

“LA CONSTITUCIÓN EUROPEA. UNA VISIÓN DESDE EUSKADI”

KEPA SODUPE
JOXERRAMON BENGOETXEA
JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ
JOSÉ LUIS DE CASTRO
GURUTZ JÁUREGUI
NICOLÁS MARISCAL



EUROPAKO MUGIMENDUAREN
EUSKAL KONTSEILUA
CONSEJO VASCO
DEL MOVIMIENTO EUROPEO

«LA CONSTITUCION EUROPEA. UNA VISION DESDE EUSKADI»

KEPA SODUPE
JOXERRAMON BENGOETXEA
JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES
JUAN JOSÉ ÁLVAREZ
JOSÉ LUIS DE CASTRO
GURUTZ JÁUREGUI
NICOLÁS MARISCAL



CONSEJO VASCO DEL MOVIMIENTO EUROPEO
EUROPAKO MUGIMENDUAREN EUSKAL KONTSEILUA

Presidente: D. José María González Zorrilla	Vicepresidente: D. Carlos Vaquero Muras
Vicepresidente: D. Jose Mari Etxebarria	Secretario General: D. Juan José Álvarez
Vicepresidente: D. Ignacio Oyarzabal de Miguel	Vocal: D. Eusebio Cadenas Cordero
Vicepresidente: D. Angel García Ronda	Vocal: D. Eusebio Gainza Lafuente
Vicepresidenta: Dña. Begoña Lasagabaster Olazabal	Vocal: D. José Poza Valle
Vicepresidenta: Dña. Isabel López Aulestia	Secretaria Técnica: Dña. Isabel Aspe-Montoya

Edición: 1.^a, Febrero 2005
Tirada: 3.000 ejemplares
© Eurobask
Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)
Internet: www.eurobask.org
Edita: Europako Mugimenduaren Euskal Kontseilua
Consejo Vasco del Movimiento Europeo (EMEK/CVME)
Fotocomposición: Estudios Gráficos ZURE, S.A.
Impresión: Estudios Gráficos ZURE, S.A.
ISBN: 84-689-0695-6
D.L.: BI-265-05

COLABORAN EN ESTA EDICIÓN:

Parlamento Vasco
Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco

«LA CONSTITUCIÓN EUROPEA. UNA VISIÓN DESDE EUSKADI»

PRESENTACIÓN

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA.

Presidente del EMEK/CVME 5

ARTÍCULOS

KEPA SODUPE.

Catedrático de Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco. (UPV/EHU).
La constitución Europea. Antecedentes, contenidos y aportaciones principales. 9

JOXERRAMON BENGOETXEA.

Profesor de Teoría Jurídica. Facultad de Derecho. Universidad del País Vasco.
(UPV/EHU)
*Informe sobre Derechos Fundamentales y Ciudadanía Europea en el Tratado
Constitucional* 17

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES.

Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de La Rioja.
El sistema de competencias y el sistema institucional de la Unión 23

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ.

Catedrático de Derecho Internacional Privado. Universidad del País Vasco. (UPV/EHU).
Secretario General del Consejo Vasco del Movimiento Europeo.
*La «Europa Social» y el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado
Constitucional.* 29

JOSÉ LUIS DE CASTRO.

Profesor Titular de Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco. (UPV/EHU).
La Política Exterior y de Defensa en la Constitución Europea 35

GURUTZ JÁUREGUI.

Catedrático de Derecho Constitucional. Universidad del País Vasco. (UPV/EHU).
Incidencia del Tratado Constitucional sobre la Comunidad Autónoma del País Vasco 41

NICOLÁS MARISCAL.

Catedrático de Sociología Política. Cátedra Jean Monet de Integración Europea. Universidad de Deusto.
El federalismo europeo en el Tratado Constitucional 49

«LA CONSTITUCIÓN EUROPEA. UNA VISIÓN DESDE EUSKADI»

PRESENTACIÓN

JOSÉ MARÍA GONZÁLEZ ZORRILLA

Presidente del Consejo Vasco del Movimiento Europeo

El presente libro recoge siete artículos explicativos sobre la Constitución Europea que será sometida a referéndum el próximo día 20 de febrero.

El Consejo Vasco del Movimiento Europeo ha organizado esta publicación con objeto de dar a conocer a la ciudadanía las novedades que aporta la Constitución Europea a un proyecto que lleva en marcha más de 50 años.

El primer artículo ha sido elaborado por **Kepa Sodupe**, Catedrático de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU). En él se realiza un análisis de los antecedentes, proceso de elaboración, estructura, contenido fundamental y principales aportaciones de la Constitución Europea. Es por ello de indudable interés su lectura para iniciarnos en el apasionante tema que nos ocupa en la presente publicación.

El segundo artículo, cuyo autor es **Joxerramon Bengoetxea**, Profesor de Teoría Jurídica en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y miembro de la Asamblea del

Consejo Vasco del Movimiento Europeo, se trata de un informe sobre Derechos Fundamentales y ciudadanía europea en el Tratado Constitucional. Constituye un apartado de obligada lectura para toda la sociedad, ya que explica cuestiones de gran trascendencia como el concepto de ciudadanía europea o la inclusión en la Constitución de la Carta de Derechos Fundamentales y la vocación universalista de éstos.

En el tercer artículo, el Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Rioja **José Martín y Pérez de Nanclares** y miembro de la Asamblea del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, aborda, según sus propias palabras, el reparto de poder tanto entre la Unión y los Estados miembros como entre las propias instituciones que conforman la Unión, es decir, el sistema de competencias y del sistema institucional de la Unión. La brevedad y claridad de la exposición en un tema tan complejo, lo convierte en una brújula imprescindible para saber quién hace qué en la nueva Europa impulsada por la Constitución Europea.

En el cuarto artículo, el Catedrático de Derecho Internacional Privado en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y Secretario General de este Consejo Vasco del Movimiento Europeo, **Juan José Álvarez**, trata un tema de máximo interés en el debate sobre el referéndum como es el de la «Europa social», principal «Talón de Aquiles» de la Constitución europea para los partidarios del «no». El autor detalla los tímidos avances y subraya las potencialidades de la Constitución Europea en tema sociales, siendo por ello este apartado de imprescindible consulta para seguir el vivo debate europeo actual sobre el modelo social europeo. El autor analiza también el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la nueva Constitución, con especial énfasis en los avances que se han producido para la creación de un espacio judicial europeo y la consolidación por tanto de la zona común de libertad, seguridad y justicia.

El quinto artículo trata una de las cuestiones más sensibles para la ciudadanía como es la Política Exterior y de Defensa en la Constitución Europea. En él, el Profesor Titular de Relaciones Internacionales en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) **José Luis de Castro**, analiza los instrumentos que habilita la Constitución Europea para que la UE tenga un mayor papel en la esfera internacional, como por ejemplo la personalidad jurídica de la Unión, y los avances hacia un sistema de defensa respetuoso con el ordenamiento internacional, la Carta de Naciones Unidas y el multilateralismo. Este artículo nos ayudará a comprender el débil papel que ha jugado la Unión Europea en las recientes crisis internacionales, como por ejemplo Irak, y el papel que aspira a jugar en el futuro en un mundo globalizado.

El Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y miembro de la Asamblea del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, **Gurutz Jáuregui**, desarrolla en su artículo un tema de capital importancia para todos nosotros como es la incidencia del Tratado Constitucional sobre la CAPV. En él podremos profundizar en cuestiones tan trascendentales para nuestro futuro como el debate sobre la cuestión regional, el estatus de la lengua, cultura y autonomía vasca en el Tratado, o la tan debatida participación de la CAPV en los foros comunitarios de adopción de decisiones. Estamos seguros de que tras su lectura conoceremos mejor el papel que otorga la Constitución Europea a una región con competencias legislativas como Euskadi y, entre otras cuestiones, qué instrumentos novedosos ofrece para reforzar la dimensión regional del principio de subsidiariedad.

Hemos reservado para el final el artículo del Catedrático de Sociología Política en la Universidad de Deusto y miembro de la Asamblea del Consejo Vasco del Movimiento Europeo, **Nicolás Mariscal**, sobre el federalismo europeo en el Tratado Constitucional, pues constituye el objetivo último de este Consejo Vasco del Movimiento Europeo impulsar una Unión Europea federal, respetuosa con la diversidad de pueblos existentes en su seno. En este artículo encontramos un análisis general sobre los avances hacia una Europa federal en las diferentes partes en que está dividida la Constitución Europea. Un artículo que subraya la necesidad de seguir trabajando a favor de una Europa federal, hacia la que esta Constitución constituye un paso significativo.

Esperamos que estas ponencias contribuyan a difundir la idea de Europa, un proyecto de libertad, paz, prosperidad, solidaridad y compromiso con los derechos humanos, la democracia, el progreso económico y el medio ambiente en todo el mundo y promueva una decidida participación de la sociedad vasca en el referéndum que se producirá el próximo día 20 de febrero.

LA CONSTITUCIÓN EUROPEA ANTECEDENTES, CONTENIDOS Y APORTACIONES PRINCIPALES

KEPA SODUPE

Catedrático de Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco. (UPV/EHU)

Introducción

En la historia de la integración europea son fácilmente distinguibles dos fuerzas principales: una de crecimiento hacia dentro; otra de crecimiento hacia fuera. La primera de ellas ha llevado a profundizar, a dar un mayor contenido al proyecto unificador. La segunda ha promovido la ampliación, la extensión geográfica de la experiencia comunitaria. El juego conjunto de ambas fuerzas ha encontrado expresiones jurídicas concretas en momentos históricos diferentes. A comienzos del siglo XXI, ha dado lugar al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Esta breve contribución quiere ofrecer una primera aproximación a la Constitución Europea, basándose para ello en algunos de sus rasgos más destacados. Procura centrarse en tres cuestiones principales: los antecedentes y proceso de elaboración, la estructura y contenido fundamental y las aportaciones más relevantes que realiza.

Antecedentes y proceso de elaboración

El punto de arranque del proceso que condujo a la firma de la Constitución Europea suele fijarse en una conferencia pronunciada por el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fisher en la Universidad Humboldt de Berlín, en mayo de 2000. En ella, llamaba la atención sobre los riesgos de dilución de la Unión Europea que el paso de 15 a 25 Estados miembros podía provocar. Con el objeto de prevenirlos propuso la redacción de una Constitución. Esta reflexión de Fisher provocó importantes reacciones. Entre ellas, cabe destacar la del presidente francés Jacques Chirac. En su intervención ante el Bundestag alemán un mes más tarde, manifestó su apoyo a la idea de una Constitución. Como resultado de todo ello, comenzó a difundirse una conciencia -en un principio difusa, pero ganando terreno con rapidez- sobre la necesidad de proceder a un cierto grado de constitucionalización de la Unión. Los desafíos que planteaba una Europa con más de 450 millones de habitantes, con mayores exigencias de democracia, transparencia, eficacia y servicio a los ciudadanos parecía requerir una respuesta en tal dirección.

El Consejo Europeo, en su reunión celebrada en diciembre de 2000, aprobó el Tratado de Niza. El acta final de este tratado contenía una declaración en la cual los jefes de Estado y de gobierno invitaban a abrir un debate más amplio y más profundo sobre el futuro de Europa y emplazaban al Consejo Europeo que tendría lugar un año después en Laeken para que adoptara las medidas oportunas que facilitarían la continuidad del proceso. De conformidad con este compromiso, los jefes de Estado y de gobierno congregados en Laeken aprobaban una nueva declaración sobre el futuro de la Unión. De esta declaración deben resaltarse dos puntos esenciales. En primer lugar, se decidía convocar una Convención que diera cabida a los principales participantes en el debate sobre dicho futuro. En segundo, confirmando un carácter constituyente al proceso, se solicitaba a la Convención que abordara las reformas que considerase pertinentes en orden a iniciar el camino hacia una Constitución para los ciudadanos de la Unión.

La convocatoria de una Convención representó un hecho de gran significación. Hasta entonces, las diferentes reformas de los Tratados se habían producido con arreglo al procedimiento diplomático clásico: la Conferencia Intergubernamental. En el caso de la Constitución Europea, siguiendo el precedente sentado por la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales y de manera previa a la Conferencia Intergubernamental mencionada, se procedió a innovar los mecanismos de reforma a través de la figura de la Convención. Esto permitió incrementar de forma notable la participación y la transparencia del proceso que condujo al Tratado Constitucional.

La Convención fue presidida por el ex-presidente francés Valéry Giscard d'Estaing. Junto a él se designaron dos vicepresidentes y un Praesidium de nueve miembros. En la composición de la Convención quedaban representados tanto la Unión como los Estados miembros: por un lado, dos representantes de la Comisión y dieciséis del Parlamento Europeo; por otro, un representante del Gobierno y dos de los Parlamentos de cada Estado miembro. También se decidió permitir la participación directa en la misma, aunque sin derecho a voto, de un número igual de representantes de cada Estado candidato. A ellos se añadió la presencia oficial de observadores en nombre del Comité de las Regiones, Comité Económico y Social y Defensor del Pueblo. Al mismo tiempo, el debate se abrió de forma pública al conjunto de la opinión pública europea a través de un Foro Permanente de la Sociedad Civil, así como por medio de Internet.

