prevé la puesta en marcha, por medio de leyes específicas, de un espacio de investigación y desarrollo en el que los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías puedan circular libremente. Se prevé igualmente que se pueda adoptar un programa espacial europeo por la vía de una ley o de una ley marco.
- f) Las acciones que la Unión emprenda en materia de política energética no podrán afectar el derecho que los Estados miembros tienen para determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, la elección de sus fuentes energéticas y la estructura general de sus aprovisionamientos energéticos. Toda propuesta que tenga principalmente una naturaleza fiscal deberá ser adoptada por el Consejo por unanimidad.
- g) Finalmente, el marco institucional relativo a las finanzas de la Unión Europea ha sufrido profundas modificaciones. Aunque la Conferencia Intergubernamental no ha recogido todas las sugerencias presentadas por la Convención, sí se puede afirmar que se ha preservado el espíritu de las aportaciones convencionales.

Las principales modificaciones residen en la regulación de los recursos propios, la creación de un marco financiero plurianual y el diseño de un nuevo procedimiento presupuestario.

El límite de los recursos propios se fijará por medio de una ley europea, que se adoptará por unanimidad por el Consejo, después de consultar al Parlamento Europeo. Esta ley podrá, además, suprimir las categorías existentes de recursos propios o crear otras nuevas. Esta ley sólo podrá entrar en vigor una vez haya sido ratificada por todos los Estados miembros. Las modalidades concretas de la aplicación de dicha ley serán fijadas por el Consejo, por mayoría cualificada, después de haber sido aprobadas por el Parlamento Europeo.

El marco financiero plurianual, que sustituye a las actuales perspectivas financieras, recogerá la evolución prevista de los gastos de la Unión durante el plazo de cinco años, respetando el límite de los recursos propios de la Unión. Este documento, que fijará la cantidad de los

techos atribuidos a cada categoría de gasto, necesitará de una ley del Consejo, que decidirá por unanimidad, previa aprobación de la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo. El Tratado constitucional prevé, sin embargo, una «pasarela» que permitirá al Consejo Europeo adoptar por unanimidad una decisión que autorice al Consejo a aprobar el marco financiero plurianual por mayoría cualificada.

2. 3. ¿ES POSIBLE ASEGURAR LA EFICIENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA CON LA COEXISTENCIA DE DIFERENTES NIVELES DE INTEGRACIÓN EN SU SENO?

Si el Tratado constitucional aumenta las competencias de la Unión Europea y, al mismo tiempo, existen determinados Estados que quieren avanzar en la integración de determinadas políticas más rápidamente que el resto, cabría preguntarse si existe el riesgo de la consolidación de diferentes niveles de integración.

Para tratar de mantener la coherencia de los trabajos de la Unión, el Tratado constitucional recoge las cooperaciones reforzadas que, para ser realidad, deberán ser apoyadas por al menos un tercio de los Estados miembros y únicamente podrán versar sobre las competencias no exclusivas de la Unión.

Para su adopción será necesaria la mayoría cualificada del Consejo, previa aprobación por parte del Parlamento Europeo y mediante propuesta de la Comisión Europea. Esta regla no se aplicará en el caso de las cooperaciones reforzadas en materia de PESC, donde se requerirá la unanimidad del Consejo y un dictamen del Ministro de Asuntos Exteriores y de la Comisión.

Los Estados miembros que no participen en las cooperaciones reforzadas podrán deliberar en el Consejo cuando se trate de los aspectos relacionadas con ellas, aunque no podrán votar.

Como señala Ana Palacio, un aspecto importante en este terreno representa la reintroducción de la cláusula pasarela en las cooperaciones reforzadas a última hora en la Conferencia Intergubernamental.

Según Ana Palacio «es preciso aclarar que respecto a esta cláusula no sólo es malo que un número restringido de Estados puedan cambiar las reglas de manera que prejuzguen la evolución futura de la

Unión, sino que paradójicamente puede dificultar el recurso a las cooperaciones reforzadas incitando a Estados miembro a unirse a ellas con el único fin de impedir que se desarrollen por derroteros no deseados, ya que las decisiones de cambio de reglas deben adoptarse por unanimidad de los participantes» (Palacio).

