

## **El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa**

Francisco Aldecoa Luzarraga

**Resumen:** La Convención Europea adoptaba el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 el “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” por aclamación, aprobación que no puede calificarse sino de éxito rotundo e imprevisto y que el tiempo dirá si histórico. Esta Constitución trata de dar respuesta a los tres objetivos fundamentales que la Declaración de Laeken le fijó a la Convención Europea: acercar Europa a los ciudadanos, preparar la UE para la ampliación y proveerla de los instrumentos necesarios para que pueda convertirse en factor de estabilidad y “líder para numerosos países y pueblos” en el nuevo entorno de la globalización.

La Constitución resuelve los problemas técnicos bloqueados en las anteriores reformas como la cuestión de la personalidad jurídica de la Unión Europea, la simplificación y jerarquía normativa, la protección de los Derechos Fundamentales, la aplicación del principio de subsidiariedad, la delimitación de competencias, etc. Además, da respuesta a las aspiraciones que la sociedad europea viene manifestando, desde al menos 1943, de dotar a la integración de una vertebración política.

La Convención ha logrado avances en los grandes problemas políticos, que tenían una expresión técnica, en los que las anteriores Conferencias Intergubernamentales se habían quedado bloqueadas por falta de acuerdo político. Entre ellos puede citarse: la obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales, la creación de la personalidad jurídica de la Unión, la superación de los pilares, el establecimiento de una delimitación de competencias, la reforma de las instituciones, la simplificación de los Tratados y del Derecho Comunitario, el establecimiento de la jerarquía normativa, la reforma y extensión de la mayoría cualificada, la generalización de la codecisión del Parlamento Europeo, la transparencia, el principio de democracia participativa, la iniciativa popular, una verdadera área de libertad, seguridad y justicia, la defensa europea de geometría variable, la cláusula de solidaridad, la consagración de la flexibilidad y la mejora de la cooperación reforzada.

Indudablemente, también existen algunos aspectos en los que la Convención no ha logrado consensuar los avances deseables a juicio de los grupos de trabajo o de distintos actores europeos. En este sentido, el Parlamento Europeo en su informe de evaluación lamenta que no se haya producido una consolidación de la política

económica y social y una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros; la falta de control parlamentario sobre la Política Exterior y de Seguridad Común y la Defensa; que los miembros del Tribunal de Justicia sigan nombrándose por unanimidad; el retraso de algunas reformas institucionales a noviembre de 2009; la pervivencia de la unanimidad del Consejo en algunas políticas sensibles; y, sobre todo, que las futuras reformas constitucionales, incluso menores, tengan que seguir adoptándose por unanimidad.

Ahora que la Convención Europea ha terminado su trabajo, le corresponde a la Conferencia Intergubernamental (CIG) que comenzará en octubre próximo adoptar formalmente la reforma. Si la CIG enmienda de forma sustantiva el texto de la Convención, se producirá una contradicción en los términos, ya que la doble legitimidad -nacional y europea- desaparecería en el proceso constituyente, para imponerse finalmente sólo la intergubernamental. La rectificación plena del Tratado Constitucional lo convertiría en una Carta en parte otorgada, despreciándose una vez más la voz de los ciudadanos europeos en la construcción de Europa, ya que no podemos olvidar que la mayoría de los convencionales eran parlamentarios, representantes de los ciudadanos en distintos niveles. Ahora la pregunta es si la Conferencia Intergubernamental va a desaprovechar los avances, el consenso adoptado y va a abrir la caja de Pandora, planteando una renegociación completa.

En conclusión, el resultado definitivo de la Convención Europea es que la Constitución de inspiración federalista intergubernamental existe, algo que nunca se había logrado en la construcción europea. El proyecto de Constitución supone, sobre todo, un paso en la integración política, anhelo de la sociedad europea, al menos desde el Manifiesto de Ventotene de 1943, hace sesenta años. Ahora la pelota está en el tejado de la CIG, de la ratificación nacional –parlamentaria o por referenda- y de la opinión pública europea que le de su respaldo. Sólo tras el recorrido cuidadoso de estas etapas podrá la Constitución entrar en vigor y producir los efectos deseados, ya que es un primer paso, necesario, pero no suficiente.

### **Consideraciones generales en torno al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa**

La Convención Europea adoptaba el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 el “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” por aclamación, aprobación que no puede calificarse sino de éxito rotundo e imprevisto y que el tiempo dirá si histórico<sup>1</sup>. Esta Constitución trata de dar respuesta a los tres objetivos fundamentales que la Declaración de Laeken le fijó a la Convención Europea: acercar Europa a los ciudadanos, preparar la Unión para la ampliación y proveerla de los instrumentos necesarios para que pueda convertirse en factor de estabilidad y “líder para numerosos países y pueblos” en el nuevo entorno de la globalización<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> El Proyecto de Tratado Constitucional se considera aprobado por consenso al manifestarse la prácticamente totalidad de los convencionales, observadores y suplentes en su favor. Un grupo de cuatro convencionales euroescépticos, de nacionalidades británica y danesa, por el contrario, se oponían a su adopción. Han aprobado su propio documento, “ La Europa de las Democracias” , que no consiste en una alternativa de Constitución sino una reflexión generalista y dispersa sobre la integración europea. Véase: CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo*, 18 de julio de 2003, (CONV 851/03), anexo III.

<sup>2</sup> Declaración de Laeken sobre el futuro de Europa, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int/summ>.

La Constitución resuelve los problemas técnicos bloqueados en las anteriores reformas, como la cuestión de la personalidad jurídica de la Unión Europea, la simplificación y jerarquía normativa, la protección de los Derechos Fundamentales, la aplicación del principio de subsidiariedad, la delimitación de competencias, etc. Además, da respuesta a las aspiraciones que la sociedad europea viene manifestando, desde al menos 1943, de dotar a la integración de una vertebración política<sup>3</sup>.

Los representantes de los ciudadanos y los Estados de Europa han sido capaces de elaborar una Constitución democrática para la primera unión democrática transnacional de la historia. Unión que, para cuando entre en vigor la Constitución, reunirá al menos a 450 millones de habitantes de 25 Estados miembros y debe servir para una Europa de casi 40 Estados en menos de una década. Constituirá el tercer grupo humano del planeta, tras China y La India, y el mayor de los regidos democráticamente.

La Constitución en la historia de la Unión Europea rubrica la transformación de la integración económica y sectorial -o de los pequeños pasos de Monnet- a la innovación democrática que ha protagonizado la Convención, donde se ha explicitado una nueva voluntad política. Se pasa de la dinámica del “spill-over” a una nueva manifestación de voluntad política y un pacto político expreso entre los ciudadanos y los Estados europeos. Es la muestra del éxito de la Convención, de que la Unión Europea es capaz de darse normas por métodos democráticos y de que la Unión ampliada a 25 Estados miembros, a pesar de los peores augurios, también es capaz de ponerse de acuerdo.

En el Documento de Trabajo de 5 de noviembre de 2002 sobre los primeros resultados de la Convención, planteábamos que en aquel momento se dudaba del éxito de la Convención y de sus resultados<sup>4</sup>, si el anunciado Tratado constitucional iba a tener más de Tratado o más de Constitución, si iba a primar el federalismo o el intergubernamentalismo, si se iba a desarrollar el modelo existente o se iba a instaurar uno nuevo. Nueve meses después podemos decir que las valoraciones más optimistas se han confirmado y que la Convención ha logrado su objetivo, ya que la Constitución existe. Hay que resaltar que desde el punto de vista técnico formal no es ni un borrador de Tratado Constitucional, ni una Constitución formal; es un proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. Contestando a las preguntas que nos planteábamos en noviembre, puede decirse que no se instaura un nuevo modelo sino que la innovación consiste en profundizar y desarrollar el modelo existente sobre la base del federalismo intergubernamental.

El Presidente Giscard, tras diecisiete meses de trabajo, entregaba el proyecto de Constitución de la Convención al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003, quien le agradecía su trabajo<sup>5</sup>. Considera el Consejo Europeo que el Proyecto de la

---

<sup>3</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 18 de julio de 2003, (CONV 850/03).

<sup>4</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación: 2000-2002*, Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano, 4 noviembre 2002, p. 4, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>5</sup> Véase al respecto: Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Salónica, 19 y 20 de junio de 2003, en: <http://ue.eu.int/summ>.

Convención es una buena base para el comienzo de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental, que se reunirá a partir de octubre próximo. En los primeros diez días de julio, la Convención remataba los últimos detalles del texto, adoptando finalmente el 10 de julio un texto definitivo, a la vez que se disolvía.

En su redacción final, la Constitución de la Unión Europea consta de un prefacio, un preámbulo y cuatro partes. La primera de carácter constitucional regula en nueve títulos la esencia del modelo de la Unión a lo largo de 59 artículos. Ésta es la parte fundamental en términos de Constitución. La segunda incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, redactada por la Convención de 2000 y que consta de un Preámbulo y 54 artículos. La tercera, “De las políticas y el funcionamiento de la Unión”, detalla las disposiciones de desarrollo de las instituciones y las políticas, llevando a cabo la simplificación de los actuales Tratados en 342 artículos. Por último, la cuarta parte regula las “Disposiciones generales y finales” en 10 artículos, cláusulas transitorias y de carácter jurídico.

A ellos se adjuntan, como en los actuales Tratados, una serie de Protocolos y Declaraciones. La Convención ha elaborado cuatro nuevos Protocolos anexos al Proyecto de Tratado: el relativo al papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, el referente a la aplicación del principio de subsidiariedad, y otros dos relativos al Eurogrupo y al Euratom. Corresponde a la Conferencia Intergubernamental decidir qué Protocolos y Declaraciones de los actuales Tratados seguirán en vigor y, por tanto, se añadirán al Proyecto de Tratado, así como cuáles quedan derogados y cuáles modificados. El Proyecto de Tratado prevé, incluso, en algunos casos la existencia de Protocolos y Declaraciones cuyo contenido deja expresamente consensuar a la Conferencia Intergubernamental. Por todo ello, puede decirse que la forma es también de Constitución.

En las últimas sesiones de julio, de remate de las partes III y IV, la Convención decidía incluir un nuevo y significativo artículo sobre los símbolos de la Unión, cuestión ésta altamente política. Este artículo, el IV-1, dispone que “La bandera de la Unión representará un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul. El himno de la Unión se tomará del Himno a la Alegría de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven. La divisa de la Unión será: Unida en la diversidad. La moneda de la Unión será el euro. El 9 de mayo se celebrará en toda la Unión como el día de Europa”<sup>6</sup>.

Esta Constitución supone un gran paso aunque, como no podía ser de otra manera, no resulte perfecta ni satisfaga completamente a todos los integrantes de la Convención. Ha de ser vista, sin embargo, como el punto de encuentro entre federalistas y euroescépticos, organizaciones de la sociedad civil, socialistas, populares, liberales y verdes, instituciones comunes y Estados miembros, Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales, Estados miembros y Estados candidatos, Estados grandes y Estados pequeños, Consejo y Comisión, sindicatos y patronal, etc. Por ello, como base de acuerdo de tantas posiciones particulares no puede dejar plenamente satisfechos a ninguno de sus componentes –nadie ha podido lograr el 100% de sus reivindicaciones- pero sí razonablemente conformes a la mayoría. Es por esto por lo que se caracteriza cualquier pacto constitucional, por ser el lugar de encuentro de la pluralidad sobre la que se asienta la unidad política.

---

<sup>6</sup> La propia Convención Europea pide en una nota al pie que este artículo se incluya en la Parte I de carácter constitucional.

