



DT Nº 44/2004

La Conferencia Intergubernamental asume el proceso constituyente al hacer suya la Constitución para Europa

Francisco Aldecoa Luzarraga

Sumario

1. Consideraciones generales.
2. La confirmación del modelo constitucional de la Convención Europea.
3. La CIG asume el proceso constituyente.
4. Una Conferencia Intergubernamental distinta con vetos y consensos en dos fases.
5. Retrocesos en los avances de la reforma institucional si bien con mejoras técnicas.
6. El proceso de toma de decisiones: el peso intergubernamental se impone a la transparencia.
7. Los nuevos límites: unanimidad y frenos de emergencia.
8. La corrección a algunos límites: revisión simplificada, pasarelas y cooperaciones reforzadas.
9. La mejora en política exterior.
10. El desarrollo relevante de la política de defensa superando la geometría variable.
11. Otros ámbitos que se modifican perfeccionándose en su conjunto.
12. Se abre una ratificación diferente con vigencias anticipadas y retardadas.
13. Conclusión: la CIG desarrolla y perfecciona el Tratado Constitucional de la Convención que supone una explicitación del federalismo intergubernamental.

1. Consideraciones generales

El 18 de junio de 2004, finalmente, la Conferencia Intergubernamental (CIG) conseguía aprobar el “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. Con ello se pasa de Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa a Tratado por el que se establece una Constitución para Europa¹. Tratado Constitucional que previsiblemente será firmado en Roma el 29 de octubre próximo, en el mismo lugar en que se rubricaron los Tratados de Roma de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica hace más de cuarenta y siete años, el segundo gran paso de la integración europea tras la creación de la CECA. En el Palacio del Campidoglio se dio nacimiento a la integración económica de Europa como medio para lograr el objetivo de la integración política de Europa. Próximamente en el mismo lugar formalmente se superará esa etapa con la firma del Tratado Constitucional que aborda la constitucionalización explícita de la construcción europea. Para su vigencia efectiva restará, sin embargo, la difícil ratificación de todos los Estados miembros.

La aprobación del Tratado Constitucional es, en sí misma, la mejor de las noticias posibles. Después del veto de Bruselas en la que iba a ser la sesión final de la CIG en diciembre de 2003, algo nunca sucedido antes en la historia europea, existía la posibilidad de que la Constitución de la Convención no viera la luz nunca. Sin embargo, finalmente el modelo constitucional de la Convención se aprobaría a pesar de todo, no introduciéndose nada más que pequeños retoques.

Gran parte de la opinión pública, e incluso de la doctrina, entendía que la CIG debía reformar buena parte de los avances constitucionales que la Convención había aportado. Otros –entre los que me encontraba–, defendían que aunque la CIG guardaba la competencia jurídica había perdido la competencia política². Por ello, no podía reformar la parte constitucional del modelo propuesto por la Convención, ya que el proyecto de Tratado Constitucional era fruto de un acuerdo entre las dos legitimidades presentes en la Convención, la europea y la estatal. Una sola no podía modificar lo acordado entre ambas, si no, estaríamos ante una Constitución otorgada.

Por otra parte, en la medida en que la CIG confirma el modelo constitucional de la Convención Europea asume el proceso constituyente. La relevancia de esta CIG reside en que confirma la parte constitucional, la correspondiente a la primera y segunda parte del texto de la Convención. Sus modificaciones, en unos casos avanzando y en otros retrocediendo, se mantienen en la lógica del Tratado, esto es, afectan a los aspectos institucionales, toma de decisión y competencias, así como a los aspectos vinculados a la reforma y entrada en vigor, es decir, lo relativo a las partes III y IV.

¹ Finalmente ya contamos con la versión definitiva de la Constitución Europea, que será firmada en el otoño próximo, tras la revisión por los juristas-lingüistas del Consejo (CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, traducción del 6/VIII/2004, (CIG 87/04)). Esa versión de 6 de agosto de 2004 incluye un cambio de título: así, pasa de denominarse “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa” al nuevo nombre de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa”. A nuestro juicio, tal cambio no presenta relevancia política y es consecuencia de un mero ajuste de las traducciones. La importancia reside en que desde el acuerdo político de 18 de junio de 2004 ya no es “proyecto de Tratado” sino “Tratado”. La modificación fundamental de la versión definitiva es la introducción de una numeración correlativa en todas las partes del Tratado, lo que da unidad y facilita su lectura, renumeración que utilizaremos en este trabajo.

² Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 24/2003, 12/IX/2003, p. 30.

Por ello, en la mayor parte de su contenido (en torno a un 90%) el proyecto de la Convención ha quedado como estaba o, en su caso, se mejora. Más allá, en algunos aspectos como la defensa o la cláusula social, la intervención de la CIG ha aumentado la ambición y la profundización alcanzadas. Pero, sobre todo, la CIG ha aprobado el modelo concebido por la Convención, modelo que ha permitido superar los grandes bloqueos de las cuatro Conferencias Intergubernamentales celebradas en los dieciocho últimos años gracias a un nuevo método, el de la Convención.

La Convención acierta con las fórmulas de resolución de los temas clásicos pendientes en la construcción europea, da un salto imaginativo para plantear las cuestiones de otra manera y ofrecer alternativas. Sin embargo, la CIG juega un papel que no ha sido, como se pensaba, echar agua al vino sino que respeta el vino, la parte constitucional y mejora el continente, la botella, la parte propia del Tratado, aunque buscando soluciones técnicas y políticas a veces excesivamente contrapesadas. En este sentido, la función de la CIG ha sido introducir más realidad al proyecto de la Convención, que en algunos aspectos era un tanto ideal. Así, por mucho que se deseara por parte de los convencionales profundizar la dimensión política de la empresa común no puede obviarse una realidad que aún está bastante vinculada a su naturaleza original de organización internacional y de relaciones interestatales.

El efecto de la devaluación del texto convencional, sobre todo en términos de eficacia (restauración de unanimidades y mayor complejidad de las decisiones), implicará posiblemente la menor duración de su vigencia y que tenga que ser reformado antes de lo previsible. En cualquier caso, hay que alabar los distintos tipos de procedimientos (pasarelas, procedimiento de revisión simplificado, cooperación reforzada) que permitirán la adaptación a las circunstancias cambiantes sin tener que recurrir a la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental de reforma.

Se atenúa así uno de los límites más criticados del proyecto de la Convención Europea, que era la dificultad para proceder a su reforma. Aún así, no parece que esta primera Constitución esté llamada a permanecer sin revisar los cincuenta años que le deseaba el Presidente de la Convención, Giscard d'Estaing. Posiblemente tendrá que ser revisada dentro de los treinta años de una generación, como vaticinaba el Presidente de turno Ahern, lo que es menos que cincuenta años pero mucha más estabilidad que la media de cinco años de vigencia de los últimos Tratados³.

No hay que olvidar uno de los rasgos de esta peculiar organización que es la Unión Europea, su dinamismo y carácter incompleto, y es que esta Constitución no es sino otra etapa en la aventura de "cada vez más estrechamente unidos, (...) forjar un destino común"⁴. Fórmula ésta del nuevo Preámbulo que recuerda al original de los Tratados de Roma de "una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos", recogiendo ambas el ideario de los padres fundadores de establecer solidaridades de hecho hasta lograr la unión política, si bien se olvida ahora la mención histórica a los "pueblos europeos". Este Tratado Constitucional constituye una etapa de enorme relevancia, la de su madurez como organización política singular.

³ La reforma del Acta Única Europea tuvo una vigencia de seis años desde 1987 hasta que fuera sustituida en 1993 por el Tratado de Maastricht. Este, a su vez, duró sin ser reformado también seis años hasta 1999, fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Por su parte, Ámsterdam sólo ha tenido una vigencia de cuatro años, al ser modificado el 1 de febrero de 2003 por la entrada en vigor del Tratado de Niza.

⁴ Preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, *CIG 87/04*, p. 3.

La primera Constitución Europea presenta la novedad de llevar a cabo la explicitación de la naturaleza política de la Unión Europea de inspiración federal. Así, aunque la doctrina venía sosteniendo que tras la aparente integración económica, desde los años ochenta se iba produciendo una mutación o transformación hacia la naturaleza política, es ahora cuando formalmente se establece. Por primera vez, los Gobiernos que se escondían tras la economía frente a sus opiniones públicas no van a tener más remedio que reconocer públicamente la naturaleza y finalidad políticas de la empresa común. El primer resultado de la nueva dimensión del debate ya lo tenemos, el referéndum británico, que más allá de la ratificación o no de la Constitución versará sobre la permanencia o retirada del Reino Unido de la Unión Europea⁵. Resta observar como transcurrirá el debate político sobre la ratificación en otros países con fuertes capas euroescépticas como Dinamarca, Suecia, Austria o Polonia.