3. La transparencia y la flexibilidad en la reforma y ratificación del Tratado constitucional

Lo primero que se debería destacar respecto al procedimiento de reforma del Tratado constitucional es que la Convención se convertirá en la instancia ordinaria para la elaboración de las recomendaciones de reforma del Tratado constitucional, que, posteriormente, deberán ser sometidas a la Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que seguirá siendo la competente para adoptar las futuras modificaciones al Tratado constitucional por unanimidad. Sin embargo, el Consejo Europeo podrá decidir, por mayoría cualificada, previa aprobación por el Parlamento Europeo, la no convocatoria de la Convención en el caso de que las reformas a adoptar no tengan una amplitud suficiente.

El Tratado constitucional contará con un procedimiento simplificado de revisión destinado a las modificaciones de las políticas internas recogidas en la tercera parte, siempre y cuando esta reforma no suponga un aumento de las competencias de la Unión. En este caso, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión de reforma de tales políticas por unanimidad, después de consultar al Parlamento Europeo y a la Comisión o al Banco Central Europeo. Esta decisión entrará en vigor una vez haya sido aprobada por todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas constituciones.

Toda reforma del Tratado constitucional necesitará de la ratificación por parte de todos los Estados miembros de la Unión. Para evitar que el proceso de ratificación de las reformas del Tratado constitucional sufra determinados bloqueos, el propio Tratado recoge una Declaración que prevé que si dos años después de la firma del Tratado constitucional, las cuatro quintas partes de los Estados miembros han ratificado el texto y si uno o algunos Estados miem-

bros tuvieran dificultades para ello, el Consejo Europeo estudiará el estado de la cuestión.

4. ¿Qué ha cambiado la Conferencia Intergubernamental respecto al proyecto de la Convención?

La Conferencia Intergubernamental ha recogido básicamente la propuesta de la Convención. De hecho, Giscard destaca que de las 14.470 palabras que componen el Tratado constitucional, unas 14.000 provienen del proyecto de la Convención Europea.

Desde el punto de vista cualitativo, las modificaciones más sustanciales respecto al proyecto de la Convención residen en la composición y organización de la Comisión Europea, las Presidencias y las distintas formaciones del Consejo, la composición del Parlamento Europeo y las disposiciones relativas al procedimiento presupuestario, los criterios y condiciones del voto por mayoría cualificada y el mantenimiento de la unanimidad para las decisiones relativas a los recursos propios, el marco financiero plurianual, la fiscalidad, la política comercial común y la cooperación judicial penal.

La Conferencia Intergubernamental ha respetado la estructura del proyecto de Tratado constitucional realizado por la Convención Europea, así como los esfuerzos por simplificar el funcionamiento de la Unión y las normas relativas a potenciar la ciudadanía de la Unión Europea. Las disposiciones de la Convención relativas al reparto de competencias y a la arquitectura institucional permanecen prácticamente inalteradas en el texto final aprobado por la Conferencia Intergubernamental.

Los cambios más sustanciales introducidos por la Conferencia Intergubernamental se concentran en el Preámbulo del Tratado constitucional, en veintiún artículos de la Primera parte del Tratado constitucional, en un artículo de la Segunda Parte, cincuenta y ocho artículos de la Tercera parte (de los cuales tres son de nueva creación), y en cuatro artículos correspondientes a la Cuarta parte (de los cuales dos son nuevos).

Además, la Conferencia Intergubernamental ha añadido treinta y cinco declaraciones, entre las que destacan dos; la primera recoge un proyecto de decisión del Consejo Europeo sobre el sistema de Presidencias del Consejo y la segunda consiste en un proyecto de deci-

sión del Consejo referente a la aplicación de las reglas sobre el voto por mayoría cualificada.

III. CONCLUSIONES

Como habrán podido comprobar los lectores, el resultado de lo acordado por la Conferencia Intergubernamental es un documento repleto de compromisos, «opts out», «opts in», «frenos de emergencia», «cláusulas de aceleración», «pasarelas», «cooperaciones reforzadas», etc. Muchos de estos procedimientos fueron introducidos «ad hoc» durante la última fase de las negociaciones para permitir la consecución de un acuerdo final. No en vano, hay que recordar que el texto acordado por la Convención fue presentado a la Conferencia Intergubernamental, donde los Gobiernos de los Estados miembros lucharon, como es su obligación, por mantener sus intereses nacionales y por que no se sobrepasasen sus correspondientes «líneas rojas».