## **El funcionamiento de la Convención Europea: la clave para el avance en la integración política**

Tal y como exponíamos en el Documento de Trabajo de noviembre, la Declaración de Laeken de diciembre de 2001 encargó a una Convención, semejante a la que había redactado la Carta de Derechos Fundamentales, la preparación de la reforma de 2004. Se trata de una de las mayores innovaciones que se han producido desde el Tratado de Maastricht, dado que agrupa en igualdad de condiciones a los representantes de los Estados miembros y de las instituciones comunes, asociando estrechamente a la sociedad civil, para que discutan de una manera abierta y transparente la constitucionalización de la UE. A nuestro juicio, se trata del reflejo -más tardío que en otras áreas- de la mutación política, que supone un cambio de naturaleza económica a política, aplicado al método de reforma de los Tratados<sup>7</sup>.

Como señala Constantinesco, el lanzamiento de la Convención Europea se debe a dos hechos contradictorios que tuvieron lugar en 2001: los logros de la Convención de la Carta y el relativo fracaso del Tratado de Niza<sup>8</sup>. Es, por tanto, su acierto en la primera ocasión que tiene para estrenarse lo que hace que de órgano puntual para codificar los Derechos Fundamentales se pase a hablar de método constituyente o constitucional. En este sentido, la Convención es el gran éxito de la fase final del debate sobre el futuro de Europa, que resuelve la insuficiencia del método diplomático para reformar los Tratados que hasta ahora era monopolio exclusivo, no sólo de los Estados, sino de sus gobiernos.

En el momento de convocar la Convención no estaba claro cuál iba a ser su papel, si iba a ser sólo para preparar la decisión de la posterior Conferencia Intergubernamental, o si iba a ser método constitucional o método constituyente, ya que la única evidencia en aquel momento residía en la insuficiencia del método anterior. El significado que ha resultado tener la Convención ha sido que "hace camino al andar", esto es, cuando se convoca e inicia sus trabajos no se sabe si el producto iba a ser una propuesta de Tratado, si un Tratado o varios, si un Tratado Constitucional o una Constitución<sup>9</sup>.

La Convención sobre el futuro de Europa comenzó sus trabajos el 27 de febrero de 2002, la Declaración de Laeken fijaba para los trabajos de la Convención un plazo de un año, que se cumpliría en marzo de 2003. Sin embargo, resultó alargado por los Consejos Europeos de Copenhague primero y Salónica después hasta julio de este mismo año, en que se ha disuelto tras 17 meses de trabajo. La Convención ha celebrado aproximadamente una sesión plenaria mensual, de dos medias jornadas, si bien al final del periodo se llegaron a dos sesiones por mes para acelerar los trabajos.

Los trabajos de la Convención se han dividido en tres fases bien diferenciadas, -escucha, estudio y deliberación y redacción-, cada una de ellas de una duración de entre cinco y seis meses.

---

<sup>7</sup> Sobre esta cuestión véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *Una Europa: su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

<sup>8</sup> Vlad CONSTANTINESCO, "Quelle constituante pour quelle constitution?", *L'Europe en formation*, nº 1, 2002, pp. 17-28.

<sup>9</sup> Véase al respecto: Giuliano AMATO, "La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti", *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nº 3, 2002, pp. 449-461; Marta CARTABIA, "Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente", *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, nº 3, 2002, pp. 439-447.

a) La primera de ellas de escucha o de audiencias, se ha desarrollado entre marzo y junio de 2002, con el objetivo de establecer las cuestiones que la Convención debía examinar, a través de los debates en sesión plenaria entre los miembros de la Convención y de la audiencia a la sociedad civil y a la Convención de los jóvenes. En esta fase se celebraron seis sesiones plenarias sobre las expectativas que los convencionales tienen de la Unión Europea (21-22 de marzo); las misiones de la Unión Europea (15-16 de abril); la Unión Europea llevando a cabo sus funciones: eficiencia y legitimidad (23-24 de mayo); un área de libertad, seguridad y justicia y el papel de los parlamentos nacionales (6-7 de junio); audiencia a la sociedad civil (24-25 de junio) y acción exterior, defensa y audiencia a la Convención de los jóvenes (11-12 de julio). Con objeto de realizar consultas estructuradas con el Foro de la Sociedad Civil se decidió la constitución de ocho grupos de contacto que han celebrado reuniones con representantes de la Convención<sup>10</sup>.

b) La segunda etapa fue la de estudio y deliberación, caracterizada por la constitución de once Grupos de Trabajo y el debate de sus conclusiones. De los resultados de las sesiones plenarias de la primera fase se establecieron ya los primeros consensos y una primera aproximación a las cuestiones necesitadas de estudio técnico detenido para lo cual se han creado Grupos de Trabajo, constituidos por los mismos convencionales, que han desarrollado su labor a lo largo de la segunda fase.

Se han creado once Grupos de Trabajo: seis -los llamados de primera hornada- el 17 de mayo, son los relativos al principio de subsidiariedad, la Carta de Derechos Fundamentales, la personalidad jurídica de la Unión, el papel de los parlamentos nacionales, las competencias complementarias y la gobernanza económica. Posteriormente, el 12 y 13 de septiembre se aprobó la constitución de cuatro grupos más -la segunda hornada- encargados del estudio de la acción exterior, la defensa, la simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos y el establecimiento de un área de Libertad, Seguridad y Justicia. Finalmente en noviembre, debido a la petición de un buen número de convencionales, se decidía la constitución de un nuevo Grupo relativo al estudio de la Europa Social, cuyos resultados fueron debatidos a primeros de febrero.

c) La tercera etapa, de redacción, se iniciaba en enero de 2003, transcurriendo hasta la aprobación del texto por consenso el 13 de junio de 2003, viéndose prorrogada hasta el 10 de julio, en que se remataban los trabajos. En esta fase, el Presidium decidía la constitución de varios Círculos de Debate, que estudiaron aspectos relacionados con la reforma del Tribunal de Justicia, el procedimiento presupuestario y los recursos propios de la Unión Europea. Por otra parte, el Presidium decidía solicitar a los Servicios Jurídicos del Consejo, el Parlamento y la Comisión que nombraran a expertos a los que encargar un informe técnico sobre el traslado de las disposiciones jurídicas de los Tratados TCE y TUE a la parte segunda del Tratado Constitucional. Este grupo de expertos entregó su informe el 17 de marzo, en el que se recoge el ejercicio técnico de modificación de los artículos, su adaptación lingüística y la eliminación de disposiciones, resultantes de la fusión de los distintos Tratados en uno solo<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Los ocho grupos de contacto con la sociedad civil están divididos por su área de actuación: sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, regiones y entidades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura.

<sup>11</sup> CONVENCION EUROPEA, *Parte segunda de la Constitución: Informe del Grupo de trabajo de expertos nombrados*

En esta fase, a partir de febrero, el Presidium fue presentando las propuestas de redacción de los distintos artículos, a las cuales los convencionales iban adjuntando sus enmiendas que luego eran debatidas a lo largo de posteriores sesiones plenarias, tratando de aproximar posturas hasta llegar a la redacción definitiva. Las dos cuestiones que más dificultades entrañaron, y cuyo debate fue pospuesto hasta finales de abril como consecuencia de las tensiones entre los Estados miembros fruto de la guerra contra Irak, fueron la reforma institucional y la política exterior común.

El Presidente Giscard, cambiando el método habitual de la Convención, interrogó a los Jefes de Estado y de gobierno sobre sus posiciones en estos ámbitos en la Cumbre extraordinaria de 16 de abril de 2003, en Atenas, en la cual se firmaron los Tratados de adhesión con diez Estados candidatos. Con las respuestas recibidas y los resultados de los debates en la Convención, el Presidium redactó su propuesta de articulado, que sometió al pleno de la Convención en la sesión plenaria de 24 y 25 de abril de 2003 para su debate, enmienda y aprobación.

A partir de esta fecha se inició una fase en la Convención más parecida a las tradicionales Conferencias Intergubernamentales, al centrarse las discusiones de la misma en la reforma institucional con protagonismo principal de los Estados miembros. En este sentido, puede decirse que hasta el acuerdo final, el protagonismo de los otros componentes de la Convención quedaba eclipsado.

La ampliación inminente a diez nuevos Estados de Europa Central y Oriental en mayo de 2004 altera los equilibrios existentes entre los actores europeos y desvela diversos debates preexistentes pero ocultos<sup>12</sup>. La ventaja reside en que no se trata de enfrentamientos ni completos ni insalvables entre dos bandos contrapuestos, sino distintos círculos que afectan a diferentes ámbitos que se cruzan, permitiendo buscar soluciones de compatibilidad.

Han sido precisamente las alianzas flexibles y cambiantes entre los diferentes actores según las cuestiones las que han permitido ir perfilando diversos avances a través de métodos más deliberativos que negociadores, si bien en la última etapa también se ha negociado. Pueden examinarse numerosos círculos que han ido surgiendo, que han ido evolucionando y que han permitido encontrar vías de solución a las cuestiones sobre la mesa. Entre esos círculos, que trascienden a los representantes de los Gobiernos, puede enumerarse el de los federalistas, los defensores del federalismo intergubernamental como Francia y Alemania, los Estados fundadores, los atlantistas, los contribuyentes netos, los beneficiarios netos, los Estados pequeños, los de la ampliación, los partidarios de una defensa europea, los que defienden el modelo social europeo, etc.

Europa antes se entendía como una Unión de Estados, y Estados representados por los gobiernos que iban a sentarse en la Conferencia Intergubernamental. Hoy los análisis no pueden circunscribirse a los Estados ya que en la Convención, con su método de deliberación, aparecen otros actores: la Comisión, el Parlamento Europeo,

---

*por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, 17 de marzo de 2003, (CONV 618/03).*

<sup>12</sup> Hay que destacar que, según las decisiones del Consejo Europeo de Copenhague, los Estados candidatos participarán plenamente en los trabajos de la Conferencia Intergubernamental y que el nuevo Tratado sólo se firmará después de que se produzca la adhesión. CONSEJO EUROPEO, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, punto 8.

los grupos políticos europeos, los partidos nacionales en la oposición, las regiones, las fuerzas económicas y sociales, los sindicatos y la sociedad civil. En cualquier caso, sus posiciones en relación a las diferentes cuestiones tienen que ser entendidas como posiciones de negociación, esto es, maximalistas, esperando que por el proceso político queden recortadas.

Entre los actores claves del proceso constituyente hay que citar al motor franco-alemán, revitalizado desde otoño de 2002, que, ante todo, muestra la decidida voluntad de estos países de volver a liderar la profundización europea, como ocurriera en los ochenta. Francia y Alemania se han erigido en los principales defensores del modelo político del federalismo intergubernamental, esto es, de potenciar la profundización del modelo europeo mezclando elementos federales e intergubernamentales. Su impulso se ha manifestado en las diversas propuestas conjuntas que han presentado a la Convención en todos los temas sustantivos: el ámbito institucional, a favor de una cooperación reforzada en materia de defensa, la contribución para un área de libertad, seguridad y justicia y la gobernanza económica<sup>13</sup>. En algunas de ellas han recibido el apoyo puntual de Italia, el Benelux, la Comisión y grupos políticos del Parlamento Europeo.

Igualmente hay que valorar muy positivamente la participación de nuevos actores propiamente europeos y no intergubernamentales, la sociedad civil, esto es, los ciudadanos organizados. Méndez de Vigo llama la atención sobre el activismo de ONG como el Lobby de mujeres, asociaciones ecologistas o la Confederación de empresarios que han conducido a que se incluyan entre los valores y objetivos europeos la igualdad entre hombre y mujer, criterios medioambientales o la promoción de la competitividad de la economía europea<sup>14</sup>.