El objetivo de este trabajo es explicar las aportaciones de la CIG en el proceso constituyente y su significado político a través de una lectura política del Tratado Constitucional, fijándonos especialmente en los cambios que sufre el proyecto de Tratado Constitucional de la Convención tras su revisión y las aportaciones introducidas por la CIG. Hay que entenderlo como una continuación de los trabajos anteriores, en los que hemos examinado el alcance de los resultados de la Convención Europea, tanto en términos de modelo político general, como más específicamente centrándonos en la política exterior⁶.

Por ello, no se aborda un análisis sistemático del proceso y de los resultados de la Convención ni de la Constitución sino que se estudia de forma específica el alcance de la última etapa del proceso político, especialmente las modificaciones que la CIG plantea. Se trata de una primera lectura, fundamentalmente desde el análisis político, cuando aún está la tinta fresca, semanas después de que dispongamos del texto sobre el cual trabajamos⁷. Este primer trabajo exigirá una reflexión más pausada y sistemática, dada la complejidad que va adquiriendo el Tratado Constitucional, una vez conocidos los debates doctrinales que irán surgiendo.

2. La confirmación del modelo constitucional de la Convención Europea

⁵ En nuestro país también se elevan voces autorizadas que demandan la revisión previa de la Constitución Española para hacerla compatible con el nuevo Tratado Constitucional. A nuestro juicio, tal revisión no parece imprescindible ya que no se produce en este Tratado una cesión sustancial de soberanía sino lo que se emprende es una explicitación y consolidación de las cesiones anteriores. El salto cualitativo lo constituye la forma y el nuevo alcance del debate político-constitucional no una cesión nueva de competencias.

⁶ En relación a nuestros anteriores Documentos de Trabajo sobre los trabajos de la Convención y sus resultados, véanse: *Primeros resultados del debate sobre el futuro de Europa: entre la profundización y la refundación: 2000-2002*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 8/2002, 4/IX/2002; *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 3/2003, 15/I/2003; *El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 24/2003, 12/IX/2003; *Los resultados del debate sobre Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 1/2004, 9/I/2004. Todos ellos pueden encontrarse en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁷ CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, (CIG 87/04), traducción al español de 6/VIII/2004.

La característica más relevante de esta Conferencia Intergubernamental de 2003-2004, y que no siempre se pone de manifiesto, es que asume los aspectos fundamentales del proyecto de Tratado Constitucional de la Convención y su carácter constitucional, correspondientes a la parte primera y segunda del citado proyecto. Incluso hay que subrayar su aceptación formal, ya que, en contra de lo que se pensaba, la CIG va a aceptar hasta la denominación “Constitución para Europa”, a pesar de que se entendía que había Gobiernos de Estados como el Reino Unido a los que les iba a resultar prácticamente imposible. Es decir, la CIG confirma el modelo político elaborado por la Convención sin objeciones y se va a dedicar a los aspectos más propios del Tratado como son las instituciones, la toma de decisión, las políticas y las relativas a la entrada en vigor y la reforma, esto es, la parte tercera y cuarta.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa mantiene las cuatro partes del proyecto de la Convención, con una extensión similar a la anterior. La primera parte, de naturaleza constitucional, desarrolla el modelo político de la Unión. La segunda parte constitucionaliza la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. La tercera parte –la más extensa, con unos 345 artículos– recoge el contenido de los actuales Tratados, constituyendo el desarrollo de los grandes principios de funcionamiento de la Unión expuestos en la parte primera. La parte cuarta reúne las disposiciones generales y finales. La CIG ha ultimado y añadido, además, treinta y seis Protocolos y unas cuarenta Declaraciones anexas, siguiendo la lógica de los Tratados actuales⁸. Contra las críticas recurrentes a la extensión final y la complejidad del conjunto, hay que argumentar que las mejores técnicas y la precisión terminológica están reñidas frecuentemente con la simplificación y la accesibilidad del texto.