Este marasmo de cláusulas e instrumentos no debería hacernos perder de vista lo que realmente es el Tratado constitucional de la Unión Europea: un compromiso sobre el reparto de poder en la Unión Europea.

Desde esta óptica y, por lo que se refiere a España, la práctica totalidad de los análisis efectuados coinciden en concluir que **España ha dejado de ser un país grande y ha entrado en el pelotón de los Estados de segundo orden.**

Desde un punto de vista más general y, a modo de conclusión, cabría plantearse dos consideraciones acerca del texto final. La primera sería determinar si este texto representa un cambio radical respecto a las anteriores reformas de los Tratados, y la segunda versaría sobre el método que ha escogido el Tratado para acercar la Unión a sus ciudadanos, ya que éste era, en definitiva, el objetivo teórico de todo este ejercicio.

El Tratado constitucional no crea un super Estado de Europa. En palabras de Jack Straw (2004) lo que hace es simplemente confirmar que «son los Estados miembros quienes traspasan el ejercicio de la soberanía –y no su titularidad, me permito añadir– a la Unión para que ésta actúe en determinadas áreas».

El hecho de que el texto defina la Unión Europea como una Unión de Estados y de ciudadanos tiene la virtud de cerrar definitivamente dos falsos debates: el de la Europa federal y el de si se debe entender la Unión Europea como algo contrario a sus Estados miembros.

La consecuencia lógica de lo anterior es que «la Unión Europea respetará la identidad nacional de sus Estados, inherente a sus estructuras políticas y constitucionales y, en particular, la autonomía local y regional, las funciones esenciales del Estado y su integridad territorial» (Palacio, 2004).

Varios autores (Delgado-Iribarren, 2004; Escolano, 2004; Sorroza, 2004; Serra, 2004 y Areilza, 2004) coinciden en destacar que, salvo en las cuestiones relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia o el reparto de los votos en el Consejo, la principal característica del Tratado constitucional es la del continuismo. Por ejemplo, en materia de PESC «se han tratado de cerrar las heridas de la guerra de Irak o la ampliación» o, por lo que se refiere a las competencias legislativas del Parlamento Europeo, «un «examen más detenido de la Parte Tercera del Tratado constitucional no permite considerar que se haya llevado a cabo un cambio radical, sino que más bien se ha dado un paso más en el proceso de aumento de las competencias legislativas del Parlamento Europeo».

El Eurodiputado Íñigo Méndez de Vigo explica, en un brillante artículo publicado por FAES sobre el eje franco-alemán, lo que a mi entender es la principal causa de este continuismo: la pretensión de Francia y Alemania de modelar una Unión Europea que consagre el mismo grado de influencia que ambas naciones han gozado hasta el momento. «O mandamos nosotros u otros mandan por nosotros» (Méndez de Vigo, 2004).

Este objetivo podría haber originado el diseño de un texto que, si bien está pensado para el futuro, sigue los esquemas y la dinámica de poder del pasado. Si esto fuera así, estaríamos ante un Tratado constitucional que habría cerrado en falso dos debates que ahora se consideran culminados: el equilibrio institucional y la disyuntiva entre «grandes Estados miembros» y «pequeños Estados miembros».

Junto al continuismo, el Tratado constitucional parece haber abandonado la clásica disyuntiva entre la ampliación y la profundización

de la Unión. Una vez conseguida la mayor ampliación de la Unión Europea, lo lógico es que el Tratado constitucional hubiese apostado por una mayor profundización de la integración. Pero salvo en lo relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, algunos analistas (Delgado-Iribarren, 2004) destacan que «el panorama en materia legislativa no es tan distinto como podría parecer del nuevo sistema de fuentes del derecho europeo y del reconocimiento del procedimiento codecisorio como ordinario de la Unión». «Ese importante paso no se ha visto acompañado de una revisión completa de la Parte Tercera, para adaptar las políticas de la Unión al nuevo contexto jurídico. Muchos de los procedimientos se han mantenido, recibiendo nuevas denominaciones, como la particularmente desafortunada de «leyes del Consejo de Ministros».

Tal vez, una explicación que justificase esa no apuesta por una mayor profundización reside en que el Tratado constitucional admite implícitamente que la única forma de seguir avanzando en una Europa ampliada es la Europa de varias velocidades.