### **La consolidación del modelo político europeo de federalismo intergubernamental en la Constitución Europea**

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa recoge en su primera parte, la constitucional, los rasgos definitorios del modelo político europeo en el más puro lenguaje constitucional, constituyendo esta parte una completa novedad en relación a los antiguos Tratados. Directa y didáctica, con la lectura de estos 59 artículos es suficiente para entender el alcance y el contenido de la Constitución. Esta parte consta de nueve títulos: el I, "De la definición y los objetivos de la Unión"; el II, "De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión", el III, "De las competencias de la Unión"; el IV, "De las instituciones de la Unión"; el V, "Del ejercicio de las competencias de la Unión"; el VI, "De la vida democrática de la Unión", el VII, "De las finanzas de la Unión"; el VIII, "De la Unión y su entorno próximo y el IX "De la pertenencia a la Unión"<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Las contribuciones del eje francoalemán a la Convención Europea pueden encontrarse en la página web de la Convención. Son las relativas a la política europea de seguridad y defensa (CONV 422/02), al área de libertad, seguridad y justicia (CONV 435/02), sobre la gobernanza económica (CONV 470/02) y sobre la arquitectura institucional (CONV 489/03).

<sup>14</sup> Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, *Madrid-Europa, Revista de Información Europea de la Comunidad de Madrid*, nº 10, mayo-junio 2003, p. 8.

<sup>15</sup> Conviene señalar que en este último título se contempla por vez primera en la integración europea la posibilidad de que un Estado miembro abandone voluntariamente la Unión.

El Proyecto de Tratado Constitucional consolida el modelo del federalismo intergubernamental, que se ha desarrollado en la Unión Europea, al menos en los últimos diez años, desde la vigencia del Tratado de Maastricht, el 1 de noviembre de 1993. Este modelo caracterizado por el uso conjunto de métodos federales de integración y confederales a la vez, se manifestaba en sus orígenes de una forma implícita y se consideraba un mal menor, una fórmula transitoria, que ha ganado carta de naturaleza casi sin darnos cuenta. Con la Constitución se produce una innovación que reside en su aceptación generalizada de una forma explícita como el modelo político propio de Europa, según el cual se va a tratar de llevar a cabo el proyecto político de integración.

El debate sobre el futuro de Europa, en definitiva, versa sobre el modelo político de la construcción europea, modelo ya existente, el federalismo intergubernamental<sup>16</sup>. La pregunta que puede surgir a continuación es por qué hablamos de innovación si el modelo es el que ya existe en el seno de la Unión Europea. A nuestro juicio, la innovación reside en la consolidación y aceptación explícita por todos de este modelo político como el propio y singular de la construcción europea, esto es, la asunción de su carácter de modelo político europeo de hecho y de derecho, planteándose ahora su profundización pero no sólo como mal menor. El federalismo intergubernamental no es una fórmula intermedia entre posturas federalistas e intergubernamentales, que mezcle algo de las dos lógicas. Se trata, por el contrario, de una innovación, no una nueva fórmula, en la cual se afirman los dos extremos, que contiene elementos de los dos modelos y en el cual se da una cierta división “rationae materiae”.

El artículo 1 de la Constitución Europea define el modelo político europeo: “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos comunes. La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran”. Como puede verse recoge con toda exactitud la naturaleza del modelo de federalismo intergubernamental de ciudadanos y Estados y, si bien el término federal que constaba en la primera propuesta ha sido sustituido por “comunitario” por la oposición de algunos Estados miembros, en nada queda afectado el modelo político europeo que no se toca<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> El concepto de federalismo intergubernamental se debe a dos politólogos franceses, Croisat y Quermonne, que lo conciben como un modelo singular que concibe elementos de integración federal con otros de cooperación entre los gobiernos para la gestión común de diferentes políticas. Véase al respecto: Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE, *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, pp. 59-106.

<sup>17</sup> Hay que llamar la atención sobre que inicialmente la formulación de este artículo se refería a pueblos y Estados, en referencia a la fórmula del Tratado de Roma que se proponía una unión entre los pueblos de Europa. Finalmente el término “ pueblos” ha resultado sustituido por el de ciudadanos por la presión de algunos Estados miembros. La primera propuesta de redacción del artículo 1.1 decía que “ 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 (llamada...), en cuyo seno se coordinarán las políticas de los Estados miembros y que gestionará, según un modelo federal, algunas competencias comunes” . Esta fórmula era más federalista que la finalmente adoptada. Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Proyecto de artículos 1 al 16 del Tratado Constitucional*, 6 de febrero de 2003, (CONV 528/03).

Uno de los primeros consensos a los que llegó la Convención es que la Unión Europea debe contar con una personalidad jurídica expresa y única, que sustituya a las de las tres Comunidades actualmente existentes, convirtiéndose en sujeto de Derecho Internacional. La creación de una personalidad jurídica única permite la fusión de los distintos Tratados de las Comunidades Europeas, lo que aporta mayor claridad y hace posible su reorganización en un Tratado Constitucional de la Unión Europea.

En este sentido, el artículo 4 del Tratado Constitucional establece que: “*La Unión dispone de personalidad jurídica*”. Jean-Victor Louis llama la atención sobre que la atribución de personalidad jurídica a la Unión ha sido uno de los consensos más valiosos de la Convención, que en pocos meses ha podido acordar algo que no fueron capaces de lograr las dos últimas Conferencias Intergubernamentales<sup>18</sup>. Una disposición aparentemente técnica se ha revelado como altamente política, pues es el paso necesario para la reafirmación de la Unión como organización netamente política. La personalidad jurídica única conlleva el fin de la estructura de pilares del Tratado de Maastricht, lo que simplifica notablemente la complejidad jurídico-institucional de la Unión y permite desarrollar y consolidar la Unión como modelo político y resuelve un problema político pendiente fundamental.

La Constitución explicita la naturaleza política del modelo de la Unión al exponer en los primeros artículos los rasgos principales de este peculiar modelo político transnacional. Dando un paso más, los cimientos de esa organización, sus valores y objetivos, suponen la asunción y manifestación del modelo europeo de sociedad. En este sentido, el artículo 2 recoge los valores de la Unión, esto es, los valores básicos que hacen que los pueblos europeos se sientan parte de la misma Unión<sup>19</sup>. Son valores, en definitiva, que emanan de la sociedad europea y que son la razón de ser del proyecto europeo.

Este artículo no presenta una ambición de exhaustividad sino que en otras parte del Tratado pueden mencionarse otros criterios que forman parte de la “ética” de la Unión (Preámbulo, objetivos, Carta de los Derechos o el título dedicado a la vida democrática de la Unión). En este sentido, hay que recordar cómo la Carta de derechos fundamentales recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo, que son los mismos incluyendo los de igualdad y solidaridad<sup>20</sup>.

Este artículo ha recibido el enfoque de centrarse en los valores esenciales europeos y dotarlos de un contenido jurídico claro. Se quiso que presentara un alcance bien

---

<sup>18</sup> Jean-Victor LOUIS, “ La Convention et l’ avenir de l’ Union européenne” , *Cahiers du droit européen*, nº 3-4, 2002, p. 237.

<sup>19</sup> El artículo 2 establece que: “ *La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación*” .

<sup>20</sup> El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. En relación a la Carta como explicitación de los valores europeos, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol.II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 288.

definido, ya que es la base para el procedimiento de garantía democrática del artículo 58; esto es, el procedimiento de alerta y de sanción contra un Estado miembro en caso de que viole grave y reiteradamente los valores fundamentales de la Unión. Por ello, su redacción ha de ofrecer las debidas garantías jurídicas en el sentido de que los Estados puedan deducir claramente sus obligaciones.

En el artículo 3 se recogen los objetivos de la Unión, que se conciben como los "principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea"<sup>21</sup>. Se enuncian los objetivos generales que justifican la existencia de la Unión como entidad política y no los objetivos a conseguir a través de diferentes políticas, como era el caso de los objetivos en la redacción de los Tratados. Basta la simple comparación entre el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea con este artículo del Tratado Constitucional para percibir el cambio de óptica existente, el paso del método económico de integración a la integración política<sup>22</sup>.

En los primeros casos, los objetivos son más bien los sectoriales o puntuales a perseguir con esa asociación especial; son los objetivos de una organización internacional, aún cuando hagan referencia a determinados valores. En el caso del Tratado Constitucional se establecen objetivos generales, que coinciden con los de una organización política de ámbito de actuación general. Son los objetivos de una verdadera *politeia* que han de guiar todas sus actuaciones en lo económico, en lo político, en lo social y en lo internacional. El cambio reside también en una primera redacción en la "lengua de los Tratados" para pasar al lenguaje constitucional del Tratado Constitucional: se pasa del idioma diplomático de las relaciones entre Estados

---

<sup>21</sup> Según la nota explicativa de la segunda parte del documento CONV 528/03.

<sup>22</sup> El artículo 3 recoge los objetivos de la Unión: 1. La finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada.

3. La Unión obrará en pro de una Europa con desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado sumamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Promoverá el progreso científico y técnico.

La Unión combatirá la marginación social y la discriminación, y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.

Fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.

La Unión respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la preservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

4. En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional, y en particular al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

5. Estos objetivos se perseguirán por los medios apropiados, con arreglo a las competencias atribuidas a la Unión en la presente Constitución" .

al idioma de los ciudadanos.

En el primer apartado se destaca sobre los demás el objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Este objetivo principal nos retrotrae a la finalidad primera de la integración europea: una “federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz”<sup>23</sup>. Este objetivo de la paz, los valores y el bienestar de los pueblos no puede quedar, de ninguna manera, circunscrito a las relaciones de los miembros de la Unión sino que son objetivos que han de estar igualmente presentes en las relaciones de ésta con otras partes del mundo, y que cobran un significado especial en el actual contexto de la reciente guerra contra Irak.

En el segundo apartado se recoge el espacio de libertad, seguridad y justicia que la Unión ha de ofrecer a sus ciudadanos, así como las ventajas de un mercado único de libre competencia. Hay que destacar que, en este caso, el mercado se pone al servicio del ciudadano y no a la inversa, por lo que aparece sobrepasado la idea de la “Europa de los mercaderes” de los años ochenta. En esta proposición, como en otras tantas, se percibe el salto del método económico de integración al método exclusivamente político de la Constitución Europea.

El tercer objetivo plasma una acertada definición, a nuestro juicio, de lo que es el modelo europeo de sociedad, contraponiéndose en su formulación equilibradamente los valores que hacen referencia a la economía libre de mercado con los valores propios del modelo europeo de sociedad. Se trata, en definitiva, de promover un desarrollo sostenible basado en un equilibrio entre crecimiento económico y competitividad y valores sociales. Los objetivos en materia de acción exterior enumeran los principios de acción de la Unión Europea en el mundo, como son la promoción en el exterior de los valores europeos y una política exterior de responsabilidad<sup>24</sup>. Estos objetivos se complementan con los específicos de la acción exterior de la Unión, regulados en el Título V de la Tercera Parte del Tratado Constitucional.

Un aspecto que no es ajeno al modelo político de la Unión Europea es la dimensión regional. El Tratado Constitucional, aunque no lleva a cabo un reconocimiento político directo de las regiones como integrantes de la Unión Europea, como demandaban especialmente las regiones europeas de carácter constitucional, las reconoce quizá por vez primera como realidad política. Esta situación de cierta ambigüedad refleja las tensiones que han existido entre dos nacionalismos, el estatal y el que quiere serlo - que se han colado en la Convención por la polémica en torno al Plan Ibarretxe y sus reacciones- y ha dificultado la vertebración del modelo regional europeo, que no deja de ser la segunda cara del federalismo.