Los trabajos de la Convención se iniciaron el 28 de febrero de 2002 y se desarrollaron en tres fases claramente diferenciadas. La primera fase de audiencias se llevó a cabo entre marzo y junio de 2002 y en ella se determinaron las cuestiones que la Convención debía tratar. En la segunda fase, se realizó el estudio y deliberación a través de los grupos de trabajo y se debatieron las conclusiones. En la tercera y última fase, iniciada en enero de 2003, se procedió a la redacción del texto de la Constitución. Tras finalizar sus trabajos el 10 de julio, el 18 de este mismo mes, el Presidente de la Convención entregó formalmente al Presidente en ejercicio del Consejo Europeo un Proyecto de Tratado Constitucional.

Sobre la base del Proyecto de la Convención, el 4 de octubre del mismo año se iniciaron los trabajos de la Conferencia Intergubernamental. Tras varias reuniones, las negociaciones se bloquearon a raíz de las discrepancias en cuanto al reparto de poder en el seno de diversas instituciones y, particularmente, por la negativa de los Gobiernos de España y Polonia a aceptar el sistema de votación en el Consejo de Ministros. Detrás de esta negativa se hallaba la cuestión fundamental de cuál iba a ser la cuota de poder que iban a mantener en el futuro los Estados miembros en las diversas instituciones, especialmente, en el Consejo de Ministros, en la Comisión y en el Parlamento Europeo.

Tras el reinicio de las negociaciones, y formalizada la ampliación de la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, los dirigentes de los Estados miembros alcanzaron un acuerdo político en el Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio, aprobando el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Realizadas las correspondientes correcciones y aprobados los Protocolos y Declaraciones anexos, el Tratado, conocido como Constitución Europea, fue firmado en Roma por los 25 Estados miembros el 29 de octubre de 2004.

Estructura y contenido

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, tal y como su nombre indica, es un Tratado de Derecho Internacional. Ahora bien, atendiendo a su contenido general, es posible apreciar en él muchas de las características distintivas de un texto constitucional. Es más, buena parte de la doctrina más actual entiende que la naturaleza material de tal Tratado, al igual que sucede hoy día con el binomio Tratado de la Comunidad Europea - Tratado de la Unión Europea, es más propia de una Constitución que de un Tratado Internacional.

Es importante destacar los fundamentos de legitimidad en los que se basa el texto constitucional. En su artículo primero, se afirma que la Constitución nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común. Como se ve, la Unión Europea se basa en una doble legitimidad, la de los ciudadanos, representados en el Parlamento Europeo, y la de los Estados, representados en el Consejo de Ministros. Aunque las referencias a los pueblos no son inexistentes, si cabe apreciar un desplazamiento del papel legitimador hacia los ciudadanos y los Estados.

La Constitución Europea consta de un Preámbulo y de cuatro Partes. Es interesante señalar que en el Preámbulo se sientan las bases de una identidad europea. Los Estados miembros implicados en el proceso constitucional se inspiran en la herencia cultural, religiosa y humanista de Europa. Dejando al margen las discusiones en cuanto a la introducción de una mención a las raíces cristianas, esa herencia ha sido clave para el desarrollo de los valores universales que se concretan en los derechos humanos, así como en la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho.

La Parte primera contiene las disposiciones que definen la Unión. Entre otras cuestiones fundamentales, se determinan los valores y los objetivos, la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, el diseño de la estructura institucional, la enumeración de los actos jurídicos o la especificación de los principios que habrán de regir la vida democrática de la Unión. Aunque el Tratado constitucional es creado sobre la base de lo ya existente, se observan aquí importantes novedades y muchos de los preceptos son originales en su redacción.

La Parte segunda viene dada por la Declaración de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, tal y como fue proclamada en Niza en diciembre de 2000, con algunas modificaciones de carácter formal en el preámbulo y en las disposiciones finales relativas a su interpretación y aplicación. Junto a derechos clásicos, introduce otros «nuevos» como los relativos a la bioética, el medio ambiente, la buena administración, etc.

La Parte tercera se refiere a las políticas y al funcionamiento de la Unión. En buena medida supone un desarrollo del articulado de la primera Parte. Por un lado, establece las bases jurídicas de las políticas comunes. Entre ellas se hallan la no discriminación, el mercado único, la política económica y monetaria o el espacio de libertad, seguridad y justicia. Básicamente, reproduce con algunas modificaciones la mayor parte del contenido de los actualmente vigentes Tratado de la Comunidad Europea y Tratado de la Unión Europea. Por otro lado, completa la descripción de la estructura institucional, concretando las funciones y características de las instituciones y órganos de la Unión.

La Parte cuarta engloba las disposiciones generales y finales. Su articulado está relacionado con la sucesión y continuidad jurídica entre las actuales Comunidad y Unión Europeas y la nueva Unión Europea, el campo de la aplicación territorial, los procedimientos de revisión y la ratificación y entrada en vigor.

Además del Preámbulo y de las cuatro Partes mencionadas, el Tratado constitucional comprende 2 anexos, 36 Protocolos y 48 Declaraciones. Hay que señalar que, a diferencia de las Declaraciones, los Anexos y los Protocolos forman parte integrante del tratado.

Como se ha indicado anteriormente, en la Parte cuarta se especifica el momento y las condiciones para la entrada en vigor de la Constitución. Ésta se producirá el 1 de noviembre de 2006. Para ello, se requiere que sea ratificada por todos y cada uno de los Estados miembros. No obstante, en la última de las Declaraciones incorporadas al Tratado se recoge, con una falta de claridad notable respecto a sus implicaciones, que, si superada la fecha indicada, las cuatro quintas partes han procedido a la ratificación y uno o varios Estados tropiezan con dificultades para hacerlo, el Consejo Europeo examinará la cuestión.

Principales aportaciones

La Constitución Europea incorpora numerosas modificaciones de la normativa recogida en los Tratados actuales. No se pretende aquí realizar una enumeración exhaustiva de todas ellas. Lo que sigue a continuación quiere ser una presentación de las aportaciones más significativas que lleva a cabo el texto constitucional.

Simplificación de los Tratados. Con la adopción de la Constitución, la Unión Europea deja atrás un periodo histórico dominado por un complejo entramado de textos legales. En los momentos actuales, la Unión es fruto de las disposiciones contenidas en diversos tratados. Así, cabe hablar del Tratado de la Comunidad Europea, instituido originariamente en Roma en 1957, y del Tratado de la Unión Europea, firmado en

Maastricht en 1992. Ambos fueron completados con los Tratados de Ámsterdam y Niza acordados en 1997 y 2000 respectivamente. En lo sucesivo, a partir de su entrada en vigor, la Unión pasará a depender de un único texto que reagrupa lo establecido en los tratados mencionados.

Reconocimiento de la personalidad jurídica de la Unión. La fusión de los tratados pone fin a la estructura de los tres pilares instaurada por el Tratado de la Unión Europea. Éstos eran el pilar comunitario en sentido estricto, el pilar de la política exterior y de seguridad común y el pilar de la cooperación policial y judicial en materia penal. Estos dos últimos pilares eran de naturaleza esencialmente intergubernamental. La consecuencia más directa de la supresión de los pilares es la consagración de la personalidad jurídica de la Unión Europea. Ello permitirá a ésta firmar tratados internacionales o convertirse en miembro de organizaciones internacionales.

Mayor concreción de los valores y objetivos de la Unión. La Constitución establece los valores y objetivos de la Unión de una manera más detallada. En ambos casos introduce nuevos elementos. En lo que concierne a los primeros, figuran como valores adicionales los derechos de las personas pertenecientes a minorías, el pluralismo, la no discriminación o la igualdad entre hombres y mujeres. En cuanto a los segundos, la lista de objetivos es reforzada. Entre los que han sido recogidos de forma novedosa están la economía social de mercado, la cohesión territorial, el respeto de la diversidad cultural y lingüística o el desarrollo sostenible del planeta. Todo ello, permite conocer mejor los grandes retos y las grandes metas de la Unión.

Protección de los Derechos Humanos. A diferencia de lo que sucedió con el Tratado de Niza, la Constitución integra en su seno la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión. Esta relevante modificación supone que se dota a la Carta de carácter jurídicamente vinculante. Al mismo tiempo, la Constitución recoge una cláusula habilitante que permitirá a la Unión como tal adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos, lo que situará a la Unión en una situación similar a la de los Estados miembros, sometidos al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.

Definición más precisa de las competencias y los actos jurídicos. El texto constitucional contribuye a una mejor delimitación de las competencias que corresponden, por un lado, a la Unión y, por otro, a los Estados miembros. Tres tipos de competencias son atribuidas a la primera: competencias exclusivas, competencias compartidas con los Estados miembros y competencias para llevar a cabo acciones dirigidas a apoyar, coordinar o complementar actuaciones de estos últimos. En lo concerniente a los actos jurídicos, la extrema diversidad de instrumentos actualmente existente es sustituida por tan sólo seis,

procediéndose a diferenciar entre actos legislativos (leyes y leyes marco europeas) y actos no legislativos (reglamentos, decisiones, dictámenes y recomendaciones).

Control del principio de subsidiariedad. Los parlamentos nacionales podrán velar por la aplicación de este principio. En las seis semanas siguientes a la presentación de un proyecto por la Comisión, tendrán capacidad para pedir a esta institución que vuelva a examinar dicho proyecto. Esto deberá ser así, en el supuesto de que un tercio de los parlamentos nacionales lo pida. Si tras la aprobación de un acto por el Parlamento y el Consejo entienden que sus observaciones no han sido atendidas, podrán solicitar que el principio de subsidiariedad sea controlado por el Tribunal de Justicia.

Modificaciones en la estructura institucional. Es posible que aquí residieran los problemas más espinosos a resolver por la Constitución. La ampliación de la Unión Europea a 25 Estados exigía una revisión profunda de las instituciones. Entre las innovaciones más importantes están la elección y carácter más permanente del Presidente del Consejo Europeo, la nueva composición de la Comisión -por primera vez, a partir de 2014, el número de sus miembros será inferior al de Estados-, la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento y la figura del Ministro de Asuntos Exteriores.

Cambios en la toma de decisiones. La Constitución consagra una nueva mayoría cualificada en las votaciones del Consejo de Ministros, simplificando el sistema instaurado por el Tratado de Niza. Consiste en reunir el 55% de los Estados y el 65% de la población para adoptar acuerdos. Además, establece que la mayoría cualifica y el procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión) pasan a ser la regla general para la aprobación de actos legislativos en el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo respectivamente. Esto no supone que no haya un reducido, pero significativo, número de casos en que se requiere la unanimidad en el caso del Consejo o procedimientos legislativos especiales en el del Parlamento.

Espacio de libertad, seguridad y justicia. El viejo tercer pilar pasa, con algunas excepciones, a ser regido por el método comunitario. El Tratado constitucional amplía el campo de la cooperación judicial en materia civil y penal. El reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales se convierte en el principio básico de esta cooperación. Refuerza el papel de Europol y Eurojust y prevé la entrada en funcionamiento progresiva de un «sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores». También contempla que el Consejo de Ministros pueda, por unanimidad, crear una Fiscalía europea.

Política exterior y de defensa. Éste es uno de los ámbitos en los que prevalece la toma de decisiones por unanimidad en el seno del Consejo. Las innovaciones más nota-

bles conciernen a la política de seguridad y de defensa común. La Constitución introduce un compromiso de defensa mutua en caso de agresión armada y una cláusula de solidaridad antiterrorista. Así mismo, en la medida en que estén dispuestos a aceptar ciertos compromisos, tienen en su mano iniciar una «cooperación estructurada permanente». Un último aspecto digno de mención es la implantación de una Agencia Europea de la Defensa, cuyo principal objetivo es mejorar las capacidades militares de los Estados miembros. De hecho, esta agencia ya existe, esperándose que se encuentre operativa en 2005.

Cooperación reforzada. Esta materia no es en sí una novedad establecida por la Constitución, si bien cobra una mayor relevancia en una Unión de 25 países. Así, en el caso de que se quiera iniciar una cooperación reforzada será necesario que se reúna al menos una tercera parte de los Estados miembros. Dicha cooperación reforzada solo podrá versar sobre las competencias no exclusivas de la Unión. La autorización de proceder a una cooperación reforzada la concede el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo y a propuesta de la Comisión. Como se ha mencionado, existe una cooperación reforzada especial en el terreno de la defensa.

Conclusión

A modo de brevísima conclusión, debe señalarse que la Constitución no transforma la integración europea en un proceso cerrado. Enlazando con lo que se sugería al comienzo de esta contribución, a diferencia de las constituciones estatales, el texto constitucional europeo mantiene vivo el carácter abierto que ha presidido la experiencia comunitaria. Este carácter abierto se manifestará en dos puntos esenciales: de un lado, en sucesivas ampliaciones que aumentarán el número de Estados miembros y, de otro, en la continua adaptación de los contenidos de la Constitución a las nuevas demandas políticas, económicas y sociales que surjan en el seno de la Unión.

INFORME SOBRE DERECHOS FUNDAMENTALES Y CIUDADANÍA EUROPEA EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

JOXERRAMON BENGOETXEA

Profesor de Teoría Jurídica. Facultad de Derecho. Universidad del País Vasco.
(UPV/EHU)

Introducción

El «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa» (o Tratado Constitucional) firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 por los 25 jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea procede, siguiendo la propuesta sometida por la Convención para el Futuro de Europa, a la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión en la parte segunda del Tratado Constitucional. De este modo los derechos reconocidos en dicha Parte II adquieren fuerza jurídica plena y se integran plenamente en el derecho de la Unión (I-9), cosa que no ocurre en la actualidad ya que la Carta sólo tiene un valor interpretativo. Ello constituye la innovación más importante del nuevo Tratado, junto con la previsión de adhesión de la UE al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), que implica que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos podrá fiscalizar la actuación de la UE, incluido su Tribunal de Justicia, desde la perspectiva de los derechos reconocidos en el Convenio.