La segunda y última cuestión que me gustaría analizar es el método seguido por el Tratado para acercar la Unión a sus ciudadanos.

El Profesor Joaquín Roy (2004) destaca, parafraseando a Renan, que «el futuro de la Unión Europea depende, más que de la existencia de valores compartidos, de las ventajas que los ciudadanos vean de su pertenencia». Resulta innegable que el Tratado constitucional ha tratado de acercar la Unión y sus Instituciones a los ciudadanos europeos pero, tal vez, el enfoque seguido ha primado excesivamente la búsqueda de la visibilidad de las Instituciones comunitarias sobre la necesidad de asegurar la eficiencia del funcionamiento de éstas.

La consagración de los valores y principios comunes en el texto constitucional, el dotar a la Unión de una personalidad jurídica, el afirmar la primacía del derecho comunitario sobre el derecho nacional, la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en el Tratado constitucional, el diseño de un nuevo sistema de fuentes del derecho comunitario, la creación del Presidente del Consejo Europeo, del Ministro europeo de Asuntos Exteriores o el Presidente del Eurogrupo son sin duda novedades que reforzarán la visibilidad de la Unión, pero ¿por qué estas importantes novedades contrastan con los tímidos avances en la integración?, ¿reforzarán estas novedades la eficiencia del

funcionamiento de la Unión?, y sobre todo, ¿está hoy la Unión más y mejor preparada para afrontar los retos de los europeos?

Existen ciertas dudas acerca de si el nuevo marco institucional y el nuevo sistema de fuentes del derecho comunitario aumentarán la eficiencia de la Unión. Es indudable que el marco institucional diseñado por el Tratado Constitucional es complejo y habrá que esperar a su funcionamiento para saber si el Presidente del Consejo Europeo, el Estado miembro que ostenta la Presidencia de la Unión, el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores cooperan entre sí de forma eficaz. Por lo que se refiere al sistema de fuentes, se podría destacar que las definiciones de la ley y de la ley marco, por una parte, y del reglamento, por otra, podrían superponerse. Tampoco está clara la relación entre los tipos de actos que puede aprobar a Unión (programas, líneas directrices, orientaciones) y la tipología de los instrumentos jurídicos de la Unión.

¿Está hoy la Unión más y mejor preparada para afrontar los retos de los europeos?

Si el Tratado constitucional ofrece a la Unión y a sus ciudadanos mejores instrumentos para combatir al terrorismo, la falta de competitividad de la Unión frente a los Estados Unidos y la cuenca del Pacífico, la alta tasa de envejecimiento europea, la inmigración ilegal, la autocomplacencia reinante en la mayoría de las sociedades europeas, la ausencia de los conceptos de sacrificio y de deber en nuestros sistemas educativos y la evidente falta de liderazgo político que sufre la Unión, bienvenida sea la Constitución Europea.

BIBLIOGRAFÍA

- Areilza Carvajal, José María (2004): "La Constitución Europea en serio", en *El País*, 8 de julio.
- Delgado-Iribarren, Manuel (2004): *Las nuevas competencias legislativas y presupuestarias del Parlamento Europeo en la Constitución Europea*, Análisis del Real Instituto Elcano, 20 de julio.
- Escolano, Román (2004): *La gobernanza económica en la Constitución Europea*, Análisis del Real Instituto Elcano, 21 de julio.
- Mangas, Araceli (2004): "La Constitución Europea: vino viejo en odres nuevos", en *La Razón*, 28 de junio.
- Méndez de Vigo, Iñigo (2004): "Francia-Alemania: en busca del eje perdido", en *Cuadernos Faes de pensamiento político*, nº 3, junio-septiembre, Fundación Faes, Madrid.
- Palacio, Ana (2004): Documento para el autor.
- Roy, Joaquín (2004): "Europa: ¿opción o identificación?. Hacia una nueva Europa", en *La Vanguardia*, 21 de junio.
- Serra i Massansalvador, Francesc (2004): *La Constitución Europea y la PESC*, Análisis del Real Instituto Elcano, 21 de julio.
- Sorroza, Alicia (2004): *De la Convención a la Constitución: la seguridad y la defensa en la Unión Europea*, Análisis del Real Instituto Elcano, 12 de julio.
- Straw, Jack (2004): en *The Economist*, 10 de julio.