Se ha producido un avance en el modelo regional de la Unión Europea, ya que muchas de las demandas que las regiones habían planteado a la Convención, sobre

---

<sup>23</sup> Declaración de Robert Schuman, Ministro francés de Asuntos Exteriores, 9 de mayo de 1950, en: Antonio TRUYOL y SERRA, *La integración europea. Análisis jurídico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 175-177.

<sup>24</sup> En relación a la política de responsabilidad, véase: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “ La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación para la Agenda de paz” , *Tiempo de Paz*, nº 65, verano 2002, pp. 37-59.

todo la defensa de sus competencias, han recibido satisfacción<sup>25</sup>. En el artículo 5 del proyecto de Constitución Europea hay un reconocimiento expreso por vez primera en un texto constitutivo europeo de los niveles regionales y locales. Sin embargo, este artículo presenta una doble vertiente: está dirigida al reconocimiento político de las regiones y otra dirigida a “garantizar su integridad territorial”; es decir, a impedir el nacimiento de nuevos Estados<sup>26</sup>.

Entre otras demandas regionales, la Constitución recoge entre sus objetivos del artículo 3 la defensa de la diversidad cultural y lingüística. En el nuevo Protocolo sobre Subsidiariedad, se contempla la obligación de que la Comisión consulte a las regiones antes de formular una iniciativa legislativa que les afecte. Otro avance de primera magnitud es la extensión explícita del principio fundamental de atribución de competencias, el de subsidiariedad, a las regiones y entidades locales europeas, estableciéndose en el artículo 9 que el criterio de atribución de las competencias compartidas a los distintos niveles -europeo, nacional y regional y local- es el del nivel que lo pueda ejercer mejor<sup>27</sup>.

El Protocolo sobre Subsidiariedad igualmente contempla, en relación al mecanismo de alerta previa -por el que los Parlamentos nacionales controlan el cumplimiento de este principio- que éstos puedan consultar a las cámaras regionales cuando se trate de cuestiones de su competencia. El mismo Protocolo introduce la posibilidad de recurso del Comité de las Regiones cuando se viole la subsidiariedad.

La delimitación de competencias indirectamente también tiene efectos sobre el modelo regional, ya que surge de las demandas de las regiones como garantía frente a la intromisión de la Unión en ámbitos propios<sup>28</sup>. Con ello se logra clarificar el reparto de tareas entre la Unión y los Estados miembros y, en consecuencia, delimitar las competencias internas de los gobiernos centrales y las regiones con competencias

---

<sup>25</sup> Véase al respecto: CONVENCIÓN EUROPEA, *Grupo de contacto Regiones y entidades locales*, 31 de enero de 2003, (CONV 523/03).

<sup>26</sup> El párrafo 1º del artículo 5 establece que: “ *La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior*” .

<sup>27</sup> El inciso tercero del artículo 9 dispone que: “ *En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión*” .

<sup>28</sup> En ese sentido, no hay que olvidar que los recelos de los Länder alemanes respecto al exceso de actividad comunitaria y la invasión de sus competencias por parte de la Unión ya se arrastraban desde la Conferencia Intergubernamental de 2000 y que su presión es uno de los factores que llevan a la inclusión de la delimitación de competencias en la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza. Véase al respecto, Joachim SCHILD, “ *Key issues for the European Convention – a German point of view*” , en: THE CLINGENDAEL INSTITUTE, *Debating Europe’ s Future: The Political Setting of the European Convention*, Conference Report, The Hague, 22 November 2002, en: <http://www.clingendael.nl>.

propias en la aplicación y desarrollo del derecho comunitario. Con estos avances en el modelo regional se percibe que la construcción europea camina en la senda del federalismo asimétrico, caracterizado por una estructura política multinivel y donde algunas regiones serán más fuertes que muchos Estados pero sin sustituir a éstos ni creándose nuevos.

### **La constitucionalización del modelo europeo de sociedad: democracia y derechos humanos**

En nuestra cultura jurídico-política consideramos que sin protección de derechos de los ciudadanos no hay Constitución. En este sentido, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución es clave, ya que es “el elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional”<sup>29</sup>. La Constitución afirma tanto en su Preámbulo como en su artículo 2 y sus objetivos que toda la Unión se asienta sobre unos valores entre los que figura la protección de los derechos fundamentales<sup>30</sup>.

La inclusión por primera vez de un Título sobre “la vida democrática de la Unión” responde a la naturaleza política explícita de la Unión afirmada por vez primera en esta Constitución. Por otra parte, supone la constitucionalización del modelo europeo de sociedad, lo que se produce también en la enumeración de sus valores y objetivos y en la protección de los derechos humanos. Este nuevo Título VI, inédito en los actuales Tratados, reúne una serie de artículos de distinta relevancia pero que recogen, en esencia, la peculiar manera de entender la democracia en la Unión Europea. Esto es, se contemplan los principios que guían las relaciones entre la Unión, sus instituciones y sus ciudadanos: el principio de democracia representativa; el principio de democracia participativa; los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo; el defensor del pueblo europeo; la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión; la protección de datos personales y el estatuto de las iglesias y organizaciones no confesionales.

Como puede verse, se tratan cuestiones muy diversas entre sí, no teniendo todas las disposiciones la misma relevancia, si bien todas emanan del modelo europeo de sociedad. Los artículos que hacen referencia directa a la participación de los ciudadanos en la vida política de la Unión son los dos primeros, el 45 y el 46 que consagran los principios de democracia representativa y participativa. Parece, sin embargo de su formulación que no existe igualdad entre ambos principios de democracia representativa y participativa, esto es, no se ponen al mismo nivel, siendo el primero un imperativo, como no podía ocurrir de otra manera<sup>31</sup>. El 49 relativo a la transparencia también tiene una relevancia especial en relación a la participación ciudadana puesto que impone una condición previa para que los ciudadanos puedan efectivamente participar en la vida política de la Unión.

---

<sup>29</sup> VALÉRY GISCARD D'ESTAING, *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica*, 20 de junio de 2003, en: <http://european-convention.eu.int>.

<sup>30</sup> En el Preámbulo de la Constitución Europea se afirma que: “ *Con la inspiración de las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa, cuyos valores siguen presentes en su patrimonio y han hecho arraigar en la vida de la sociedad su visión del valor primordial de la persona y de sus derechos inviolables e inalienables, así como el respeto del derecho*” .

<sup>31</sup> El 45 dice taxativamente que “ *el funcionamiento de la UE se basa en el principio de la democracia participativa*” ; el 46 redactado en futuro parece menos rotundo y más inconcreto: “ *las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos la posibilidad...*” ; “ *las instituciones mantendrán un diálogo abierto...*” ).

El artículo 45, que instauro el principio de la democracia representativa, no existía en la primera propuesta de redacción de estos artículos, que sólo incluía la mención al principio de democracia participativa. A petición de muchos convencionales se ha considerado necesario incluir este otro principio, a pesar de resultar para otros, obvio. Este artículo recoge las formas de representación y participación de los dos componentes de la legitimidad europea: ciudadanos y Estados<sup>32</sup>. Esto es, no hay una representación ciudadana por dos cauces, uno directo y otro indirecto, sino dos legitimidades a ser representadas. Así, los ciudadanos están directamente representados por el Parlamento Europeo y los Estados representados en el Consejo Europeo y en el Consejo por sus gobiernos, que son responsables ante los parlamentos nacionales elegidos por sus ciudadanos, lo que dota al Consejo Europeo y al Consejo de una legitimidad democrática indirecta.

El innovador principio de la democracia participativa se establece en el artículo 46, ya anunciado desde los primeros trabajos de la Convención, lo que fue recibido con gran satisfacción por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Éstas cuentan con una larga y fructífera trayectoria de participación en la vida política europea, tanto desde el punto de vista de la gestión de las políticas comunitarias ordinarias como en las últimas citas constitucionales.

Este principio supone la constitucionalización de una práctica largamente consolidada entre las instituciones europeas de consulta regular a las asociaciones de la sociedad civil para la formulación de políticas.

El artículo 46 en su párrafo segundo establece que las instituciones de la Unión tienen la obligación de procurar a los ciudadanos y sus asociaciones representativas los cauces apropiados para expresar e intercambiar sus opiniones sobre la vida pública de la Unión. En el segundo se recoge la obligación de las instituciones de la Unión mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones de la sociedad civil. Por último, un tercer párrafo nuevo añadido a sugerencia de los convencionales obliga a que la Comisión mantenga consultas con todas las partes interesadas para garantizar la coherencia y la transparencia de la Unión. En relación a la democracia participativa, a última hora se ha incluido el derecho de iniciativa popular para un millón de ciudadanos procedente de varios Estados miembros, que podrán solicitar de la Comisión que formule iniciativas legislativas en aplicación de la Constitución.

En la Primera Parte igualmente se incluye un segundo título en el frontispicio de la Constitución dedicado a los Derechos Fundamentales y a la Ciudadanía Europea, donde se resalta su importancia política. A la vez, siguiendo las indicaciones del Grupo II se ha decidido no sólo la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, redactada por una Convención en el año 2000, sino su constitucionalización al más alto nivel, como Parte II de la Constitución, con el mismo rango de las demás partes. Es un gran avance que la Carta se incluya en la Constitución y además cuente con un lugar destacado.

---

<sup>32</sup> El párrafo segundo del artículo 45 establece que: “ *Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros por sus gobiernos, que serán responsables ante los parlamentos nacionales elegidos por sus ciudadanos*” .

El artículo I-7 en su primer párrafo establece el reconocimiento de los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta que constituye la segunda parte. Paralelamente se mantiene la formulación jurisprudencial clásica del 7.3 como “colchón”, estableciendo que, en todo caso, los derechos recogidos en el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre de 1950 y las tradiciones constitucionales serán principios generales del Derecho de la Unión. Esta cautela puede evitar los riesgos de la “congelación” de los derechos en un catálogo y abre la puerta a interpretaciones dinámicas.

En el párrafo segundo del artículo 7 se recoge la posibilidad de que la Unión se adhiera al Convenio Europeo de Derechos del Hombre del Consejo de Europa, tal y como recomendara el Grupo II. Sin embargo, se refuerza la formulación respecto a la primera redacción de la Constitución que simplemente otorgaba la competencia a la Unión; ahora se dice “procurará”. En principio no parece que exista ningún obstáculo político para la próxima adhesión de la Unión Europea al Convenio, dado que todos los Estados presentes y futuros son miembros de la misma, aunque sí se plantean algunas cuestiones técnicas y jurídicas que tienen que ver con el estatuto de la Unión en el Consejo de Europa o las relaciones entre los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo.

El artículo I.8 se dedica a la ciudadanía de la Unión, donde se enuncian los derechos que corresponden a esta institución, sin que se haya previsto ninguno nuevo. Tales derechos se reiteran en la Carta, si bien es una repetición querida para dar relieve a esta institución política en el frontispicio de la Constitución. La ciudadanía es más que los derechos derivados de la misma, es una institución definitoria del carácter político de la Unión.

La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, aprobada en 2000, se incluye, por tanto íntegramente en la Parte II de la Constitución. Esta Carta supuso la explicitación de los valores sobre los que se asienta el proyecto político europeo, valores definidos por los títulos de los seis pilares de la Carta: dignidad, libertades, igualdad, solidaridad, ciudadanía y justicia. Destaca por recoger una formulación avanzada, incluyendo nuevos derechos a los ya protegidos por el Convenio Europeo de 1950 y las tradiciones constitucionales, resultando su gran conquista la inclusión de los derechos colectivos, a pesar de las protestas del Reino Unido, que no los contempla.