Las repercusiones sobre los ordenamientos y las jurisdicciones de los Estados miembros pueden ser tan importantes como las repercusiones en el ordenamiento comunitario, en concreto en lo que afecta al control de la legalidad que asegura el Tribunal de Justicia, erigido claramente así a la categoría de Tribunal Constitucional de la UE pero sometido a su vez a otra jurisdicción supranacional. Si a todo esto se le añade la importancia simbólica otorgada a la ciudadanía europea, se puede inferir que el Tratado Constitucional sitúa a la persona en el centro del sistema político europeo y en el fundamento del derecho. La Carta contiene suficientes garantías para asegurar que todas las personas que se encuentren en la UE tendrán salvaguardada su dignidad y su libertad y podrán aspirar a unos estándares elevados de justicia, a una participación democrática y a una ciudadanía activa. Tendrán además aseguradas unas mínimas condiciones materiales (sociales), culturales y educativas.

Ciudadanía Europea

El Tratado Constitucional no aporta grandes novedades en materia de Ciudadanía de la Unión. Esta institución nació con el Tratado de la UE, de Maastricht, en 1992. Contemplaba ya el derecho de los ciudadanos a circulación y residencia dentro de la Unión según el derecho derivado, a la protección diplomática y consular, al sufragio activo y pasivo en las elecciones locales y europeas; el derecho de ciudadanos y de personas con residencia o domicilio social en la Unión a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la acción de las instituciones y a la comisión de peticiones del Parlamento Europeo. Con el Tratado de Ámsterdam (1997) se aclaraba que la ciudadanía de la Unión es complementaria de la nacionalidad de los Estados miembros y se extendía a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro el derecho a circular y residir libremente en el territorio de otros Estados miembros, dándoles un tratamiento semejante al que implica la unión aduanera común con las mercancías. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión aportó una novedad en materia de ciudadanía: el derecho a la buena administración -derecho de las personas a que la Unión trate de sus asuntos en la lengua de la Unión que elijan, de forma imparcial, equitativa y celer, a ser oídas antes de que se adopte una decisión que les afecte, a acceder al expediente que les afecte, obligación de motivación de las decisiones de la administración, y derecho a la reparación o indemnización de los daños causados por la administración en el ejercicio de sus funciones- y el derecho de acceso a los documentos de las instituciones de la Unión.

El Tratado Constitucional ha añadido en su artículo I-47,4 el derecho de iniciativa legislativa ciudadana, consistente en invitar a la Comisión a presentar una propuesta

adecuada (¿qué es adecuada y quién lo valora?) sobre cuestiones que los ciudadanos (un millón de ciudadanos de la Unión procedentes de un número «significativo» de Estados miembros) consideren que requieran un acto jurídico de la Unión (¿de cualquier institución?) para los fines de la aplicación de la Constitución. Una ley europea precisará los procedimientos y las condiciones de la iniciativa y el número mínimo de Estados miembros de los que deban proceder los ciudadanos. En todo caso, este derecho, que aporta elementos de la democracia directa no ha sido, curiosamente, residenciado en el capítulo V de la parte II sobre ciudadanía, donde hubiera tenido su ubicación apropiada sino en las disposiciones, no menos importantes de la Parte I, sobre la naturaleza democrática de la Unión. Por lo demás, en virtud del artículo II-112,2, la ciudadanía se complementará con las disposiciones del I-10 y del III-125 a 129 que también regulan la institución.

Sigue sin reconocerse el derecho de los ciudadanos de la Unión a sufragio activo y pasivo en las elecciones regionales y «nacionales» del Estado miembro donde residen. Se trata de una ocasión perdida tanto en la Convención como en la CIG. Habrá que esperar bastantes años hasta que se plasme este derecho tan esencial.

Derechos Fundamentales

La parte II del Tratado Constitucional no innova realmente por comparación con la Carta que redactó por consenso la anterior Convención, lo cual, por otra parte, hubiera resultado extraño y liviano. Las modificaciones aportadas son de carácter estilístico. El preámbulo de la parte II añade una frase cuya interpretación dará mucho que hablar: «los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Presidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Presidium de la Convención Europea». Se ha previsto además una declaración que formará parte del Tratado Constitucional (incorporada al Acta Final) mediante la cual la CIG toma nota de la existencia de dichas explicaciones cuyo texto se incorpora a la declaración 12 relativa a las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales.

En el articulado la única modificación destacable es la del artículo 52 de la Carta sobre el ámbito y la interpretación de los derechos, al que se han añadido cuatro párrafos (TC: II- 112, 4 a 7). Recordemos que el ámbito de aplicación de los derechos reconocidos se ciñe a la actuación de las instituciones de la Unión y a la aplicación (desarrollo y ejecución) del Derecho de la Unión por parte de los Estados miembros y sus administra-

ciones¹. El objeto de los añadidos del Tratado Constitucional es: (1) interpretar los derechos fundamentales resultantes de las distintas tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros en armonía con las citadas tradiciones, (2) aplicar o desarrollar los principios contenidos en la Carta mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones y organismos de la Unión y por los Estados miembros cuando apliquen derecho de la Unión -dichos principios no podrán invocarse aisladamente sino sólo alegarse ante los tribunales en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos de desarrollo- (3) tener debidamente en cuenta la legislación y las prácticas nacionales según lo especificado en la Carta; (4) reiterar la idea del preámbulo de que los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros tengan «debidamente en cuenta las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la Carta».

El primer añadido, párrafo cuarto, parece más simbólico que real. Habría que identificar primero cuáles son los derechos de la Carta que proceden de tradiciones constitucionales para analizar después cómo vienen interpretados en dichas tradiciones y ello asumiendo que se interpretan del mismo modo, lo cual no es evidente; y para el caso hipotético de interpretaciones divergentes o no concordantes carecemos de reglas de conflicto. Las notas explicativas del Presidium de la Convención que redactó la Carta son una interpretación auténtica de la filiación de tales derechos llegando incluso a una tabla de correspondencia entre los derechos reconocidos en la Carta y los reconocidos en el CEDH, lo cual facilitará la tarea. La referencia a los principios (párrafo quinto) es muy interesante ya que intenta perfilar su status como norma jurídica distinta de las reglas concretas, o incluso como mera fuente de inspiración, de las disposiciones concretas que puedan adoptarse en su desarrollo. La cuestión es si puede invocarse directamente un principio que no haya sido aún desarrollado por actos legislativos y ejecutivos de la Unión o de los Estados miembros. Excluir dicha posibilidad supondría privar de eficacia -*effet utile*- al propio Tratado, peor aún podría incluso suponer, si se interpreta sistemáticamente con el artículo 53 de la Carta (TC: II-113) una vulneración de la tutela judicial efectiva reconocida por la propia Carta (TC: II-107). Abundando aún más, el no desarrollo de tales principios podría considerarse incluso un caso de omisión legislativa constitucional. El tercer añadido (párrafo sexto) resulta redundante respecto del primero y es poco elegante. El problema esencial está en el cuarto añadido (párrafo séptimo), introducido por la CIG. En cierto modo añade relevancia a la Carta, pero por otra parte, resulta extraña una referencia a los

1 En torno a esta cuestión cabe resaltar que se trata de la actuación jurídica, y no política, de la UE; que afecta también a la actuación jurídica normativa o ejecutiva de los Estados miembros y todas sus administraciones; y que resultará difícil deslindar nítidamente el derecho de la Unión del derecho interno cuando las competencias de la UE son tan amplias como las previstas en los artículos I-11 a I-17, especialmente si se piensa que casi dos tercios de la actuación normativa interna tiene relación con la UE.

documentos preparativos y otorgar el carácter de interpretación auténtica a dichos documentos. La lectura detallada de los documentos en cuestión, que se encuentra en la declaración nº 12 del Acta Final del Tratado Constitucional puede apaisar muchas dudas ya que se trata de explicaciones, bastante útiles y de corte casi académico, sobre las fuentes de inspiración de los derechos o sobre el significado de varios conceptos.

La otra novedad importante del Tratado Constitucional en materia de derechos fundamentales consiste en la previsión de adhesión al CEDH (artículo I-9,2). Desde el ángulo del derecho comunitario actual, el CEDH es una fuente de derecho, alcanzando éste una posición en el sistema de fuentes superior a la que tiene la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, carente de fuerza jurídica y ausente de la motivación del Tribunal de Justicia. Con la adhesión de la UE al CEDH, el Convenio, además de ser fuente del derecho de la Unión como ocurre ahora por la vía jurisprudencial a través de los principios generales del derecho comunitario y por propio mandato de los Tratados, servirá como parámetro de control jurídico de la actuación de la UE: una vez agotados los recursos internos mediante sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, dicha actuación podrá ser fiscalizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sito en Estrasburgo. Desde el ángulo del CEDH, está claro que mientras la UE como tal no sea parte del Convenio, es decir, no se adhiera al mismo, la actividad de sus instituciones no podrá ser fiscalizada por el TEDH. Lo que sí cabe controlar es la actuación de las autoridades de los Estados miembros cuando actúen en implementación y ejecución del derecho de la UE.

La Parte II del Tratado Constitucional se ha de interpretar en armonía con el Convenio y ello aunque ésta vaya más lejos en la protección de ciertos derechos. La propia Carta fue elaborada teniendo en cuenta dicho convenio y contó con observadores del Tribunal de Estrasburgo, para evitar que los estándares de protección de los derechos en Europa fueran diferentes. Además los artículos II-52,2 y II-53 del Tratado Constitucional han previsto unas cláusulas horizontales de equivalencia de los sistemas de protección de la Carta y del Convenio. Para asegurar que las interpretaciones que de estos textos realicen los dos tribunales europeos sean también coherentes y consonantes no se han previsto disposiciones especiales, aunque alguna declaración de la propia CIG apunta a la necesidad de entablar, o mejor dicho, proseguir con un fructífero diálogo entre ambas instituciones para evitar discrepancias jurisprudenciales².

2 Los documentos preparatorios de las declaraciones relativas al Artículo I-7,2 CIG 76/04 (13-05-2004) y CIG 81/04 (16-06-2004), este último para incorporación en el Acta final. El primer documento recomendaba introducir un sistema para el enlace entre los dos tribunales europeos para evitar discrepancias en sus jurisprudencias. El segundo, menos comprometedor, se limita a constatar la existencia de un diálogo regular entre ambos tribunales y a sugerir que dicho diálogo podía ser reforzado cuando la UE se adhiera al CEDH. Estas declaraciones no han prosperado. Es muy dudoso que exista tal diálogo y aún más que sea regular.

La Parte II del Tratado Constitucional tiene vocación de universalidad: los derechos fundamentales se reconocen a todas las personas que tengan relación con la UE y no sólo a los «ciudadanos de la Unión», y este elenco de derechos se convierte en el modelo que la UE defenderá ante la comunidad internacional traduciéndose esta referencia en aspectos como las cláusulas de derechos humanos contenidas en acuerdos comerciales con terceros países, las condiciones para la adhesión de nuevos miembros a la UE -criterios de Copenhague- o la posibilidad de sancionar a un Estado miembro por su vulneración de los derechos fundamentales.

EL SISTEMA DE COMPETENCIAS Y EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN

JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES

Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de La Rioja.

Las dos principales cuestiones que sugiere la construcción de la Unión tienen que ver, de una parte, con la forma en la que se procede al reparto de poder entre la Unión y los Estados miembros que la componen (reparto de poder vertical) y, de otra parte, con el reparto de poder efectuado entre las propias instituciones que conforman la Unión (reparto de poder horizontal). La respuesta a ambas cuestiones se articula en la Constitución Europea respectivamente a través del llamado sistema de competencias y del sistema institucional de la Unión. Y su intención es hacer ambos ámbitos más transparentes, más democráticos y más eficaces.

EL SISTEMA DE COMPETENCIAS. En relación con el *reparto de poder vertical entre la Unión y los Estados miembros*, debe precisarse que la Unión sólo puede intervenir si dispone de una atribución expresa para hacerlo, es decir, si los Estados miembros han cedido voluntariamente el ejercicio del citado poder de actuación (art. I-11) de conformidad con los procedimientos establecidos al efecto en cada una de las constituciones nacionales. En función de la intensidad de la atribución competencial que hacen los Estados a la Unión las competencias pueden caracterizarse como exclusivas, compartidas

o complementarias. La Constitución Europea ha añadido una nueva categoría competencial 'de coordinación' de las políticas económicas y de empleo (art. I-15) y también de política exterior y de seguridad común (art. I-16). Esta última es fruto de la desaparición de una compleja estructura en pilares creada por el Tratado de Maastricht para marcar una clara diferencia entre las cuestiones basadas en el modelo de integración de las que como la política exterior y de seguridad común se basan en un modelo más intergubernamental.

Atendiendo a la naturaleza jurídica de las competencias, si la Unión dispone de una competencia exclusiva, ello implica que estará obligada a actuar, que posee plenitud de medios para intervenir y que su intervención excluye toda intervención estatal. Potestades muy intensas, por tanto, lo que justifica que sea muy reducido el número de este tipo de competencias. La Constitución Europea identifica como competencias exclusivas únicamente la unión aduanera, política comercial común (relaciones exteriores económicas), la conservación de los recursos biológicos marinos, la política monetaria de los Estados cuya moneda es el euro y el establecimiento de normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior (art. I-13).

Por el contrario, si la competencia es atribuida a la Unión con el carácter compartido tendrán capacidad para legislar tanto la Unión como los Estados miembros. Este es el tipo común de competencia comunitaria. Ejemplos de este tipo de competencias son el mercado interior, la política social, la cohesión económica, social y territorial, algunos aspectos de la agricultura y pesca, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, las redes transeuropeas, la energía y, en definitiva, todas aquellas que no tengan el carácter de exclusivas o de complementarias. El verdadero problema de estas competencias compartidas radica, por tanto, en saber determinar con claridad en cada caso concreto cuándo corresponde actuar a la Unión y cuándo a los Estados miembros. La Constitución Europea, mejorando el opaco sistema anterior, determina que será la Unión la competente para legislar en las citadas materias cuando, en aplicación del llamado *principio de subsidiariedad*, la actuación de la Unión sea más eficaz (test de eficacia) que la de los Estados miembros; cuando la actuación de la Unión además de más eficaz, sea necesaria por resultar insuficiente la de los Estados (test de suficiencia); y siempre que la decisión tenga alcance supranacional (test de dimensión). A la vista del carácter abstracto de estos requisitos y de la importancia que tiene la correcta aplicación del principio de subsidiariedad, la Constitución ha incluido dos importantes protocolos (uno relativo a la participación de los parlamentos nacionales y otro a la subsidiariedad propiamente dicha) que recogen una serie de controles de naturaleza política y jurisdiccional de enorme importancia.

Desde la perspectiva del *control político* se han fijado tres mecanismos. En primer lugar, se establece con carácter general la obligación de la Comisión de transmitir directamente a los parlamentos nacionales y regionales tanto los documentos de consulta (libros blancos, libros verdes, comunicaciones, etc.) como las propuestas de actos legislativos. En segundo lugar, y más específicamente referido a la subsidiariedad, se prevé igualmente la necesidad de que cada propuesta legislativa venga acompañada de una ficha de la subsidiariedad cuya motivación facilitará un posterior control. Y, en tercer lugar, se prevé un mecanismo a través del cual los parlamentos nacionales (y también los regionales) tendrán un plazo de seis semanas para dictaminar si la propuesta de acto jurídico presentada por la Unión viola, a su juicio, el principio de subsidiariedad. Por otro lado, desde la perspectiva del control jurisdiccional, el protocolo sobre la subsidiariedad crea un nuevo recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad. Este recurso podrá ser interpuesto por los Estados miembros, o transmitidos por éstos en nombre de su parlamento nacional o de una cámara del mismo. Igualmente la Constitución Europea reconoce al Comité de las Regiones -no a las regiones propiamente dichas- legitimación para interponer el citado recurso contra aquellos actos para los que la Constitución requiera la emisión de su dictamen. En suma, una serie de mecanismos encaminados a reforzar el control de los Estados y garantizar una adecuada aplicación del principio de subsidiariedad.

Por último, si la atribución de la competencia se realiza con el carácter de complementaria, la Unión sólo tendrá capacidad para intervenir en calidad de apoyo o complemento a la actividad desplegada por los Estados miembros. Es decir, frente a las competencias exclusivas y a las compartidas, en el ámbito de las competencias complementarias la actuación de la Unión no excluye, en modo alguno, la capacidad de intervención de los Estados. La Constitución declara como competencias de esta naturaleza las relativas a la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, juventud, deporte y formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa.

Por otro lado, con el propósito de garantizar la necesaria flexibilidad en el sistema de atribución competencial de la Unión, la Constitución Europea mantiene la tradicional cláusula de imprevisión como mecanismo de habilitación genérica para legislar en favor de la Unión bajo la novedosa denominación de cláusula de flexibilidad. En este sentido, cuando la Unión no tenga atribuida competencia para actuar, podrá hacerlo -previa autorización unánime del Consejo de Ministros y autorización del Parlamento- siempre que la actuación de la Unión sea necesaria para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución y no suponga una armonización de normas nacionales (art. I-18).

En definitiva, las competencias originariamente atribuidas por los Estados miembros a las Comunidades Europeas y limitadas en un principio a la consecución de una unión aduanera, el desarrollo de un mercado común y la existencia de unas pocas políticas comunitarias de acompañamiento, han sido progresivamente ampliadas hasta llegar actualmente a una situación en la que la Unión tienen atribuidas competencias en las más variadas materias algunas de ellas tan ligadas al propio concepto de soberanía como es el caso, por ejemplo, de la política monetaria, la política exterior, la política de defensa, la cooperación policial y judicial o la regulación de la inmigración y el asilo.

EL SISTEMA INSTITUCIONAL. Por lo que respecta al *reparto horizontal* del poder, la Constitución Europea ha previsto un entramado institucional propio para la Unión llamado a ejercer el poder legislativo, ejecutivo y judicial europeo dentro de los límites establecidos por la propia Constitución y de conformidad con los procedimientos establecidos al efecto. El marco institucional de la Unión está compuesto básicamente por el Parlamento Europeo (art. I-20), el Consejo Europeo (art. I-21), el Consejo de Ministros (art. I-23), la Comisión Europea (art. I-26) y el Tribunal de Justicia (art. I-29). Junto a las citadas instituciones, la Constitución contiene, igualmente, una pluralidad de órganos, algunos de carácter consultivo, como el Comité de las Regiones o el Comité Económico y Social (art. I-32) y otros con funciones específicas como es el caso del Tribunal de Cuentas (art. I-31), el Banco Central Europeo (art. I-30) o el Defensor del Pueblo (art. III-335). Además, la Constitución ha incorporado una tríada de órganos unipersonales con funciones propias. Es el caso del Ministro de Asuntos Exteriores (art. I-28), el Presidente del Consejo Europeo (art. I-22) y una presidencia rotatoria del Consejo formada por grupos de tres Estados.

Pero la Constitución Europea, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito interno de los Estados, no asigna la función ejecutiva, legislativa y judicial a cada una de las instituciones mencionadas. De hecho, tales funciones han sido distribuidas entre las instituciones de la Unión mediante un *sistema en red* de tal forma que varias instituciones pueden participar en el ejercicio de una misma función. El clásico principio de separación de poderes que rige en el ámbito interno de los Estados ha sido sustituido en la Unión por el principio de *equilibrio institucional* cuya garantía requiere de la adopción de los oportunos controles de carácter político y jurisdiccional.

Así, la Comisión Europea, compuesta por veinticinco personalidades independientes de los gobiernos nacionales, es la institución que representa los intereses de la Unión y que más se aproxima al concepto de administración comunitaria. Es competente para iniciar el procedimiento legislativo que conducirá a la adopción de actos de naturaleza legislativa. La Comisión como «guardiana de los tratados» vigila igualmente que el compor-

tamiento de los Estados miembros sea conforme con la Constitución, disponiendo a tal efecto de capacidad para interponer el correspondiente recurso de incumplimiento ante el Tribunal de Justicia e incluso de imponer sanciones económicas a las empresas que violen las normas sobre competencia. Además tiene atribuida la función de representación en el exterior, que se complementa con la que desarrollará la novedosa figura del ministro de asuntos exteriores, quien será a la vez vicepresidente de esta Comisión. Sin embargo, la función propiamente ejecutiva (aplicación de las normas comunitarias) la comparte con las Administraciones de los Estados miembros.

Por su parte, el Parlamento Europeo es la institución depositaria de la legitimidad democrática. Sus miembros son elegidos cada cinco años mediante elecciones por sufragio universal directo, libre y secreto. El Parlamento, junto con el Consejo, ejerce el poder legislativo o normativo de la Unión, así como la potestad de elaborar el presupuesto. Asimismo, el Parlamento cuenta con importantes instrumentos que le permiten realizar también un amplio control político de la Comisión. De hecho, el presidente de la Comisión será elegido por el Parlamento inmediatamente después de celebradas las elecciones y, junto con el resto de comisarios, se someterá a un debate de investidura ante el pleno. Además, el Parlamento es competente para realizar preguntas y plantear debates con los comisarios y, en último extremo, podrá plantear una moción de censura contra la Comisión obligándola a dimitir si se logran las mayorías requeridas al efecto.

Si el Parlamento Europeo es la institución que representa a los ciudadanos de la Unión, el Consejo de Ministros representa el elemento territorial de la Unión al estar compuesto por los representantes de cada uno de los gobiernos de los Estados miembros. El Consejo es, junto con el Parlamento, la institución competente para la aprobación de normas de carácter legislativo que adoptarán la forma jurídica de leyes europeas o leyes marco mediante un procedimiento ordinario que reproduce el clásico procedimiento de codecisión. Aunque existen todavía materias que requieren para su aprobación la unanimidad del Consejo, la Constitución Europea no sólo ha generalizado el uso de la mayoría cualificada, sino que ha modificado la fórmula para definirla con el fin de reducir el déficit democrático que generaba la sobrerrepresentación de los Estados menos poblados. El nuevo sistema sustituye el voto ponderado implantado en Niza por un sistema de doble mayoría de Estados y ciudadanos: se logrará con el 55% de los miembros que componen el Consejo (siempre que ese 55% incluya, al menos, a quince Estados) que supongan como mínimo el 65% de la población de la Unión. La nueva fórmula no entrará en vigor, sin embargo, hasta el 1 de noviembre de 2009.

El Tribunal de Justicia es la institución competente para garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución. Junto al ejercicio de fun-

ciones estrictamente jurisdiccionales que, en los ordenamientos jurídicos nacionales incumben a los Tribunales ordinarios, goza de una jurisdicción que podría calificarse de constitucional. En efecto, el Tribunal de Justicia se pronuncia sobre las cuestiones prejudiciales (dudas de los jueces nacionales al aplicar las normas de la Unión), resuelve conflictos de competencias entre la Unión y los Estados o las instituciones entre sí a través de los recursos de nulidad u omisión, e incluso existe un recurso (semejante al recurso previo de constitucionalidad de los tratados internacionales) para que el Tribunal dicte sobre la compatibilidad con los Tratados de las obligaciones internacionales que la Comunidad prevea contraer. Junto a la función que ejerce el Tribunal de Justicia, la Constitución impone a los Estados miembros la obligación de adoptar las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos propios del Derecho de la Unión (art. I-29.2). Esta disposición convierte a los jueces nacionales en jueces comunitarios encargados de aplicar el Derecho de la Unión siempre que proceda, si bien la labor de interpretación del citado Derecho y, en su caso, de validez compete con carácter exclusivo al Tribunal de Justicia. La Constitución prevé también la existencia de un Tribunal General que conocerá básicamente de los recursos que planteen las personas físicas y jurídicas para controlar la legalidad de la actividad legislativa. La Constitución ha previsto además la creación de Tribunales Especializados encargados de atender los recursos que se planteen en materias específicas. Sería el caso de la función pública, la patente comunitaria u otros.

Por último, la Constitución Europea eleva al Consejo Europeo (reunión de los Jefes de Estado o Gobierno) a la categoría de institución, manteniendo sus funciones de definir las orientaciones y prioridades políticas. Como novedad la Constitución prevé la existencia de un presidente del Consejo Europeo elegido para dos años y medio (renovables en una sola ocasión) que contribuirá a dar visibilidad a la Unión dentro de la comunidad internacional.

LA «EUROPA SOCIAL» Y EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

JUAN JOSÉ ÁLVAREZ RUBIO

Catedrático Derecho Internacional Privado. UPV/EHU
Secretario General del EMEK/CVME

1. Ambas vertientes competenciales (de naturaleza compartida, entre los Estados y la propia UE) tienen reflejo en la Carta de Derechos fundamentales incorporada al Tratado Constitucional con plena eficacia normativa, y no por tanto meramente programática o declarativa, y revelan en qué medida se avanza hacia la Comunitarización de políticas muy vinculadas tradicionalmente a las respectivas soberanías estatales. Es cierto, y forma parte de un lento proceso todavía inacabado, que la vertiente social queda tal vez un tanto devaluada frente a los intereses del mercado, debido a la presencia de vetos en apariencia infranqueables en materias como la seguridad social o la fiscalidad, pero la Constitución Europea aporta la plena garantía del respeto a determinados valores comunes y de un modelo de sociedad anclado en la salvaguardia de la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho, los derechos humanos, y todo ello en el marco de una sociedad caracterizada por el pluralismo, la ausencia de discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres.

2. Numerosos estudios doctrinales y referentes políticos y mediáticos sitúan en el centro del debate sobre el contenido de la Constitución Europea la cuestión relativa al

alcance y extensión de la denominada Europa Social, que debe articular el presente y el futuro de la UE. El objetivo troncal de la política social Comunitaria consagrada en la Constitución se centra en el binomio crecimiento y empleo. Y para ello es preciso profundizar y completar el mercado interior. Las perspectivas sociales se amplían sin duda con la Constitución, que reconoce los derechos colectivos y sindicales, impulsa el diálogo social y las políticas sociales europeas y reconoce el peso específico de los interlocutores sociales.

Refuerza así, pese a sus ambigüedades (derivadas del esfuerzo necesario para poder alcanzar el consenso entre todos los Estados) el compromiso con el modelo social europeo, que puede hacer posible una alta productividad, la reducción del desempleo y unas dignas condiciones laborales y de vida, así como garantizar la plena portabilidad de las prestaciones sociales y apoyar la creación de una población activa adaptable.