En la revisión previa a su constitucionalización, se han introducido algunas modificaciones de tipo técnico respecto al texto aprobado por la primera Convención para adaptarla al actual marco jurídico-político de la Constitución. Sólo hay una modificación de fondo, el artículo 42 de la Carta, en que se recoge el derecho de los ciudadanos de acceso a los documentos de la Unión, ampliándose su ámbito para incluir todos los documentos de las instituciones, órganos y agencias de la Unión.

La constitucionalización del modelo de sociedad europeo es un ejemplo más de la naturaleza política de la Constitución, apoyada sobre los rasgos que definen el ser europeo, lo que tienen en común los pueblos de Europa: unos mismos valores, unos mismos objetivos y una misma visión del mundo. Ello supone la elevación al plano internacional del peculiar modelo europeo de sociedad del bienestar, de libre mercado pero limitado al servicio de la sociedad.

### **El funcionamiento de la Unión: delimitación de competencias, simplificación de actos jurídicos y toma de decisiones**

Uno de los objetivos propuestos expresamente a la Convención Europea por la Declaración de Laeken consistía en estudiar cómo acercar la Unión a sus ciudadanos,

tanto a través de la simplificación de sus estructuras como a través de una democratización de su funcionamiento institucional. La delimitación de competencias, la subsidiariedad, el papel de los Parlamentos nacionales y la simplificación de los Tratados eran las cuatro cuestiones que explícitamente se mencionaban en la Declaración 23 anexa al Tratado de Niza como cuestiones para la reforma de 2004.

En aquel momento se hizo una lectura intergubernamental de ellas por parte de un sector de la doctrina, que estimaba que podían interpretarse en el sentido de una renacionalización de los logros y políticas de la Unión Europea. El tiempo y los resultados de la Convención han demostrado todo lo contrario: se trata de cuestiones que han permitido un avance sustancial en la explicitación del federalismo intergubernamental, especialmente reforzando los vínculos entre Estados y Unión, lo que contribuye a su mejor inserción en este modelo de federalismo multinivel.

La Constitución Europea ha abordado de frente la cuestión de la delimitación de competencias de la Unión, optando por un método mixto, que incluye un catálogo de competencias no rígido, lo que contribuye a una mayor transparencia y a que el ciudadano pueda conocer “quién hace qué” en cada momento. En este sentido, se definen explícitamente tres categorías de competencias europeas, las exclusivas de la Unión, las compartidas entre los Estados y la Unión y los ámbitos en que la Unión puede realizar una acción de apoyo<sup>33</sup>. De igual manera se enumeran en listas los ámbitos de cada una de esas competencias. Como excepciones a esas categorías se recoge explícitamente la competencia de la Unión para coordinar las políticas económicas y de empleo y el carácter especial de la política exterior y de seguridad que, a pesar de la desaparición de los pilares, mantiene sus métodos de gestión de carácter intergubernamental.

La delimitación de competencias no supondrá una amenaza al dinamismo propio de la construcción europea, en la medida que la Convención ha decidido el mantenimiento del instrumento de flexibilidad que supone el actual artículo 235 del Tratado de la Unión Europea. Por este artículo, los Estados pueden, en cualquier momento, efectuar por unanimidad una cesión de competencias a la Unión en ámbitos no previstos en el Tratado cuando sea necesario para la realización del mercado interior.

La cláusula de flexibilidad se mantiene, pues, en el artículo 17.1 de la Constitución, si bien ampliando su espectro a cualquier acción en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos de la Constitución en que la Unión no disponga de poderes de actuación. Otra de las positivas novedades del presente artículo es que requiere la aprobación del Parlamento Europeo, lo que junto a la decisión del Consejo le otorga la doble legitimación europea. Es de lamentar, sin embargo, el mantenimiento de la unanimidad en el Consejo, que puede plantear problemas de eficacia, lo que podría haberse sustituido por mayorías

---

<sup>33</sup> En relación a la competencia exclusiva de la Unión el artículo 11 estipula que en ese ámbito sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros sólo podrán hacerlo si son autorizados por la Unión o para aplicar sus actos. Las competencias compartidas se contemplan en ese artículo como las que permiten a la Unión y a los Estados legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en ese ámbito. Sin embargo, los Estados sólo podrán ejercer su competencia en la medida en que la Unión no hubiese ejercido la suya o hubiese decidido dejar de ejercerla. Por último, en el caso de las acciones de apoyo, coordinación o complemento, se otorga competencia a la Unión para que lleve a cabo “ acciones con el fin de apoyar, coordinar o completar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir la competencia de éstos en dichos ámbitos” .

supercualificadas, dado su carácter de cesión de competencias.

La Constitución recoge explícitamente cuáles son los principios que rigen el ejercicio de las competencias europeas, principios que no constituyen una innovación. Se trata de la atribución de competencias, de la proporcionalidad y de la subsidiariedad. En el caso de este último sí existe una novedad de primera magnitud en la medida en que se ha introducido, a través de un Protocolo anexo, diversas medidas para mejorar la aplicación y el control de este principio<sup>34</sup>. Así se ha decidido que la Comisión elabore con cada propuesta legislativa una "ficha de subsidiariedad" para una mejor evaluación por las dos ramas del legislativo europeo de su aplicación al caso concreto.

Igualmente se ha creado un mecanismo de alerta precoz, implicando a los Parlamentos nacionales, que podrán al inicio del procedimiento legislativo posicionarse sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad y, que llegado el caso, podrán recurrir al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas por violación del principio de subsidiariedad. El control de la subsidiariedad se atribuye al Parlamento del Estado miembro, otorgándole un voto a cada cámara, si se trata de una institución bicameral, o dos votos si sólo cuenta con una cámara. El Parlamento nacional puede decidir la consulta a un Parlamento regional con capacidad legislativa. Siguiendo la recomendación del Grupo se ha decidido fijar el umbral de votos negativos para reexaminar la propuesta de la Comisión en un tercio. También el Comité de las Regiones podrá acudir al Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad en relación a aquellas cuestiones que constituyen su ámbito de consulta.

La Convención ha estudiado detenidamente la simplificación de los instrumentos legislativos y procedimientos legislativos y presupuestarios europeos para hacerlos más comprensibles al ciudadano y reforzar, así, la legitimidad democrática de la Unión Europea. Así, en el Título V se recoge la disminución del número de instrumentos legislativos (de 15 a 6) y ha cambiado su denominación por otra más familiar a la de los ciudadanos: ley europea que reemplaza al reglamento, es obligatoria en toda la Unión Europea; ley-marco europea, sustituye a la directiva, obliga a los Estados en cuanto a resultados; y decisión europea, que mantiene su nombre y sus caracteres. Se crea una nueva categoría, la de actos delegados, para delimitar mejor los papeles del legislativo y ejecutivo y establecer una jerarquía de actos de la Unión.

En relación a los procedimientos de toma de decisión se propone generalizar el procedimiento de codecisión a casi todos los ámbitos. Este procedimiento, regulado en el artículo 33, asocia en pie de igualdad al Consejo y al Parlamento Europeo y pasará a llamarse procedimiento legislativo. En el procedimiento presupuestario participarán tanto el Consejo como el Parlamento a través de un sistema de codecisión simplificado, incrementando el Parlamento sus competencias presupuestarias. En este caso, los avances son sustantivos en cuestiones en que las últimas Conferencias Intergubernamentales habían fracasado: la jerarquía normativa y la generalización del procedimiento de codecisión. Por tanto, simplificación y democratización parecen objetivos alcanzados en buena medida.

### **La reforma de la arquitectura institucional europea: un avance en dos tiempos**

El modelo elegido de arquitectura institucional es, a nuestro juicio, de federalismo intergubernamental, ya que combina elementos de las propuestas federales con las

---

<sup>34</sup> Véase el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, 13 de junio y 10 de julio de 2003, (CONV 850/03).

intergubernamentales, si bien las primeras en ocasiones tenues, pero que pueden resultar muy importantes, como la extensión de la mayoría cualificada o la composición de la Comisión. Los rasgos principales de la reforma institucional concebida se inspiran en la contribución franco-alemana de febrero de 2003<sup>35</sup>.

El modelo institucional se clarifica en el relevante artículo 18, donde se dispone que la Unión dispone de “un marco institucional único cuya finalidad es perseguir los objetivos de la Unión, promover los valores de la Unión, favorecer los intereses de la Unión, de sus ciudadanos y de sus Estados miembros, así como mantener la coherencia, eficacia y continuidad de las políticas y acciones que lleva a cabo con miras a la consecución de sus objetivos”. La reforma de la arquitectura institucional va mucho más allá de los incapaces acuerdos de Niza, enmendándolos y simplificándolos considerablemente, lo que ha producido la oposición de algunos de los Estados miembros, entre ellos España, que desean salvaguardar los equilibrios obtenidos de la negociación de Niza.

La reforma institucional ha resultado, sin ninguna duda, el aspecto más problemático de la reforma, como no podía ser de otra manera, dada la alta sensibilidad política de estas cuestiones<sup>36</sup>. Se ha criticado que la Convención no ha dedicado una reflexión lo suficientemente profunda a esta cuestión que, por expreso deseo de su presidente, Giscard, no ha sido objeto de estudio en las dos primeras fases de la Convención, sino sólo en la tercera. Giscard, en vez de seguir el método general de debate en sesión plenaria en la Convención y la constitución de Grupos de Trabajo, decidió preguntar a los Jefes de Estado y de gobierno sobre su opinión respecto a la reforma y, con ello elaborar la propuesta de redacción del articulado<sup>37</sup>.

Las novedades más significativas de la reforma son la creación de un presidente permanente del Consejo Europeo y de un ministro de Asuntos Exteriores, la vinculación de la elección del presidente de la Comisión a los resultados de las elecciones europeas, la reducción de la composición de la Comisión, la desaparición de las presidencias rotatorias y la reforma de la mayoría cualificada para las votaciones del Consejo. En los últimos días de trabajo de la Convención se produjo un bloqueo que sólo pudo ser solucionado con la concesión de que, en cualquier caso, las reformas relativas a la composición de la Comisión, el reparto de escaños del Parlamento Europeo y la votación en el Consejo, que enmiendan los acuerdos de Niza, entrarán en vigor tras el 1 de noviembre de 2009. Por ello, puede hablarse de una reforma institucional en dos tiempos, unos aspectos aplicables desde la vigencia de la Constitución y otros tras el 1 de noviembre de 2009.

El Parlamento Europeo es el gran ganador de la reforma, al compartir con el Consejo en igualdad el poder legislativo y el presupuestario. Se prevé el número máximo de 736 miembros y nuevas reglas para la atribución de escaños. Adquiere nuevas

---

<sup>35</sup> CONVENCION EUROPEA, *Contribución de Dominique de Villepin y Joschka Fischer sobre la arquitectura institucional*, Contribución nº 192, 16 de enero de 2003, (CONV 489/03).

<sup>36</sup> Como ejemplo de que la arquitectura institucional es la cuestión que más ha dividido al Presidium constatar que la aprobación de la primera propuesta en esta materia ha constituido la única primera vez en que éste ha tenido que votar, habiéndose logrado en todos los otros casos el consenso. Honor MAHONY, “ Convention presidium votes over Council President” , *EUObserver*, 25-04-2003.

<sup>37</sup> Sí se ha creado un Círculo de Debate para estudiar los aspectos técnicos de la reforma relativa al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

competencias a través de la extensión del procedimiento de codecisión de 37 a 80 casos y la reforma del procedimiento presupuestario. El Consejo Europeo, cuya misión es la de dar impulso político a la Unión estará compuesto por los Jefes de Estado y/o gobierno de los Estados miembros, por el presidente de la Comisión y por su propio presidente. En sus reuniones participará el ministro de Asuntos Exteriores. Se reunirá trimestralmente y la regla de adopción de decisiones será el consenso, como en la actualidad.