El escenario normativo-institucional idóneo sería aquel que lograra coordinar de manera eficaz y democrática las políticas económicas, las presupuestarias, las sociales y las de empleo de los Estados miembros, situando la moneda única como instrumento al servicio de una auténtica estrategia de desarrollo sostenible y profundización del modelo social europeo.

El logro de tal objetivo requeriría (y no es ciertamente el diseño normativo que plantea la Constitución Europea) que la política social y la política de empleo se situasen en la Unión al mismo nivel que la política económica, es decir, como de interés común, siendo gestionadas como un conjunto integrado. La nueva Constitución es en este aspecto imperfecta, algunos de sus previsiones devienen débiles por ineficaces, pero debe ser considerada como el punto de partida de un largo proceso, y no como el final del mismo.

Cabe citar así la integración de la Carta de los Derechos Fundamentales en el propio cuerpo de la Constitución: los valores y objetivos que se enumeran en los artículos I-2 y I-3 de la Constitución institucionalizan los conceptos de igualdad, economía social de mercado, pleno empleo, justicia social e igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

Además, y se trata a mi juicio de un importante paso, se incrementa el elenco de potenciales vías o instrumentos destinadas a aplicar estos principios: la Unión podrá apoyarse en el tríptico legislación («hard law» o normas jurídicas clásicas) -coordinación política («soft law» o normas indicativas)- diálogo social. Se trata de uno de los elementos de vanguardia de la Constitución Europea, si bien es cierto que la política social, en

todos sus aspectos esenciales, está anclada en la unanimidad, lo que limita la posibilidad de su desarrollo.

3. ¿Se positiviza una auténtica política social en la Constitución Europea? Se trata de un concepto jurídico indeterminado, y cuya concreción reclama un análisis que supere la literalidad de los preceptos de la Constitución Europea. Las críticas vertidas hacia el texto Constitucional ponen el acento en que consolida una especie de neoliberalismo constitucionalizado. Se considera que la política social queda excesivamente ligada a los intereses dominantes de las grandes empresas, y que es preciso coordinar el factor económico y el social, y lograr así redefinir el modelo social.

Es cierto que la Europa Social y solidaria camina por detrás de la Europa del mercado. No existe una competencia directa a favor de la UE en materia de protección social. Y sin embargo, la Constitución Europea representa un avance, tímido, pero avance a fin de cuentas.

Así, la citada integración de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE en la Constitución Europea, otorgándole, por esa vía, un carácter jurídicamente vinculante, tiene especial valor y trascendencia jurídica. La dimensión transnacional de los derechos sindicales fundamentales -asociación, huelga, negociación colectiva, etc.- queda expresamente reconocida.

Vuelve a ser cierto, desde una visión crítica del nuevo texto constitucional, que la regla de unanimidad se impone (art.III-209) para la adopción de decisiones en la mayor parte de los temas de carácter social, así como en materia de fiscalidad (III-170 y III-171), y para la adopción de acuerdos entre actores sociales (III-210), y que en el capítulo III, sección 1 (arts.III-203 á III-208) se alude al objetivo de alcanzar simplemente un nivel de empleo elevado, pero la función de la Constitución se concreta en aportar un nuevo marco político social y organizativo que proteja los derechos, y lograr que las meras declaraciones de intenciones en el plano social, sin compromisos claros, vean precisada su eficacia y virtualidad normativa.

4. Así, cabe destacar el contenido de la Parte I, Título I, al definir los objetivos de la Unión, que incorpora junto a una acertada descripción de valores a modo de pórtico hermeneúutico, la alusión (art.I.3.2) a la puesta a disposición de los ciudadanos de un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en aparente pie de igualdad o paridad con la garantía de que la competencia en el seno del mismo sea libre y no esté falseada.

Es cierto (y se aprecia por ejemplo en el tenor del Art.I-15, al aludir a que se «coordinarán» las políticas económicas y monetarias estatales, pero sin embargo se alude a que «podrán tomarse» iniciativas con miras a garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros) que falta audacia institucional, lo cual conduce de facto a una renuncia a la comunitarización plena de la política social. Debe valorarse muy positivamente el reconocimiento (art.I-48) al papel de los interlocutores sociales a escala de la Unión, y la adopción de medidas que permitan facilitar el diálogo entre ellos.

Dentro de la Parte II de la Constitución Europea, que contiene el elenco de los Derechos Fundamentales de la Unión cabe destacar, sin abordar un exhaustivo y descriptivo análisis de los mismos, los relativos a la libertad profesional y derecho a trabajar, la libertad de buscar un empleo y de trabajar en cualquier Estado miembro (art.II-75), la libertad de empresa (art.II-76) y su título IV (arts. II-87 á 94), en materias vinculadas al derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa, negociación y acción colectiva, acceso a los servicios de colocación, protección en caso de despido injustificado, derecho a trabajar en condiciones justas y equitativas, prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo, protección de la vida familiar y la vida profesional, derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como la pérdida de empleo y la protección de la salud.

El análisis de la Parte III, relativa a las Políticas y el Funcionamiento de la Unión, exige centrarse en el Título III (De la acción y las políticas Interiores), al apreciarse una clara jerarquización competencial: en la cúspide, el Mercado Interior, (Capítulo Primero); vinculada a éste, la Política Económica y Monetaria (Capítulo II), y finalmente, en un tercer escalón, las «Políticas de otros ámbitos específicos»), entre las que se incluyen la de Empleo (Arts.III-203 á 208), caracterizada por una declaración de intenciones, voluntarista (la Unión y los Estados se esforzarán por desarrollar una estrategia coordinada para el empleo) con un más que modesto objetivo (lograr un alto nivel de empleo).

En la sección segunda se desarrollan las previsiones en materia específica de política social (arts.III-209 á 219), y el objetivo es alcanzar una progresiva armonización y aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas, por la vía de cooperación intergubernamental y de los agentes sociales, e incentivar el dialogo entre interlocutores sociales en el ámbito de la Unión, a través, entre otros protagonistas, del Comité Económico y Social (arts.III-389-392).

Como complemento importante para materializar estos objetivos se articula el Fondo Social Europeo, con el objetivo de mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores en el mercado interior, administrado por la Comisión, complementado por el objetivo de Cohesión económica, social y territorial.

5. Por su parte, el denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia representa un auténtico avance, audaz y respetuoso además con las tradiciones jurídicas internas (vertiente especialmente importante para la protección de nuestro ordenamiento civil foral, que queda sin duda mejor protegido que en el escenario normativo dibujado por los Tratados de Amsterdam y Niza).

El espacio de libertad, seguridad y justicia supone la ausencia de controles en las fronteras interiores, el refuerzo de los controles en las fronteras exteriores, una política común de asilo, una política común de inmigración, el refuerzo de la cooperación judicial en materia civil, el refuerzo de la cooperación policial y judicial en materia penal, la creación de una Fiscalía Europea, y el refuerzo y mejor control de Europol.

La plena Comunitarización de la materia se traduce en un incremento de la virtualidad del Derecho a la tutela judicial efectiva en el seno de la Unión, junto al pleno desarrollo del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil.

El proceso de integración Comunitaria ha superado en la actualidad la mera vertiente económica, y pasa a proyectar toda su operatividad de manera directa sobre la vida social y jurídica de los ciudadanos europeos. La comunitarización de todo un sensible sector como es el Derecho Privado en general, y el Derecho de familia en particular, representa una auténtica catarsis normativa y altera el tradicional esquema de fuentes de elaboración legislativa en este ámbito, clásicamente vinculado a las respectivas soberanías legislativas de cada Estado, que adecuaban sus particulares regulaciones en materia de Derecho de familia, y dentro de éste en el campo del Derecho matrimonial, a sus específicas concepciones culturales y sociales sobre tales instituciones jurídicas.

La Constitución Europea descansa, desde su primer artículo, sobre el propósito y la base de aunar dos voluntades: la de los ciudadanos y la de los Estados de Europa. Y ya en el artículo I-8, luego desarrollado en la Carta de Derechos Fundamentales incorporada al mismo, se define un concepto de ciudadanía que se asienta sobre el concepto de nacional de todo Estado miembro de la Unión superpuesto al mismo, de forma que se añade, sin sustituir ni reemplazar, al estatus de súbdito de un Estado Comunitario.

Se persigue en definitiva la creación de un espacio judicial europeo que respete las tradiciones y los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros en estrecha asociación con los profesionales de la justicia: El desarrollo del espacio judicial europeo no tiene ni por objetivo ni como consecuencia cuestionar la tradición jurídica y judicial de los Estados miembros. El Tratado Constitucional reitera firmemente este enfoque basado en el principio de proporcionalidad y de subsidiariedad. En este ámbito, la construcción europea se rige por el principio de reconocimiento mutuo.

Y tal principio requiere una base común de principios compartidos y de normas mínimas, especialmente para reforzar la confianza mutua. Para garantizar la eficacia de la política judicial europea seguirá siendo necesaria una acción decidida de cara a los profesionales.

En segundo lugar, es preciso crear un espacio judicial civil y mercantil que facilite la cooperación y el acceso a la justicia, de forma que al permitirles reivindicar sus derechos en la Unión, el desarrollo de la cooperación judicial en el ámbito civil seguirá aportando mejoras tangibles en la vida cotidiana de los ciudadanos y de las empresas.

El ámbito material de este sector es realmente extenso: los derechos fundamentales y la ciudadanía, el asilo y la migración, la gestión de las fronteras, la integración, la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la cooperación judicial y policial y el Derecho civil, así como una estrategia común sobre drogas. En efecto, durante los últimos años la Unión Europea ha desempeñado un papel cada vez más importante en lo que se refiere a garantizar la cooperación policial, aduanera y judicial y el desarrollo de una política coordinada en materia de asilo, inmigración y controles en las fronteras exteriores. Dicho desarrollo continuará con la consolidación de una zona común de libertad, seguridad y justicia mediante el Tratado Constitucional, que define perfectamente los retos y objetivos en tal sector especialmente sensible para la ciudadanía europea.

**«LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE DEFENSA
EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA»**

JOSE LUIS DE CASTRO RUANO

Profesor Titular de Relaciones Internacionales.
Universidad del País Vasco. (UPV/EHU)

1. Introducción

«¿Cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?, ¿no debería Europa, ahora por fin unificada, desempeñar un papel de liderazgo en un nuevo orden planetario, el de una potencia a la vez capaz de desempeñar una función estabilizadora a nivel mundial y de ser punto de referencia para numerosos países y pueblos? (...). Ahora que ha terminado la guerra fría y que vivimos en un mundo a la vez mundializado y atomizado, Europa debe asumir su responsabilidad en la gobernanza de la globalización. El papel que debe desempeñar es el de una potencia que lucha decididamente contra cualquier violencia, terror y fanatismo, pero que tampoco cierra los ojos ante las injusticias flagrantes que existen en el mundo. En resumen, una potencia que quiere hacer evolucionar las relaciones en el mundo de manera que no sólo beneficien a los países ricos sino también a los más pobres. Una potencia que quiere enmarcar éticamente la mundialización, es decir, ligarla a la solidaridad y al desarrollo sostenible».

El texto precedente se ha extraído de la Declaración de Laeken de 2001 y, de alguna forma, marca el objetivo que persigue la Unión Europea en su desempeño como actor

internacional global. La Constitución Europea ha dado pasos significativos de cara a la configuración de la Unión como actor internacional con capacidad de incidencia real en la sociedad internacional al ofrecer interesantes instrumentos para fortalecer su capacidad de actuación en el mundo, y ello desde una apuesta estricta por el respeto del Derecho Internacional así como la promoción del multilateralismo.

El ámbito donde quizá, el avance sea más determinante es, precisamente, el de la seguridad y la defensa. A pesar de ser uno de los aspectos más controvertidos durante las reflexiones de la Convención sobre el futuro de Europa, y a pesar de que los trabajos se realizaron en plena crisis de Irak, con la fractura derivada de la misma entre los socios comunitarios, o puede que precisamente por todo ello, ha sido ésta una de las dimensiones más fructíferas del contenido del nuevo Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Como veremos más adelante, la Seguridad y la Defensa avanza a un estadio cualitativamente distinto al existente anteriormente, colocando al proceso de integración europea ante un escenario en materia de seguridad y defensa de gran potencialidad. Si hace tan sólo una década, la cuestión de la defensa europea era contemplada como un objetivo lejano e incierto, hoy se vislumbra ya como una inminente posibilidad real.