El nuevo y controvertido presidente permanente del Consejo Europeo será nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio que podrá renovarse una vez, y no podrá ejercer a la vez otro cargo nacional<sup>38</sup>. Sus funciones son la de encargarse de la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común al más alto nivel, presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo, encargarse de la preparación de los Consejos Europeos, facilitar la cohesión y el consenso en su seno, velar por la continuidad de los trabajos e informar al Parlamento Europeo. Además de las críticas que recibe la figura del presidente del Consejo Europeo, por su carácter intergubernamentalista y por la amenaza que supone a la función de dirección política de la Comisión, se teme ahora desde medios comunitarios que en torno a él pueda surgir una administración paralela.

El Consejo de Ministros queda también profundamente reformado, la Constitución propone centrarlo en torno a dos grandes formaciones: el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y el Consejo de Asuntos Generales y Legislativos. El primero de ellos estará presidido por el ministro de Asuntos Exteriores. Aunque finalmente no se produce una separación de los Consejos Legislativo y Asuntos Generales, sí se dispone que cuando actúe como legislativo se reunirá en público, lo que parece que puede conducir a una separación de facto. Es un paso en la delimitación de funciones del Consejo como ejecutivo y como legislativo, lo que supone uno de los grandes avances de la Constitución. Se prevé la elección por consenso de un Estado miembro para ejercer la Presidencia de cada una de las formaciones del Consejo por separado, sobre una base igualitaria y atendiendo a los equilibrios geográficos y políticos europeos.

Quizá la reforma fundamental, y más controvertida, es la nueva fijación del umbral de la mayoría cualificada a través de una regla sencilla de doble mayoría, que reemplaza las complejas fórmulas y la red democrática de Niza. La mayoría cualificada se define en el artículo 24 como la reunida por una mayoría de Estados miembros que represente al menos tres quintos de la población de la Unión, esto es, el 60% de la población europea. Como ya se ha visto, esta regla sólo entraría en funcionamiento tras el 1 de noviembre de 2009, fecha en que los Estados miembros serán cerca de 30, aplicándose hasta ese momento los acuerdos de Niza<sup>39</sup>.

Si bien la extensión de la mayoría cualificada es considerable, no se ha logrado al final el objetivo de su generalización a todos los ámbitos salvo los aspectos militares, como

---

<sup>38</sup> En el acuerdo final se ha eliminado la restricción que le prohibía también ejercer a la vez otro cargo europeo, lo que se interpreta como que, a plazo, se podría permitir que los cargos de Presidente del Consejo Europeo y de Presidente de la Comisión recayeran en una misma persona, produciéndose la unificación de las presidencias.

<sup>39</sup> La fecha de noviembre de 2009 no resulta artificial sino que coincide con el relevo institucional tras las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 a la vez que se pretende que las negociaciones importantes de la agenda financiera se resuelvan por el método anterior que garantiza mayor peso a algunos Estados miembros.

se había propuesto, aunque, en todo caso, se reducen los ámbitos a decidir por unanimidad. El incremento sustancial de las materias a decidir por mayoría cualificada supone, a juicio de Vidal-Folch, “un cambio copernicano”<sup>40</sup>. El acuerdo final sobre la Constitución ha pasado por ceder a la presión de los Estados miembros de mantener la unanimidad en aspectos sensibles para ellos. Así, no se puede sino lamentar el mantenimiento de la unanimidad en política exterior, fiscalidad, política social, cultura, medio ambiente, etc., ya que buscar la unanimidad a 25 en ámbitos sensibles posiblemente lleve a la incapacidad para actuar. Sin embargo, se ha introducido una “pasarela” por la cual el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que algún ámbito pase a adoptarse por mayoría cualificada sin necesidad de reformar la Constitución.

La Comisión igualmente sufre una profunda reforma en lo que a su composición se refiere, quedando ésta reducida al presidente, el ministro de Asuntos Exteriores (que será uno de los vicepresidentes) y trece comisarios europeos. La Comisión se completará con un número de comisarios sin derecho a voto equivalente a los Estados que no tuvieran representación en el colegio. El nombramiento de los comisarios se someterá a turnos en que se tendrán en cuenta reglas equitativas de rotación y equilibrios geográficos y demográficos.

El nombramiento del presidente finalmente se hace cuasiparlamentario: atendiendo a los resultados de las elecciones europeas, el Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo un candidato, que será elegido por mayoría de miembros del Parlamento Europeo. A continuación, para formar la Comisión cada Estado miembro propondrá una lista de tres candidatos -uno de las cuales obligatoriamente tiene que ser una mujer- de la cual, atendiendo a equilibrios políticos y geográficos, el presidente nombrará a los trece con derecho a voto y los comisarios sin voto. Todos ellos, junto al ministro de Asuntos Exteriores, se someterán al voto colegiado del Parlamento Europeo, institución ante la cual es responsable la Comisión.

Finalmente, se decide la creación del puesto de ministro de Asuntos Exteriores, con doble sombrero, esto es, será mandado del Consejo a la vez que vicepresidente de la Comisión. Será nombrado por mayoría cualificada del Consejo Europeo, de acuerdo con el presidente de la Comisión. Se encargará de asegurar la coordinación y coherencia de todos los aspectos de la acción exterior de la Unión.

Se constata una reforma de entidad en que se dejan zanjadas muchas de las cuestiones en las que se habían atascado las últimas Conferencias Intergubernamentales, como el tamaño de la Comisión, la fijación del umbral para la mayoría cualificada en el Consejo o la extensión de la mayoría cualificada como regla general de toma de decisiones. Se va imponiendo el modelo federal en la estructura institucional a través de la previsión de que el presidente de la Comisión sea elegido por el Parlamento Europeo, la extensión y reforma de la mayoría cualificada, la generalización del procedimiento de codecisión, una Comisión que no se componga de un representante por Estado Miembro, un ministro de Asuntos Exteriores, mandado por el Consejo y miembro de la Comisión, la desaparición de la Presidencia rotatoria del Consejo, la delimitación de funciones legislativas y ejecutivas, entre otros.

Sin embargo, también quedan o se han introducido algunos elementos intergubernamentales como el presidente del Consejo Europeo, la permanencia de la unanimidad en ámbitos sensibles, o el método intergubernamental de la Política

---

<sup>40</sup> Xavier VIDAL-FOLCH, “ La Constitución Europea ” , *Claves*, nº 135, sept. 2003, p. 35.

Exterior y de Seguridad Común. Como balance de conjunto, es posible hablar de avances sustanciales en la reforma institucional, si bien son aún muchas las incógnitas que prosiguen abiertas, dados los deseos de algunos gobiernos de reabrir esta cuestión en la Conferencia Intergubernamental.

### **¿Un reforzamiento de la política exterior común?**

La política exterior común es quizás una de las áreas más trabajadas, que más expectativas había levantado y que más vaivenes ha sufrido durante los trabajos de la Convención. En este sentido, desde las primeras sesiones de audiencias quedó claro el sentir general de los convencionales de que era necesario acometer una profunda reforma de sus estructuras e ir hacia una profundización para hacer que la Unión pudiera afrontar los retos que le exige el actual contexto internacional.

Igualmente, el Informe del Grupo de Reflexión VII sobre la acción exterior recogía una serie de medidas de reforma, muchas de ellas revolucionarias, que recibían el consenso en el pleno y que mostraban una voluntad decidida de profundizar. Sin embargo, tanto la división europea con motivo de la crisis de Irak como la voluntad de varios Estados miembros -encabezados por el Reino Unido- de mantener un férreo control sobre la política exterior, han hecho que las distintas propuestas de articulado hayan ido de más a menos integración. En paralelo, se percibe la decisión de unos pocos Estados miembros de avanzar en esta materia, aunque sea solos, a través de cooperaciones reforzadas, por lo que quizás en breve quepa hablar de política exterior europea a dos velocidades<sup>41</sup>.

Las negociaciones de los últimos días -en las que se impuso la lógica de Conferencia Intergubernamental- determinaron la vuelta atrás al mantenimiento de la unanimidad y el veto frente a la mayoría cualificada de las primeras propuestas. Sin embargo, en última instancia, se ha abierto una puerta a la esperanza con la introducción de una "pasarela", es decir, la posibilidad de que el Consejo Europeo decida por unanimidad qué aspectos en el futuro pasan definitivamente a ser decididos por mayoría cualificada, sin tener que recurrir a una nueva reforma constitucional. En conjunto, a pesar de la limitación de la reforma de los últimos días de trabajo de la Convención, parece que se avanza en la línea de la política exterior reforzada y se racionaliza y mejora en su conjunto, por lo que se puede hablar de progreso político y perfeccionamientos técnicos.

En el *working-paper* sobre el debate en política exterior en la Convención decíamos que el mandato inicial del Grupo de Trabajo rebajaba en algo las proposiciones de Laeken, entrando en la lógica de la eficacia y coherencia más que en la constitucional<sup>42</sup>. Del conjunto de la reforma parece ahora que puede decirse que se ha vuelto a esa lógica constitucional, sobre todo a través de la formulación de ambiciosos principios, valores y objetivos que reflejan una opción decidida por la política de responsabilidad, la posible creación de una nueva estructura de política exterior unificada y los avances en la consecución de una defensa europea, que se examinarán en el próximo epígrafe.

---

<sup>41</sup> Véase, en este sentido, la entrevista a Eneko Landaburu, Director General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, en la que anuncia que próximamente conoceremos una política exterior a dos velocidades, *El País Domingo*, 24 de agosto de 2003, pp. 6 y 7.

<sup>42</sup> Véase al respecto: Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Real Instituto Elcano, 15 de enero de 2003, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

De las reformas planteadas se incluyen numerosas e importantes novedades para reforzar la unidad, visibilidad, eficacia y coherencia de la actuación exterior europea. Destacan, sobre todo, la personalidad jurídica de la Unión, la desaparición de los pilares, aunque se haya decidido mantener distintos procedimientos de toma de decisiones, la regulación de todos los aspectos de política exterior en un título único y las novedosas reformas en materia institucional. En este sentido, resulta de primera magnitud la creación de la figura del ministro de Asuntos Exteriores, como punto de unión del Consejo y la Comisión, dirigiendo toda la administración europea en materia de política exterior, aunque quizás lo ideal hubiera sido que fuera un comisario. En todo caso, se trata de una figura híbrida y nueva, por lo que será significativo en la práctica ver donde estará situado, si en el Consejo o en la Comisión.

Otra reforma institucional que parece de menor entidad pero contiene una enorme potencialidad es la relativa a la representación de la Unión ante terceros. Desde este punto de vista, la personalidad jurídica de la Unión presenta la consecuencia de convertir las delegaciones de la Comisión ante terceros en Delegaciones de la Unión, verdadera instancia política. También se refuerzan las obligaciones de colaboración de las representaciones diplomáticas y consulares de los Estados miembros junto con las de la Unión para contribuir a formular la política exterior europea.

De la misma manera se introducen medidas para presentar en las organizaciones internacionales una posición única, que será manifestada por el representante de la Unión. En los trabajos de la Convención la cuestión de la constitución de un servicio exterior de la Unión ha recibido una importante atención. El Grupo de Trabajo de Acción Exterior llegaba a recomendar la creación de una escuela diplomática así como de un servicio diplomático propio de la Unión Europea, similar al de los Estados miembros y la red denominación de las Delegaciones de la Comisión como Embajadas de la Unión. Sin embargo, a lo largo de los diversos debates en el pleno, esta cuestión se reveló como altamente delicada y recibió la oposición frontal de muchos de los Estados miembros. Los celos no son de extrañar, dado que la diplomacia es una de las cuestiones que quizás más se identifican con la soberanía del Estado.

La sorpresa ha venido de la mano de la última versión de la Constitución Europea, aprobada por consenso de todos los convencionales el 10 de julio pasado. El artículo 197 de la tercera parte alude explícitamente a la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las Delegaciones de la Unión, quedaría bajo la autoridad directa del ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Esa disposición se completa con una Declaración en la que la Convención recomienda que ese servicio exterior esté compuesto por personal competente de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros.

Los mecanismos e instituciones ya han sido o creados o reforzados; ahora habrá que ver si efectivamente se produce en los próximos años una convergencia de posturas de los Estados miembros que vayan configurando una política exterior común cada vez más generalizada. En conclusión, puede hablarse de avances sustantivos en la política exterior europea, que pueden llevar a que progresivamente la Unión pueda hablar con una sola voz en el mundo, y ser escuchada.

### **Una política de defensa a geometría variable**

Indudablemente, el avance de altura lo ha experimentado el área de la defensa europea donde son muchas y de gran calado las novedades introducidas. La nueva voluntad política de que Europa juegue papeles en la sociedad internacional de la globalización se vislumbra en una nueva concepción: hasta ahora era una intervención

exterior y no una típica defensa, y ahora, junto a la defensa existente como medio de ayuda a terceros se pasa a configurar instrumentos que posibiliten la defensa futura de la Unión Europea. La fórmula que ha hecho posible avanzar en la articulación de la defensa europea es la flexibilidad, que permitirá a cada uno suscribir sus compromisos como desee, aunque presente el inconveniente de la complejidad.

La política exterior europea se articula en torno a la noción de potencia civil<sup>43</sup>. La disyuntiva sobre si la Unión Europea debe convertirse en una potencia militar o una potencia civil es uno de los debates que ha presidido los trabajos de la Convención, debate reforzado por la crisis de Irak y la percepción del escaso relieve europeo frente a la hegemonía militar de Estados Unidos<sup>44</sup>. La cuestión es si la Unión Europea puede seguir siendo una potencia civil aunque se dote de instrumentos militares y si puede concebirse una política de defensa a pesar de la existencia de distintas percepciones entre los países de la Unión<sup>45</sup>.

La UE actual es ya muy amplia y heterogénea, con diversas maneras de interpretar las demandas de seguridad y defensa por parte de los distintos Estados: los que celebraron en abril pasado la Minicumbre en materia de Defensa y que han mostrado su determinación de crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa<sup>46</sup>, los neutrales, los que privilegian la OTAN, el Reino Unido con una especial relación con Estados Unidos, los Estados pequeños y los que no conciben una defensa más allá del Estado. Esta heterogeneidad de planteamientos y el hecho de que no haya

---

<sup>43</sup> R.G. WHITMAN, *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, London, Macmillan, 1998.

<sup>44</sup> Desde el punto de vista doctrinal se ha hecho famoso en los últimos meses el ensayo del politólogo norteamericano Robert Kagan, que reflexiona sobre las diferencias entre Estados Unidos y Europa en la propia concepción de su política exterior y, sobre todo, de las necesidades de defensa. Robert KAGAN, "Power and Weakness", *Policy Review*, nº 113, June 2002, en: <http://www.policyreview.org>. En dirección distinta véanse los interesantes análisis de: Joseph NYE, *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003; Emmanuel TODD, *Después del imperio*, Madrid, Foca, 2003.

<sup>45</sup> Un interesante artículo estudia si la creación de una Política de Defensa europea hace que el concepto de potencia civil aplicado a la Unión Europea se haya convertido en obsoleto. Por el contrario, llega a la conclusión de que la vertiente militar puede fortalecer su carácter de potencia civil y reflexiona sobre la necesidad de diseñar los rasgos de esa potencia civil. Stelios STAVRIDIS, " " Militarising" the EU: the Concept of Civilian Power Revisited" , *The International Spectator*, nº 4, 2001, pp. 43-50.

<sup>46</sup> Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo celebraban el 29 de abril de 2003 una Cumbre con el objetivo de estudiar la creación de una cooperación reforzada entre ellos para acelerar el establecimiento de una defensa autónoma europea. En su Declaración Final anunciaban su intención de constituir en los próximos años una Unión Europea de Seguridad y Defensa por medio de la consecución puntual de diferentes objetivos, cooperación abierta a los demás Estados miembros que quieran sumarse. Véase al respecto: *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>. Resulta clara la interacción entre la Convención y la Minicumbre en materia de defensa de 29 de abril, estando la Constitución preparada para acoger en su seno esta cooperación reforzada, que denomina " cooperación estructurada" e incluso, para contar con sus capacidades como instrumento europeo.

posturas cerradas es lo que ha permitido el avance.

La Convención ha logrado lo que parecía imposible: conjugar las distintas sensibilidades para diseñar fórmulas que se adapten a cada caso. Así, entre los puntos de consenso común, aplicables a todos los Estados, cabe citar el incremento de las tareas de Petersberg a un mayor número de supuestos. Por otro lado, se establece en el artículo 42 la muy relevante cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de que un Estado reciba un ataque terrorista o sufra una catástrofe natural o de origen humano.

La profundización en el diseño de una defensa propia se hace, por el contrario, según fórmulas flexibles: cooperación estructurada, cooperación más estrecha, cooperación reforzada, etc. La figura de la cooperación estructurada se prevé para los Estados que quieran adquirir compromisos más elevados en materia de capacidades militares, esto es, los que ya han manifestado su interés en crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa (art. 40.6). La propia Constitución prevé ya que la Conferencia Intergubernamental incluya en un Protocolo adjunto la lista de los participantes.

El Tratado también crea la cooperación más estrecha para la defensa mutua entre los Estados que voluntariamente deseen asumirla (art. 40.7). Se trata, en definitiva, de la asunción del artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica. Se abre igualmente la posibilidad de establecer cooperaciones reforzadas en otros aspectos de la Defensa. Por último, se ha previsto una Agencia de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, en la cual participarán libremente los Estados que deseen hacerlo (art. 40.3). Se quiere así responder al desafío del desarrollo tecnológico ya que sin independencia tecnológica es imposible la independencia defensiva.

Este impulso constitucional no puede mirarse como un hecho aislado sino que es el reflejo -y un paso más- del conjunto de iniciativas que han tenido lugar a lo largo de los últimos meses para desarrollar la defensa europea. Cabe citar la adquisición de capacidades militares por la UE –aviones Airbus-, la puesta en marcha del proyecto Galileo o el lanzamiento del Programa Ariane 5, entre otros. Todo ello no muestra sino la voluntad decidida de desarrollar una defensa propia, aunque el precio a pagar sea la geometría variable.

### **La Constitución Europea: de la existencia a la vigencia**

La Convención Europea, finalmente, conseguía aprobar su proyecto de Constitución Europea el 13 de junio de 2003 y su presidente la entregaba al Consejo Europeo reunido en Salónica el 20 de junio. Finalmente, tras los remates técnicos a las partes III y IV de julio, el presidente Giscard hacía entrega del Proyecto de Tratado Constitucional completo al presidente de turno, Berlusconi, el 18 de julio en Roma. La Constitución Europea existe, ahora es necesario considerar qué pasos faltan para que entre en vigor: a) su adopción por la Conferencia Intergubernamental; b) su ratificación, en algunos países parlamentaria exclusivamente, mientras que otros han anunciado la celebración de referenda consultivos; c) su difusión entre la opinión pública, para que no sea semiclandestina; y d) que entre en vigor y se aplique.

El Consejo Europeo ha decidido que la Conferencia Intergubernamental comience sus trabajos el 4 octubre de 2003, que los finalice cuanto antes pero, sobre todo, con anterioridad a las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004, fecha en que algunos Estados, entre ellos España, han manifestado su intención de someter la

Constitución a referéndum<sup>47</sup>. La Convención formalmente, según lo decidido en Laeken, se considera el órgano preparatorio de la Conferencia Intergubernamental, prevista por la Declaración 23 de Niza para el año 2004. Desde una perspectiva estricta, los resultados de la Convención -el proyecto de Constitución Europea- no resultan vinculantes para la Conferencia Intergubernamental, que es la que jurídicamente mantiene el control de la reforma.

Las conclusiones del Consejo Europeo de Salónica igualmente han adoptado las disposiciones pertinentes para el desarrollo de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental. En relación a las instituciones comunes mantiene la costumbre de las últimas Conferencias de que la Comisión participe en los trabajos, la Secretaría del Consejo desempeñe las labores de Secretaría y el Parlamento Europeo esté asociado. Igualmente se establece que los diez Estados candidatos que han firmado ya los Tratados de adhesión participen en pie de igualdad con los Estados miembros. Bulgaria, Rumanía y Turquía, por el contrario, sólo lo harán en calidad de observadores.

La Convención, a medida que ha ido produciendo resultados, se ha convertido, de alguna forma, en una Conferencia Intergubernamental adelantada, sin perder su condición también de Parlamento. Los gobiernos han nombrado principalmente como representantes a sus ministros de Asuntos Exteriores, que son los mismos que participan en una Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, los métodos de trabajo de la Conferencia Intergubernamental y la Convención son completamente diferentes; la primera se caracteriza por la negociación, mientras que la segunda por la deliberación de forma transparente y abierta a la sociedad civil, lo que permite mayores avances. El método de la Convención, además, ha permitido a los candidatos participar en la reforma, lo que no hubiera ocurrido en una Conferencia Intergubernamental clásica.

La Presidencia italiana ha manifestado en reiteradas ocasiones su interés en que el Tratado Constitucional, fruto de la revisión de la Conferencia, se apruebe con ocasión del Consejo Europeo de Roma de diciembre de 2003. La simbología de la firma del nuevo Tratado Constitucional en Roma es notoria. El Tratado que da nacimiento a la Comunidad Económica Europea, de cuya mutación surgirá la Unión Europea, se firmó como es sabido en Roma en el año 1957. En una misma ciudad se quiere poner comienzo y fin a un mismo ciclo, el de la Comunidad económica sectorial de integración como método para alcanzar el objetivo de la integración política de Europa. Si en Roma nació la Europa económica del Mercado Común, en la que se expresaba el objetivo de “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, en Roma se quiere que nazca también la Europa política de la Constitución de los ciudadanos de Europa, precisamente esa unión más estrecha ya prevista hace 46 años.

La sociedad civil, junto al Parlamento Europeo, son los que han logrado la introducción del método de Convención para la preparación democrática, abierta y participativa de la reforma de la Unión Europea. Es esa misma sociedad civil la que, en pleno trabajo de la Convención, se ha movilizado otra vez para pedir la democratización definitiva de la Unión Europea: la celebración de referenda a escala europea para ratificar la Constitución Europea en los Estados miembros<sup>48</sup>. Sólo una Constitución aprobada

---

<sup>47</sup> Consejo Europeo de Salónica, Conclusiones de la Presidencia, 19 y 20 de junio de 2003, punto 5, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>48</sup> En este sentido, véase el artículo de Giacomo Filibeck, Presidente de la Convención de los Jóvenes, que aboga por la celebración de referenda en todos los Estados sobre la Constitución Europea y la formación de una vanguardia por

directamente por la ciudadanía, desde su punto de vista, gozaría de la máxima legitimidad política.

Lo que comenzó siendo la aventura de una plataforma de la sociedad civil, el IRI, ha conseguido abrirse camino hasta la Convención y lograr el apoyo de más de sesenta convencionales<sup>49</sup>. Estos presentaban el día 31 de marzo la iniciativa a la Convención, pidiendo que ésta solicite de la Conferencia Intergubernamental que el proyecto de Constitución Europea no sólo sea aprobada por el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales sino también por la ciudadanía europea mediante referenda en cada uno de los Estados miembros y candidatos<sup>50</sup>. Piden igualmente que la fecha de celebración de los referenda sea la misma en todos los casos y coincida con las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004<sup>51</sup>.