2. La Política Exterior y de Seguridad Común en la Constitución Europea

La Política Exterior y de Seguridad Común -en adelante PESC- definida en Maastricht había dado resultados muy limitados. Esta era la asunción de partida en el momento de iniciarse la Convención que procedería a reformar los Tratados. Las dificultades en definir estrategias comunes derivadas de la necesaria unanimidad para su aprobación, el intergubernamentalismo excesivo en su definición, la inexistencia de una visión compartida por los socios comunitarios acerca del papel que Europa debía jugar en el mundo, etc. eran desafíos que debía afrontar el proceso de reformas iniciado. La crisis de Irak vendría a evidenciar ante el mundo de forma nítida la inexistencia de una auténtica política exterior comunitaria. El resultado final que incluye la Constitución Europea en materia de PESC ofrece, entre las sombras que suponen el mantenimiento de la unanimidad como regla general para la adopción de decisiones (artículo I-40.6) y el reducido protagonismo reservado para el Parlamento Europeo en esta materia (cuyo papel se limita prácticamente a ser informado y consultado por el Ministro de Asuntos Exteriores así como a la formulación de recomendaciones -art. I-40.8 y III-304-) algunas luces derivadas de determinados avances de aún incierta potencialidad. Estos son:

a) **La personalidad jurídica de la Unión** (art. I-6): la Unión tendrá personalidad jurídica, lo que le convierte en sujeto de derecho internacional y, consecuentemente, le

confiere una mayor capacidad para reafirmar y representar su presencia internacional. La presencia exterior de la Unión puede verse reforzada y clarificada con la asunción de la personalidad jurídica, acabando con la situación actual en la que la proyección exterior se bifurca entre las relaciones exteriores de la Comunidad Europea (donde la Comisión tiene capacidad para negociar acuerdos internacionales y derecho de representación internacional) y el ámbito de la PESC, donde el Consejo tiene un papel cuasi exclusivo. Esta bifurcación conlleva una presencia exterior difuminada y confusa que, hasta cierto punto, ahora podría clarificarse, dotando a la política exterior común de una mayor coherencia de conjunto.

b) **El Ministro de Asuntos Exteriores** y las reformas en el marco institucional: la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores es una de las innovaciones más espectaculares de la nueva Constitución, no exento de controversia por lo que de incierto tiene esta ambivalente figura. Nombrado por acuerdo entre el Presidente de la Comisión y el Consejo por mayoría cualificada, estará al frente de la PESC, así como de la Política Común de Seguridad y Defensa -en adelante PCSD- (será por lo tanto también «ministro de Defensa» de la Unión), contribuyendo con sus propuestas a formular dichas políticas, así como a su ejecución. Presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y será también uno de los Vicepresidentes de la Comisión, encargándose dentro de ella de las responsabilidades que le incumben en el ámbito de las relaciones exteriores así como de coordinar los demás aspectos de la acción exterior de la Unión (art. I-28; I-40.4; III-293.2 y III-296.1). También tiene entre sus funciones coordinar la actuación de los Estados miembros en las Organizaciones Internacionales (art. III-305). El Ministro de Asuntos Exteriores aunará en una única figura la personificación del Consejo de Asuntos Exteriores así como las competencias en materia exterior hasta ahora en manos del Comisario de Relaciones Exteriores con el objetivo explícito de aumentar la eficacia del conjunto de la acción exterior de la Unión: la P.E.S.C. y la P.C.S.D. contenida en ella, pero también la que se deriva de la Política Comercial Común, Política de Cooperación para el Desarrollo, cooperación con terceros países, Ayuda Humanitaria, etc. Con el «doble sombrero» del Ministro de Asuntos Exteriores, se sustituye la potencialmente disfuncional «bicefalia» actual entre el Comisario de Asuntos Exteriores y el Alto Representante para la PESC, por una «bifunción» asignada a la nueva figura. Sin embargo, al aunar en una persona esta doble dimensión, deberá ejercer funciones tanto «comunitarias» (relaciones exteriores bajo competencia de la Comisión: Política comercial común, relaciones con terceros países, etc.) como «intergubernamentales» (PESC y PCSD). Esta unidad institucional con la dualidad funcional plantea la incógnita de su desenvolvimiento posterior; incógnita que sólo el análisis de su experiencia práctica futura podrá desvelarnos.

También debe contribuir a la clarificación del conjunto de la PESC el reconocimiento del Consejo Europeo como nueva institución, en cuyos trabajos participará el Ministro de Asuntos Exteriores (art. I-21.2). El Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión y fijará los objetivos de la PESC, política que será elaborada por el Consejo de Asuntos Exteriores mediante la adopción de decisiones europeas en función de tales líneas estratégicas y ejecutada por el Ministro de Asuntos Exteriores así como por los Estados miembros (art. I-40, III-295 y III-296).

c) **El Servicio Europeo de Acción Exterior:** el Ministro de Asuntos Exteriores se apoyará para la realización de sus funciones en un Servicio Europeo de Acción Exterior (art. III-296.3). Se trata de una especie de potencial «servicio diplomático» que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros.

3. La Política Común de Seguridad y Defensa en la Constitución Europea

De la misma forma que la crisis de Kosovo y la incapacidad europea evidenciada en ella, motivó el surgimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa en 1999, ahora la crisis de Irak ha servido de acicate para avanzar en materia de seguridad y defensa, incorporando elementos que evidencian la voluntad de afirmar el papel europeo como potencia mundial con capacidades también en el ámbito de la defensa, pero orientando estas capacidades hacia un multilateralismo respetuoso con el ordenamiento internacional y la Carta de las Naciones Unidas (art. I-3.4). Veámoslos de forma resumida.

a) Las distintas cooperaciones en el ámbito de la seguridad y la defensa: el elemento nuclear de la definición que hace la Constitución en materia de Seguridad y Defensa es, como no podría haber sido de otra forma, la flexibilidad. La adopción de mecanismos variados y flexibles era la única posibilidad de avanzar en este ámbito. Así, el artículo I-41 establece tres tipos de cooperaciones en materia de seguridad y defensa: 1.- **cooperación «ad hoc»** para la realización de una misión concreta encomendada por y a iniciativa del Consejo dirigida a un grupo de Estados (art. I-41.5); 2.- **cooperación estructural permanente** (art. I.41.6): protagonizada por aquellos Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes en la materia para realizar misiones más exigentes. Con esta previsión nos encontramos ante la posibilidad real de que se constituya una Unión Europea de Seguridad y Defensa integrada por un grupo de Estados líderes en cuanto a su capacidad militar; 3.- **cooperación más estrecha para la defensa mutua** (art. I. 41.7): probablemente sea ésta la innovación más importante que introduce la Constitución en materia de defensa. Establece que si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su

alcance, de conformidad con las disposiciones del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Esta previsión supone una auténtica cláusula de Defensa mutua, semejante a las previstas por el artículo 5 de la Alianza Atlántica (así como el artículo V de la Unión Europea Occidental). El alcance de esta previsión de defensa mutua viene limitado por el carácter específico de cada Estado en materia de defensa y, concretamente, por los compromisos derivados de la pertenencia a la Alianza Atlántica de muchos de ellos. Concretamente, el tenor literal del artículo I-41.7 afirma que esta cooperación más estrecha «se entiende sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo para los Estados miembros que forman parte de la misma, el fundamento de su defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta». En definitiva, se incorpora una cláusula de defensa mutua pero de forma suficientemente abierta y flexible para que pueda ser aceptada por los distintos socios que mantienen a su vez, situaciones heterogéneas respecto a esos marcos defensivos. La solución finalmente adoptada permite el mantenimiento de la posición peculiar que mantienen algunos Estados miembros a la hora de asumir obligaciones militares en el ámbito de la U.E.. El resultado es una «PESD a la carta» en la que un núcleo duro de Estados podrían comprometerse entre sí de forma más intensa, dejando libertad a los demás para adherirse al grupo restringido o permanecer al margen.

b) **La cláusula de solidaridad** (art. I-43) en el caso de que un Estado miembro reciba un ataque terrorista o sea víctima de una catástrofe natural o de origen humana. Esta cláusula no es estrictamente una cláusula defensiva, sino una obligación de solidaridad reforzada que abarca muchas otras dimensiones, además de la militar. En su inclusión subyace la lucha contra el terrorismo internacional.

c) La **Agencia Europea de la Defensa** que tiene como objetivo la mejora de las capacidades militares, mediante la armonización de las necesidades operativas y la adopción de métodos de adquisición compatibles, así como un mayor esfuerzo coordinado en la investigación sobre tecnología de defensa (art. I-41.3 y III-311). Su importancia estratégica para la consecución de una verdadera PCSD queda claramente puesta de manifiesto por el hecho de que los países miembros no han esperado a la aprobación y vigencia de la Constitución Europea para desarrollarla. Así, tras mandato del Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003, la Agencia se fundó oficialmente el 12 de julio de 2004. Su puesta en funcionamiento no debe suponer necesariamente un incremento del gasto armamentístico de los países miembros; su creación pretende precisamente una mayor racionalización y coordinación del gasto, evitando duplicidades y disfunciones. No se trata de gastar más, sino de gastar mejor, aprovechando también todo el potencial derivado de las

sinergias y economías de escala, así como de la cooperación común en materia tecnológica e industrial.

d) **Ampliación de las misiones en materia de seguridad y defensa** a desarrollar fuera de la Unión y que tengan por objeto el mantenimiento de la paz, la prevención de los conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. El tipo de misiones a desarrollar dentro del marco de la PCSD excede las denominadas «misiones Petersberg» (estas son, misiones humanitarias y de rescate, misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, misiones para la gestión de crisis y restablecimiento de la paz. Misiones propias del ámbito de la seguridad más que de la defensa, y únicas contempladas hasta ahora) para introducirse a otro tipo de ámbitos propios de la defensa, tales como las actuaciones conjuntas en materia de desarme, misiones de lucha contra el terrorismo y de asistencia en cuestiones militares, etc.

Como conclusión final, afirmamos que la Constitución Europea ofrece valiosos instrumentos para fortalecer la capacidad de actuación de la U.E. en el mundo.

**INCIDENCIA DEL TRATADO CONSTITUCIONAL
SOBRE LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO**

GURUTZ JÁUREGUI

Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad del País Vasco. (UPV/EHU)

1. Introducción

Tradicionalmente, la Unión Europea (UE) ha mostrado un escaso interés y sensibilidad por la cuestión regional, desconociendo casi totalmente, hasta fechas relativamente recientes el fenómeno regional. Por ello, durante muchos años, la presencia y la intervención de las Regiones en los asuntos europeos ha sido considerada por parte de la UE como una cuestión interna de los Estados en la que ella no tenía nada que ver. Como consecuencia de ello, las Regiones carecían de capacidad para intervenir en el proceso de integración europea, viéndose obligadas a depositar sus reivindicaciones y expectativas en el foro interno del propio Estado al que pertenecen. La actitud de las Regiones ante este panorama, de forma particular la de aquellas con poderes legislativos, ha sido la de movilizarse en orden a plantear y articular en serio la cuestión regional en el ámbito de la UE, especialmente una vez abierto el proceso constituyente.

Entre los documentos discutidos en el debate constituyente resulta particularmente interesante el Informe Lamassoure que pretendía romper con la dinámica clásica de considerar la cuestión regional como un asunto puramente interno de los Estados y plantea-

ba la necesidad de otorgar un lugar a las Regiones en el propio texto constitucional que luego sería complementado por el ordenamiento jurídico de cada Estado.

Entre las dos opciones planteadas en el debate constituyente: mantener la cuestión regional como un asunto interno de los Estados, o considerar y garantizar la presencia regional en la UE desde el propio Derecho constitucional de la UE, el TCUE ha optado por la primera. A pesar de ello, el TCUE recoge algunas reivindicaciones planteadas por las Regiones. Por otra parte, el TCUE permite o queda abierto a un mayor y más intenso reconocimiento de la autonomía regional en la UE a través de la normativa infraconstitucional europea y, especialmente, a través de la normativa de cada uno de los Estados miembros.

2. El concepto de «pueblo» en el TCUE

El TCUE muestra un cierto recelo a la hora de regular el concepto de «pueblo» otorgándole un tratamiento calculadamente ambiguo que trata de contentar y compensar las diversas y, en ocasiones, encontradas sensibilidades y expectativas al respecto. Así, sustituye el término «pueblos» por el de «ciudadanos» en artículos importantes como el I-1, o el I-20 y, sin embargo lo mantiene en los no menos importantes Preámbulo del Tratado, artículo I-3, y Preámbulo de la Parte II del texto. El resultado de todo ello es que el TCUE reconoce que todo pueblo europeo, y por lo tanto el vasco, se configura como fundamento y finalidad de la Unión. Es criticable el hecho de que dicho reconocimiento no haya sido todo lo transparente que hubiera sido de desear, pero no puede objetarse que no sea todo lo fundamental y funcionalmente deseado.

3. La lengua y cultura vascas

El tratamiento del TCUE respecto a las diversas culturas y lenguas europeas es objetivamente mejor que el que venían realizando hasta ahora los vigentes Tratados constitutivos. En tal sentido, el TCUE asume el respeto de la diversidad cultural y lingüística existente en la Unión, y por lo tanto la cultura y la lengua vascas, a modo de un «objetivo» de la Unión. Sin embargo, el euskera no adquiere el estatus de plenitud que le otorgaría ser una «Lengua de la Constitución». Ahora bien, el TCUE no es un texto cerrado que se agota en sí mismo. Su contenido es susceptible de desarrollo, bien a través de la normativa infraconstitucional de la UE (particularmente el Reglamento 1/1958), o bien al nivel de normativa interna de cada Estado. Y es en este contexto donde todavía es posible, si no solventar plenamente, sí reparar satisfactoriamente el déficit que padece el euskera.

4. La autonomía de Euskadi

El TCUE cita expresamente la autonomía local y regional a través de varios preceptos. Ello supone un reconocimiento, al máximo nivel normativo, del fenómeno «autonómico», otorgando al mismo rango y base constitucional. Sin embargo, ese reconocimiento tiene un carácter limitado. Su contenido o sustancia quedan condicionados en la práctica a lo que establezca cada Estado miembro aunque, como se verá luego, el TCUE flexibiliza bastante el principio de autonomía institucional del Estado. Por lo tanto, el TCUE no asume ni garantiza la cuestión regional como una cuestión propia del Derecho constitucional de la UE. Ello implica que el nivel de autonomía o autogobierno de Euskadi, tanto el presente como el que, en su caso, pudiera obtener en el futuro, tienen garantizado su reconocimiento en la UE.