En poco más de un año se celebrarán cerca de cuarenta referenda relacionados con la Unión Europea: en 2003, de ratificación del ingreso en la Unión y los relativos a la entrada en el euro y en 2004 de aprobación del Tratado Constitucional<sup>52</sup>. Esto significa que, en poco más de un año, habrá más consultas que las que han realizado los Estados miembros en relación a Europa en sus cincuenta años de historia. La consulta directa a los ciudadanos confiere una mayor legitimidad a las decisiones europeas “democratizando la democracia”, por lo que el apoyo expreso de los ciudadanos se hace deseable en el caso de la Constitución Europea. Si 2003 es el año de los referenda de ampliación, 2004 lo será de los de profundización.

### **Conclusión: existe una Constitución para Europa inspirada en el federalismo intergubernamental**

El gran éxito de la Convención Europea reside en que ha sido capaz de redactar una Constitución para Europa que abre una nueva etapa en la integración política. Por lo tanto, la Constitución existe y, en la medida en que entre en vigor y se aplique, creará la primera democracia transnacional. El Tratado Constitucional de la Convención Europea es a la vez Tratado y Constitución, tratado como forma de contratación entre Estados pero da vida a una Constitución, esto es, la norma fundamental de una nueva comunidad política que emana de sus ciudadanos.

El resultado definitivo de la Convención es que elabora un proyecto de Tratado Constitucional que da respuesta a las aspiraciones políticas de la sociedad civil

---

parte de aquellos en que el resultado sea positivo. Giacomo FILIBECK, “ The old Europe needs a new government” , EUObserver, 29-1-03

<sup>49</sup> Véase: Heidi HÁUTALA, Bruno KAUFMANN y Diana WALLIS, *El reto del referéndum europeo*, Amsterdam, IRI Europa, 2002.

<sup>50</sup> CONVENCIÓN EUROPEA, *Contribución de varios miembros de la Convención: “ Referéndum sobre la Constitución Europea”* , Contribución nº 291, 31 de marzo de 2003, (CONV 658/03).

<sup>51</sup> Son ya muchos los Estados miembros que se han comprometido ante sus opiniones públicas a celebrar un referéndum consultivo: los Gobiernos de Francia y Dinamarca ya han dicho que celebrarán un referéndum, Irlanda suele aprobar por este método todas las reformas europeas y el pasado 11 de abril el Gobierno español, igualmente, se comprometía a su celebración el mismo día de las elecciones al Parlamento Europeo.

<sup>52</sup> Con la misma finalidad de otorgar a la construcción europea el máximo de legitimidad política, nueve de los diez Estados que van a ingresar en la Unión el 1 de mayo de 2004 han decidido someter la decisión de la adhesión a referéndum, sólo Chipre no lo hará.

europea, resuelve los problemas técnicos planteados a las anteriores Conferencias Intergubernamentales y soluciona las cuestiones de Laeken: acerca la Unión a los ciudadanos, prepara la Unión para la ampliación y le otorga herramientas para que pueda afrontar sus desafíos en la nueva sociedad internacional de la globalización. Es de resaltar que, por primera vez, el Parlamento Europeo estima la reforma propuesta positiva, calificación que no le han merecido ninguna de las reformas anteriores y que “representa en cualquier caso un paso importante hacia una Unión Europea que sea más democrática, eficiente y transparente”<sup>53</sup>.

Todo ello no supone sólo un cambio formal, ya que no se trata de una Constitución nominal o semántica sino que es una Constitución que es expresión de una nueva etapa en el proceso de construcción europea y que abre nuevas posibilidades para el futuro de la integración. Puede calificarse de Constitución porque reúne los rasgos de una Constitución aunque no sea exactamente idéntica a las Constituciones de los Estados miembros. Es insuficiente resaltar que la Constitución provee a la construcción europea del mismo nivel de integración porque no haya habido nuevas cesiones sustanciales de competencias. Lo que se produce es un cambio en el modelo de integración, logrando la construcción europea una nueva legitimidad, y estableciéndose las condiciones para un cambio cualitativo en el proceso de integración política de Europa.

La Constitución abre una dimensión desconocida a Europa, para unos y otros en el momento actual puede parecer mejor o completamente imperfecta, con posibilidad de permanecer más o menos en el tiempo, pero le consagra como unión política transnacional. El milagro de la Convención Europea es que ha logrado el punto de acuerdo y, por tanto, la existencia de la Constitución, que “es el justo equilibrio entre realidad y sueño”, esto es, entre lo posible y lo deseable.

El Tratado Constitucional resuelve los tres problemas planteados por la declaración de Laeken, que exponía el mandato de la Convención. Para acercar la Unión a los ciudadanos, la Constitución prosigue con la importante labor de democratizar el funcionamiento institucional de la Unión, poniendo al Parlamento, representante de los ciudadanos en el centro del sistema. Así, este se convierte en plena autoridad legislativa y presupuestaria junto con el Consejo, representando entre los dos a las dos legitimidades de la construcción europea. La participación ciudadana es otra de las innovaciones de la Constitución, que consagra el principio de la democracia participativa junto a la representativa y otorga importantes medios de actuación a la sociedad civil europea, entre ellos la iniciativa popular. Se ha abordado una importante simplificación de los instrumentos legislativos, empezando por la Constitución, y los procedimientos de la Unión para que pueda ser mejor comprendida por sus ciudadanos.

La Convención igualmente ha emprendido una ambiciosa reforma de la composición y el funcionamiento de las instituciones, sin la cual no parecería posible abordar la ampliación. Con la misma finalidad se ha simplificado y perfeccionado el instrumento de la cooperación reforzada, permitido ahora en cualquier ámbito de la construcción europea y que hará posible que la integración avance aunque sea sólo con unos pocos.

---

<sup>53</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, *Draft Report on the draft Treaty on the European Constitution and EP opinion on the convocation of the Intergovernmental Conference*, (Rapport Gil-Robles-Tsatsos), 5 August 2003, (PROVISIONAL 2003/0902 (CNS)), p. 10.

La dimensión exterior de la Unión ha recibido un importante impulso tanto en lo relativo a la política exterior común como en el diseño de la futura defensa europea con el objetivo de que la Unión pueda convertirse en un factor de estabilidad y un modelo en el nuevo mundo multipolar. En relación a la política exterior se han adoptado importantes modificaciones técnicas e institucionales que pueden hacer posible la definición y puesta en práctica de una verdadera política exterior de la Unión. Además de que al reforzarse el modelo político de la Unión se potencia su política exterior. La defensa presenta la particularidad de haber sufrido un cambio en su concepción, definiéndose sobre el esquema de la geometría variable, en que cada uno suscribirá los compromisos que estime necesarios.

La Convención ha logrado avances en los grandes problemas políticos, que tenían una expresión técnica, en los que las anteriores Conferencias Intergubernamentales se habían quedado bloqueadas por falta de acuerdo político. Entre ellos puede citarse: la obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales, la creación de la personalidad jurídica de la Unión, la superación de los pilares, el establecimiento de una delimitación de competencias, la reforma de las instituciones, la simplificación de los Tratados y del Derecho Comunitario, el establecimiento de la jerarquía normativa, la reforma y extensión de la mayoría cualificada, la generalización de la codecisión del Parlamento Europeo, la transparencia, el principio de democracia participativa, la iniciativa popular, un verdadero área de libertad, seguridad y justicia, la defensa europea de geometría variable, la cláusula de solidaridad, la consagración de la flexibilidad y la mejora de la cooperación reforzada.

Indudablemente, también existen algunos aspectos en los que la Convención no ha logrado consensuar los avances deseables a juicio de los grupos de trabajo o de distintos actores europeos. En este sentido, el Parlamento Europeo en su informe de evaluación lamenta que no se haya producido una consolidación de la política económica y social y una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros; la falta de control parlamentario sobre la Política Exterior y de Seguridad Común y la defensa; que los miembros del Tribunal de Justicia sigan nombrándose por unanimidad; el retraso de algunas reformas institucionales a noviembre de 2009; la pervivencia de la unanimidad del Consejo en algunas políticas sensibles; y, sobre todo, que las futuras reformas constitucionales, incluso menores, tengan que seguir adoptándose por unanimidad<sup>54</sup>.

A estos aspectos negativos cabría añadir otros: que no se hayan comunitarizado suficientemente todas las políticas europeas, sobre todo, la política exterior y de seguridad común; que la fiscalidad especialmente siga sometida a la regla de la unanimidad; la falta de formalización de Mr. Euro; los pocos avances en política social y en empleo; el escaso desarrollo del modelo regional, la falta de un recurso individual ante el Tribunal de Justicia en demanda de protección de los derechos fundamentales; la carencia de un procedimiento electoral uniforme y de regulación de los partidos políticos europeos; la insuficiente parlamentarización de la elección del presidente de la Comisión; o los escasos avances en el caso del Servicio Diplomático de la Unión, sobre todo en lo relativo a la creación de Embajadas de la Unión y de un cuerpo diplomático propio y una Escuela Diplomática Europea.

Ahora que la Convención Europea ha terminado su trabajo, le corresponde a la Conferencia Intergubernamental que comenzará en octubre próximo adoptar formalmente la reforma. En su último documento, la Declaración de Roma, Giscard concluía que "El proyecto responde al interés general. Con este ánimo, el Presidente

---

<sup>54</sup> EUROPEAN PARLIAMENT, *Draft Report on the draft Treaty on the European Constitution...*, op. cit, p.9.

de la Convención, juntamente con los dos Vicepresidentes, ha exhortado a la Presidencia italiana (...) a mantener intacto este texto. El ponerlo en tela de juicio, incluso parcialmente, conllevaría su fracaso.”<sup>55</sup>

Si la Conferencia Intergubernamental enmienda de forma sustantiva el texto de la Convención se producirá una contradicción en los términos, ya que la doble legitimidad, nacional y europea, desaparecería en el proceso constituyente para imponerse finalmente sólo la intergubernamental. La rectificación plena del Tratado Constitucional lo convertiría en una Carta en parte otorgada, despreciándose una vez más la voz de los ciudadanos europeos en la construcción de Europa, ya que no podemos olvidar que la mayoría de los convencionales eran parlamentarios, representantes de los ciudadanos en distintos niveles. Ahora la pregunta es si la Conferencia Intergubernamental va a desaprovechar los avances, el consenso adoptado y va a abrir la caja de Pandora, planteando una renegociación completa.

En conclusión, el resultado definitivo de la Convención Europea es que la Constitución de inspiración federalista intergubernamental existe, algo que nunca se había logrado en la construcción europea antes. El proyecto de Constitución supone, sobre todo, un paso en la integración política, anhelo de la sociedad europea, al menos desde el Manifiesto de Ventotene de 1943, hace sesenta años. Ahora la pelota está en el tejado de la Conferencia Intergubernamental, de la ratificación nacional –parlamentaria o por referenda- y de la opinión pública europea que le dé su respaldo. Sólo tras el recorrido cuidadoso de estas etapas podrá la Constitución entrar en vigor y producir los efectos deseados, ya que es un primer paso, necesario, pero no suficiente.

*Francisco Aldecoa Luzarraga*  
*Catedrático de Relaciones Internacionales*  
*Universidad Complutense de Madrid*  
*Cátedra Jean Monnet*

---

<sup>55</sup> Valéry GISCARD D'ESTAIGN, *Declaración de Roma*, 18 de julio de 2003, p. 5, en: <http://european-convention.eu.int>.