4.1. La CAPV ante el principio de subsidiariedad (y proporcionalidad)

Como es conocido, el principio de subsidiariedad establecido en el derecho comunitario permite determinar qué ente (Comunidad Europea o Estado) ejercerá una competencia atribuida a la Comunidad con el carácter de compartida. Este principio parte de la idea de que determinadas medidas normativas pueden ser adoptadas mejor por parte del ente territorial más próximo a los ciudadanos. Por su parte, el principio de proporcionalidad, íntimamente ligado al anterior, permite establecer el cuánto y el cómo de la intervención. Este principio obliga a que la intervención sea la estrictamente necesaria y de la forma lo más sencilla posible. Ambos principios permiten dejar el máximo nivel de configuración normativa complementaria a los Estados (y, mediatamente, a los entes subestatales con competencias normativas).

El TCUE y, sobre todo, el Protocolo anejo dedicado a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, mejoran ostensiblemente la actual regulación del principio de subsidiariedad en dos aspectos. De una parte, delimitan de forma mucho más eficaz la relación entre la UE y los Estados miembros. Ello revierte directa y sustancialmente en una mejor protección de la autonomía legislativa de la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV). Por otra parte, el TCUE y el Protocolo citados suponen un importante avance en la toma en consideración del escalón regional a la hora de regular la relación entre la UE y las Regiones. Esta normativa, unida a la más precisa regulación de las categorías y tipos competenciales de la UE y a la reformulación de las fuentes normativas comunitarias que lleva a cabo el TCUE, supone un avance sustancial con respecto a la situación actual.

La dimensión regional del principio de subsidiariedad (y proporcionalidad) se concreta en las siguientes cuestiones: 1. obliga a tomar en consideración el nivel regional (y local) de gobierno para valorar las iniciativas que pretenda adoptar la Unión. Ello supone que antes de proponer un acto legislativo, la Comisión debe proceder a «amplias consultas», las cuáles «deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas»; 2. se articula una eventual participación regional en el procedimiento de aplicación del principio de subsidiariedad (y proporcionalidad). Esta participación puede ser doble: o bien por vía legislativa mediante la intervención del Parlamento vasco en la emisión, por parte del Parlamento español, del dictamen previsto en el llamado procedimiento de alerta rápida; o bien por vía judicial, mediante la interposición de recursos ante el TJCE, a través del Estado central, o a través del Comité de Regiones (CdR).

Se echa en falta, no obstante, un mayor protagonismo de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el ámbito del control político no haciéndolo depender de la voluntad de los Parlamentos nacionales, así como una regulación más generosa en el procedimiento de control jurisdiccional del principio de subsidiariedad. Se ha perdido, quizás, una oportunidad constituyente para reconocer y garantizar, de forma inequívoca, la efectiva extensión del principio de subsidiariedad hasta el escalón de los entes subestatales con competencias legislativas.

4.2. La CAPV y la participación en los foros comunitarios de adopción de decisiones (fase ascendente)

Desde la aprobación del Tratado de Maastricht resulta posible la presencia directa de representantes regionales en el Consejo de Ministros. Tal presencia, en lo que hace referencia a la CAPV puede articularse de tres formas: 1) dentro del propio Estado español bajo la dirección del ministro del ramo; 2) en el seno de la REPER (Representación Permanente ante la UE) de forma coordinada con el resto de las CCAA, participando en los grupos de trabajo del Consejo de ministros; y 3) a través de la presencia directa de los representantes autonómicos (dentro de la delegación estatal) en las reuniones del Consejo de ministros. El TCUE mantiene sustancialmente esa situación.

Hasta el momento, la voluntad política del Estado español había sido nula. Pero en los últimos meses se ha producido un cambio sustancial con el Gabinete Rodríguez Zapatero, habiéndose producido ya la presencia de algún consejero autonómico en las reuniones del Consejo de ministros.

En lo concerniente a la presencia de la dimensión regional en el seno de Comisión, el TCUE articula una triple vía de participación regional siempre que la actuación de la institución afecte a la «dimensión regional» o a los «intereses regionales»: 1. refuerza la participación indirecta de las Regiones a través del CdR. El TCUE permite que el CdR interponga recursos respecto de los actos legislativos para cuya adopción el TCUE requiera su consulta; 2. posibilita la participación indirecta de las Regiones a través de los parlamentos nacionales; 3. articula la participación directa de las Regiones en la fase de «amplias consultas» prevista en el TCUE. Este texto efectúa un doble mandato a la Comisión para realizar «amplias consultas» a las Regiones: en primer lugar, con carácter genérico y como aplicación del principio de democracia representativa, y en segundo lugar, con carácter concreto requiere a la Comisión que «antes de proponer un acto legislativo» proceda a realizar «amplias consultas» que, «deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas».

En cuanto al Parlamento Europeo, es preciso señalar que ni el Derecho comunitario vigente ni el TCUE diseñan ningún tipo de participación regional en el mismo. En este sentido, queda pendiente una reivindicación ya clásica, por parte de la CAPV, de adaptar la circunscripción electoral al Parlamento Europeo a la estructura territorial interna del Estado.

Con respecto al CdR, el TCUE ofrece una novedad importante en el ámbito judicial ya que le otorga legitimidad para recurrir ante el TJCE en anulación contra las leyes y leyes marco europeas, los actos del Consejo de Ministros, de la Comisión y del Banco Central Europeo que no sean recomendaciones o dictámenes, los actos del Parlamento Europeo así como de los organismos o agencias de la Unión destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, con la única finalidad de proteger sus propias prerrogativas. Además, en base al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el CdR dispondrá de legitimación para recurrir contra las vulneraciones que pueda sufrir el principio de subsidiariedad, cuando tal vulneración provenga de «actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta». Quedan pendientes, no obstante, el otorgamiento al CdR del status de «institución» y la ampliación de su campo material.

4.3. La CAPV y la transposición del Derecho comunitario al orden interno (fase descendente)

La aplicación normativa y ejecutiva del derecho comunitario corresponde a los Estados miembros. La UE se abstiene, a este respecto, de determinar cuál es el poder público competente para llevar a cabo la transposición o aplicación del Derecho comuni-

tario en el orden doméstico. Ello depende de cada Estado. La práctica mantenida hasta ahora por los órganos generales del Estado español (especialmente las Cortes Generales, el Gobierno central y el Tribunal constitucional) deja mucho que desear. Al albur de la transposición interna del Derecho comunitario, muchas de las competencias autonómicas han sufrido un duro proceso de reconversión o mutación y de pérdida de contenidos.

4.4. La intervención de la CAPV en la fase jurisdiccional comunitaria

La participación de la CAPV en la fase jurisdiccional comunitaria es la tercera pieza que forma, junto con la fase ascendente y descendente, el triángulo de la intervención regional en Europa. La intervención de la CAPV en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios puede articularse de dos formas: a) de forma directa, activando por ella misma (en calidad de particular) el procedimiento jurisdiccional comunitario, y b) de forma indirecta, a través del Estado, en aplicación del mecanismo interno para la adopción de una posición común en los procedimientos jurisdiccionales comunitarios. El Derecho Comunitario no reconoce a las Regiones legitimidad para actuar ante la justicia comunitaria. El TCUE mejora esta situación ya que reconoce legitimación activa al CdR para interponer recursos ante el TJCE, tal como ya se ha señalado más arriba.

La CAPV también puede presentar recursos indirectos, a través del Estado español. Sin embargo esta es una cuestión que no depende del TCUE sino del ordenamiento jurídico español.

5. A modo de conclusión

El TCUE no es un texto cerrado que se agota en sí mismo. Por ello no puede ser analizado ni valorado de forma correcta si se omite completamente el potencial de desarrollo (explícito e implícito) que contiene. La valoración del tratamiento que, como «Constitución», otorga el TCUE a la cuestión regional y, en concreto, a la CAPV debe también, necesariamente, tomar en consideración el potencial de desarrollo que contiene, ya que éste puede venir a colmar algunas o bastantes de las deficiencias y lagunas que se le achacan desde una lectura literal de sus disposiciones.

Entre esas potencialidades destacan, por ejemplo, la posibilidad, ya reseñada, de una modificación comunitaria del Reglamento (1/1958) de régimen lingüístico comunitario que permita considerar al euskera como lengua oficial de la UE; o la articulación normativa de un protocolo de funcionamiento que permita regularizar y garantizar eficazmente las «amplias consultas» de la Comisión a las Regiones; o que toda la «legislación» europea ponga, como actitud generalizada, especial celo en el escrupuloso cumplimiento del

principio de subsidiariedad; una posible reforma del Reglamento interno del Comité de las Regiones que permita articular formas de composición interna, de distribución funcional y orgánica, acordes con la heterogénea tipología de los entes subestatales que representa; etc. En esta línea, cabe destacar que el TCUE establece en su artículo I-47.4 el derecho de iniciativa popular mediante la recogida de un millón de firmas. Este derecho puede constituir un instrumento de primer orden en manos de los ciudadanos sensibilizados con la cuestión regional.

Por otra parte, el TCUE es un texto normativo inseparablemente unido al ordenamiento constitucional interno de cada Estado particular. Por ello, la valoración sobre el TCUE depende de la actitud que cada Estado adopte, dentro de su marco de competencia con respecto al mismo. Desde esta perspectiva, resulta obvio que es dentro del orden constitucional español donde se puede y se debe dar el verdadero desarrollo de la dimensión europea de la CAPV. Si el Estado reconoce y garantiza, a través de la normativa adecuada (por ejemplo, a nivel constitucional o de Estatutos de Autonomía o, en su defecto, en una ley *ad hoc*) y generosa, esa dimensión europea de la CAPV articulada por el TCUE, es obvio que ese TCUE será positivo para dicha Comunidad. Y viceversa.

EL FEDERALISMO EUROPEO EN EL TRATADO CONSTITUCIONAL

NICOLÁS MARISCAL

Catedrático de Sociología Política de la Universidad de Deusto
Cátedra Jean Monnet de Integración Europea

«...esta propuesta realizará las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz».
(Plan Schuman de 9 de mayo de 1950)

El federalismo se fundamenta en una concepción de la persona humana y de la sociedad y de su interacción, que superando el individualismo no se diluye en el colectivismo, como expresivamente lo formuló el Congreso de Montreux: «el desarrollo de la personalidad humana por medio de las comunidades de vida diaria». Sobre esa base se erige el principio político federal de la relación complementaria unidad-diversidad, todo-partes, solidaridad-libertad, siendo positivo o negativo para un término de la relación lo que es positivo o negativo para el otro.

El primer federalismo aplicado a Europa después de la Segunda Guerra Mundial concebía como método para su realización un acto político-jurídico decisivo -bien un pacto federal entre los Estados o bien una asamblea constituyente- generador de una Constitución federal. Algunos pensadores y movimientos, sin embargo, ante la tenaz resistencia de la realidad tendieron posteriormente a extender en el tiempo la transición

a la federación y acabaron concibiéndola como un proceso social y político de federalización gradual. Una y otra estrategia apuntan, no obstante, a la acuñación de la federación en una Constitución federal.

Inicialmente el resultado pretendido por el federalismo de la posguerra era un Estado federal, designado por numerosos autores y movimientos como los Estados Unidos de Europa, a imagen y semejanza de los de América. Pero esa fórmula y forma fueron abandonadas poco a poco ante las evidentes y grandes diferencias existentes entre Europa y América.

En su lugar se propuso una federación *sui generis*, sin que bajo tal vaguedad existiese un consenso preciso entre los múltiples y diversos federalismos europeos, aunque sí cierto acuerdo respecto a algunas características que esa organización político-jurídica de varios niveles tendría que tener: alguna transferencia de poder soberano de los Estados a la federación europea, algunas competencias exclusivas de ésta, algunos órganos típicamente federales como un parlamento bicameral, un ejecutivo de varios niveles y un tribunal, y la apertura en principio a todos los pueblos de Europa. Dentro de la federación y de acuerdo con su Constitución, cada Estado podría resolver sus problemas según sus peculiaridades internas y culturales, siendo necesario proteger a los pequeños de los grandes. Algunos autores y movimientos mencionan el federalismo integral, que rebasando lo político trasciende a lo social, económico y cultural.

Con el nacimiento y desarrollo de las Comunidades Europeas va adquiriendo especial relevancia para algunos teóricos la problemática del reparto de competencias entre la federación europea y los Estados miembros, dando lugar a cierto debate entre una concepción dual, que las asignaría con claridad y rigidez a uno u otro nivel, y otra cooperativa, en la que ambos niveles cooperarían en no pocos ámbitos. Se va abriendo camino además la reivindicación de un tercer nivel: Länder, regiones, comunidades autónomas, que empieza a ser tomado en cuenta en el diseño teórico de la futura federación.

En los tiempos más recientes se ha ido formulando cada vez con mayor nitidez la diferencia y distancia entre el eventual futuro federal de Europa y cualquiera de los modelos confederales o federales estatales existentes, apuntando algunos teóricos a una federación supranacional pluralista y policéntrica. Con estas recientes aperturas, el federalismo clásico de niveles territoriales y jerarquía de poderes se conecta, completa y prolonga con la reciente gobernanza de múltiples niveles verticales (Unión, Estados-naciones, regiones y ciudades) y múltiples ámbitos horizontales (las muy diferentes políticas) con pluralidad de actores (privados, además de públicos) en red, es decir, actores formal-

mente autónomos, pero funcionalmente interdependientes en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones vinculantes.

A continuación se señalan algunos puntos relevantes para una lectura federativa del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (TCEU): a) una Constitución; b) multiplicidad de niveles; y c) competencias y políticas.

Una Constitución

Desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial se han elaborado y publicado numerosos proyectos de Constitución Europea. Es evidente que no todos los autores, ni todos los proyectos pueden adscribirse al federalismo, pero en no pocos de los unos y de los otros late éste. En un sentido amplio late también en el actual Tratado Constitucional.

Desde el punto de vista formal se destaca el carácter interestatal del acuerdo - Tratado-, mientras su contenido material corresponde al de muchas Constituciones: declaración de derechos, división y organización de poderes, asignación de funciones y reparto de competencias, organización territorial y finanzas públicas, procedimientos de reforma constitucional. Políticamente, en el transcurso de la Convención que formuló el Proyecto previo se desarrolló una dinámica que partiendo de la intención de elaborar un documento de propuesta de enmienda a los tratados de la Unión se fue transformando en la pretensión de una Constitución Europea. Además, si ya durante los trabajos de la Convención la sociedad civil había tenido ciertas posibilidades de hacerse presente -limitadas, pero mayores que en cualquier tratado anterior de la Unión o en la mayoría de las Constituciones estatales-, después del fracaso de los Jefes de Estado o de Gobierno en aprobar el Proyecto en el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, esa sociedad civil pareció reafirmar su deseo y voluntad de tener una Constitución Europea. Finalmente el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

Sin embargo en el caso europeo muchos estiman que no existe por ahora un pueblo, el cual, según la teoría constitucional estatal tradicional, es condición necesaria para autotodarse de una Constitución. La experiencia histórica muestra empero que no raras veces ha sido precisamente la Constitución la que ha ido generando y contribuyendo a formar ese pueblo. En esos casos la Constitución presupone jurídicamente lo que constituye políticamente: un pueblo. El caso de Europa hoy no es tal, no existe esa presuposición, ese mito o artificio, sino que se parte de una pluralidad de pueblos, que ahora acuerdan darse una Constitución. La teoría constitucional estatal -con la excepción parcial de las concepciones federalistas- ha estado centrada predominantemente en la unidad de un pueblo,

una nación, un Estado y una Constitución, lo que ni social, ni política, ni jurídicamente parece viable para la unión de la plural y diversa Europa, que aunque se dote de una Constitución no devendrá un Estado.

Si entendemos por pueblo una colectividad englobante envolvente con una cierta historia, cierta identidad y cierto proyecto comunes, parece posible que múltiples pueblos, sin dejar de serlo a su nivel, quieran también llegar a ser pueblo a otro nivel. Por otra parte, a pesar de sus dificultades conceptuales, teóricas y prácticas, la soberanía entendida como poder supremo de decisión autónoma ha sido y es divisible y compartible.

La compatibilidad de una diversidad de pueblos y de un eventual nuevo pueblo -en distintos niveles y en diferentes grados de evolución- y de una pluralidad de soberanías divisibles y compartibles parece hacer posible una nueva Constitución común, compromiso y comprometimiento político-jurídico vinculante, que reconoce y crea derechos y deberes, que divide y organiza los niveles y las relaciones entre los poderes, que asigna funciones y reparte competencias. En nuestro caso, una innovadora Constitución Europea compatible a su vez con las Constituciones de los Estados miembros.

El TCEU, desde el Preámbulo y el artículo I-1 -«la presente Constitución»-, a través de su estructura y de muy numerosas expresiones, manifiesta un carácter constitucional, una autopercepción y autoidentificación como una Constitución, aunque instituida mediante un tratado interestatal. Ni el Tratado Constitucional, ni el espíritu que lo trasciende -Europa «unida en la diversidad»- son patrimonio exclusivo federalista, pero la contribución de fondo del federalismo es muy significativa.

Multiplicidad de niveles en cooperación leal

El principio político federal de unidad en la diversidad se articula institucionalmente en una multiplicidad de niveles de gobierno con real autonomía en la toma de decisiones y leal cooperación entre ellos.

El TCEU afirma en su artículo I-1 que la Constitución «nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común», para lo cual crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias, que serán ejercidas de modo comunitario. La doble voluntad constitutiva de los ciudadanos -principio democrático- y de los Estados -principios interestatal o en su caso federal- articula el doble nivel de la Unión y de los Estados. En ambos niveles quedan políticamente subsumidos los ciudadanos y los pueblos. Este artículo I-1, «creación de la Unión», es trascendental respecto a los sujetos políticos, los niveles de articulación institucional y el

modo de ejercer las competencias. Su actual formulación ha sido no poco discutida y sigue siendo discutible. Basta recordar que en el Proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado Constitucional de 6 de febrero de 2003 (CONV 526/03 Anexo 1) todavía se leía: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los pueblos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea una Unión ... que gestionará, según un modelo federal, algunas competencias comunes».

Entre los dos niveles de gobierno que configura el Tratado Constitucional: la Unión y los Estados miembros, la cooperación leal deviene condición necesaria para la evitación del bloqueo y para el normal funcionamiento de la integración: «*Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución*» (Art. I-5.2). Este principio, que trasciende todo el Tratado Constitucional, se aplica tanto a la relación vertical entre la Unión y los Estados miembros: competencias, políticas, ejecución del presupuesto, lucha contra el fraude, control por parte del Tribunal de Cuentas, como a la relación horizontal entre las instituciones de la Unión, las cuales «mantendrán entre sí una cooperación leal» (Art. I-19.2). La cooperación entre las instituciones que representan los intereses globales de la Unión y las que representan los intereses de los Estados miembros es imprescindible para los actos jurídicos legislativos y no legislativos de la Unión (Arts. I-34 y 35), los actos de ejecución (Art. I-37), la fijación del límite de los recursos de la Unión y la fijación y adopción del marco financiero plurianual y del presupuesto anual de la Unión (Arts. I- 54 a 56) y para la aprobación por el Parlamento Europeo, previa recomendación del Consejo de Ministros, de la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto (Art. III-409).

Competencias y políticas

El reparto de competencias fue una cuestión fundamental desde el nacimiento de las Comunidades Europeas, dado que concernía a la esencial multiplicidad de niveles de gobierno -Comunidades y Estados miembros-, a sus poderes respectivos y a sus posibilidades de actuación. Políticos y jueces, politólogos y juristas la han venido debatiendo desde entonces. La Convención Europea creó el grupo de trabajo V, cuyas conclusiones se publicaron en febrero de 2003.

El TCEU trata «de las competencias de la Unión» en los Títulos III y V de la Parte I: delimitación, ejercicio, categorías, «cláusula de flexibilidad»¹. Las competencias se

¹ El tema de las competencias es analizado en otra parte de la presente publicación por José Martín y Pérez de Nanclares.

aplican finalmente a la elaboración, formulación y ejecución de políticas. El TCEU se ocupa de ellas en su extensa Parte III, distinguiendo básicamente por un lado las Políticas y Acciones Internas: mercado interior, política económica y monetaria, políticas en otros ámbitos, espacio de libertad, seguridad y justicia y ámbitos en los que la Unión puede apoyar, coordinar o complementar, y por otro la Acción Exterior de la Unión: política exterior y de seguridad común, política comercial común y cooperación con terceros países y ayuda humanitaria. De este amplio abanico, debido en parte a la variedad y complejidad de las políticas y en parte a la escasa confianza entre los Estados miembros de la Unión, nos referimos sólo a algunas de ellas, haciendo notar que algunas de las aquí no tratadas como la política de competencia o la monetaria o la comercial común son precisamente de competencia exclusiva de la Unión (Art. I-13).

a) *Espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ)*

En la última década del siglo pasado habían surgido y crecido en la Unión Europea los ámbitos de justicia e interior que el TCEU recoge y desarrolla ahora como espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores (Art. I-3.2). Son tres valores indisolubles, aunque el acento está puesto en «un alto grado de seguridad». Se trata de una competencia compartida (Art. I-14.2), es decir, que en los ámbitos y puntos concernidos los Estados miembros la ejercen en la medida en que la Unión no hubiere ejercido la suya o hubiese dejado de ejercerla, y se concreta en una política sobre controles en las fronteras, en las políticas comunes de asilo y de inmigración, en la cooperación judicial en materia civil y en materia penal, y en la cooperación policial. Una serie de medios para llevarlas a cabo son contemplados: aproximación de las legislaciones nacionales -con muy importantes limitaciones, sin embargo, en la política común de inmigración y en la cooperación judicial en materia penal-, el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en asuntos civiles con repercusión transfronteriza así como de las resoluciones judiciales en materia penal, la cooperación administrativa y operativa entre las autoridades y servicios competentes, la formación de personal y la información policial, y se fortalecen o crean organismos e instrumentos como Eurojust, Europol, un nuevo comité permanente para la cooperación operativa en el Consejo de Ministros, una posible Fiscalía Europea, un sistema integrado de gestión de fronteras a instaurarse progresivamente, un sistema común de asilo. El Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales participan en la evaluación de Eurojust y en el control de Europol. Las líneas del Tratado Constitucional dejan entrever tensiones y compromisos entre la Unión y los Estados miembros.

b) *Política exterior y de seguridad común (PESC)*

El principio fundamental de la política exterior y de seguridad común es la cooperación y coordinación de la Unión y de los Estados miembros (Art. I-40, 1 y 4). La Unión separada de los Estados miembros no dispone de los recursos para llevarla a cabo -sobre todo en lo concerniente a la política común de seguridad y defensa (PCSD)- y cada uno de los Estados -incluso los más potentes de Europa- individualmente carece de las capacidades para desempeñar un rol decisivo en la escena mundial. La figura del ministro de asuntos exteriores de la Unión, que es al mismo tiempo vicepresidente de la Comisión -doble sombrero- es una innovación, cuyo desenvolvimiento en la práctica habrá que observar. También la configuración y actuación de un servicio europeo de acción exterior, del Comité Político y de Seguridad, de la Agencia Europea de Armamentos, Investigación y Capacidades Militares, del Comité especial para las negociaciones de la política comercial común, de los eventuales comités especiales para las negociaciones de los acuerdos internacionales y del Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria. La cláusula de solidaridad es significativa y contiene notables virtualidades, particularmente en un mundo globalizado y peligroso (arts. I-43 y III-329). El mantenimiento de la unanimidad es el rasgo más claro de la subsistencia de una lógica intergubernamental y de freno a la federalización clásica de la política exterior y de seguridad.

c) *Políticas*

En la variada Parte III, Título III, Capítulo III *Políticas de otros ámbitos específicos*, es especialmente destacable entre las 10 políticas a las que se refiere lo concerniente a la estrategia coordinada para el empleo, el Comité de Empleo, los interlocutores sociales -especialmente a nivel europeo-, el Comité de Protección Social, el Comité de asistencia a la Comisión para la administración del Fondo Social Europeo, los fondos con finalidad estructural, el Fondo de cohesión, la organización común de los mercados agrícolas, la programación de acciones medioambientales de carácter general, el Comité Consultivo de transportes adjunto a la Comisión, y finalmente el programa marco plurianual, los programas específicos y complementarios, así como las empresas comunes u otras estructuras necesarias para esos programas de investigación y desarrollo tecnológico.

El Capítulo V de ese mismo Título III denominado *Ámbitos en los que la Unión puede decidir realizar una acción de coordinación, complemento o apoyo* se refiere en concreto a: 1) salud pública; 2) industria; 3) cultura; 4) turismo; 5) educación, juventud, deportes y formación profesional; 6) protección civil; y 7) cooperación administrativa. El texto del Tratado Constitucional, reiterativo «con la exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros» en estos ámbitos,

encierra sin embargo trascendentales potencialidades sociales como empieza ya hoy a ser evidente en los ámbitos de la cultura y de la educación, formación profesional, juventud y deportes.

Conclusión

El Tratado Constitucional no llena las aspiraciones federalistas ni el déficit federativo de «una unión más estrecha entre todos los países europeos», pero es otro paso adelante -relativamente unidos en la diversidad- en la dirección que durante más de medio siglo ha ido haciendo de Europa un orden de convivencia pacífico y una *politeya* privilegiada a nivel mundial. Tal vez ni los diferentes Estados, ni los diversos pueblos, ni los *Länder*, regiones o comunidades autónomas, ni los partidos políticos, ni las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, ni las propias instituciones de la Unión Europea, ni muchos ciudadanos vean plenamente reflejadas sus preferencias. En la propia naturaleza de las diversidades que se unen, del acuerdo entre los diferentes, de la pluralidad que convive e intenta realizar un proyecto común están muchas de esas limitaciones, junto a valiosas ventajas y potencialidades. Los ciudadanos que optamos por ir construyendo Europa con un horizonte federativo -unida en la diversidad- podemos aprobar el Tratado Constitucional con la mirada puesta en el proceso y en el conjunto y con la esperanza razonable de que será beneficioso para todos y cada uno de los actores en los múltiples niveles y ámbitos. Afortunadamente nos seguirá quedando todavía mucho por hacer.