¿Cuáles son estos aspectos constitucionales innovadores que incorpora la Convención y acepta la CIG en bloque, sin objeciones? En primer lugar, la explicitación del proyecto político, esto es, la parte relativa a la definición, valores y objetivos correspondiente a los artículos I-1, I-2 y I-3. Especialmente hay que hacer notar la relevancia del artículo I-1 que no se toca y gracias al cual el ciudadano encuentra su lugar en la Unión Europea, Unión de ciudadanos y Estados. Otros aspectos de modelo son los derechos humanos y la ciudadanía europea que se aceptan en los términos presentados por la Convención, la superación de pilares, la personalidad jurídica, la explicitación de la primacía del derecho comunitario sobre el nacional del artículo I-6 y la simplificación de los instrumentos jurídicos y la jerarquía normativa entre otros. Son temas fundamentales, presentes en la agenda de las anteriores CIGs y bloqueados en las últimas reformas, que no encontraban una resolución satisfactoria y afectaban a la legitimidad, democracia y transparencia de la Unión.

Tras la revisión de la CIG todas estas relevantes aportaciones al modelo europeo no se tocan, habiéndose retrocedido, únicamente, en cuestiones relacionadas con el sistema institucional y la toma de decisiones pero sin cambiar el modelo propuesto por la Convención, lo que es el mejor ejemplo que la CIG ha aceptado el modelo convencional. Incluso en algunos asuntos como la revisión formal se atenúan las limitaciones. El acuerdo logrado es el único posible en el actual estado de la integración europea. El debate político, sobre todo el llevado a cabo en el seno de la Convención, ha conseguido algo que parecía imposible hace poco tiempo: la aceptación y redacción de una Constitución para Europa.

⁸ Entre las Declaraciones de los Estados miembros destaca una de España y el Reino Unido en la que disponen que el Tratado Constitucional –y el Derecho Comunitario, consecuentemente– se aplique a Gibraltar, por primera vez.

Por el contrario, la CIG se fijará en los aspectos más propiamente característicos de los Tratados: instituciones, toma de decisión y políticas, así como cuestiones relativas a la reforma de los Tratados, flexibilidad, pasarelas, etc. Por ello es muy relevante la aceptación en bloque del modelo constitucional. Primero se acepta la estructura del proyecto de la Convención, que queda igual. En segundo lugar, no se tocan los artículos relativos a las partes primera y segunda, dejándose todas las conquistas relevantes. Sólo algunos artículos se cambian de sitio o se retocan para darles mayor claridad, produciéndose mejoras técnicas de algunos de ellos.

La excepción que confirma la regla en cuanto a la asunción del modelo constitucional es la modificación del Preámbulo. La CIG ha adoptado diversos retoques que de hecho implican que se parezca más al Preámbulo de un Tratado que al de una Constitución. Así, se incluye la tradicional mención de los Tratados internacionales a los sujetos nacionales legitimados para suscribirlos. Se quita, además, la cita de Tucídides a petición de los Estados pequeños que argumentaban que iba contra el principio de igualdad de todos los Estados miembros⁹. A nuestro juicio, es una pena, sobre todo por su carácter simbólico que recoge un valor común a todos los europeos y quizá su seña de identidad, la adscripción al principio democrático.

Queda descartada en el Preámbulo cualquier mención a Dios o al cristianismo, quedando la redacción como estaba. Cuestión ésta que mucho se ha debatido y ha sido objeto de diversas iniciativas y tomas de posición a favor o en contra, hasta el punto de que en este país los artículos de prensa han comentado este tema más que cualquier otra cuestión constitucional. Se fusionan también dos párrafos, recortando el Preámbulo, pero sin afectar significativamente a su contenido.

3. La CIG asume el proceso constituyente

Con la aprobación por la Conferencia Intergubernamental del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, la CIG asume el proceso constituyente iniciado cuatro años antes. Los “señores de los Tratados” bendicen lo que se venía haciendo y únicamente corrigen y perfeccionan lo relativo a los ámbitos propios del Tratado. A pesar del éxito de la Convención, que había logrado un texto único, existía el convencimiento entre la opinión pública de que la CIG que le seguiría no iba a adoptar el proyecto de Tratado Constitucional. En este sentido, no se tenía en cuenta la doble legitimidad, europea y nacional, que subyacía en el texto de la Convención sino que se primaba la competencia formal de revisar los Tratados en manos de la CIG.

La CIG, al asumir como propio el texto de la Convención, se convierte en la segunda fase del mismo proceso político, continuándolo. Aunque introduzca retoques, la aceptación del texto de la Convención supone en la práctica el reconocimiento político de que la CIG tiene la competencia para perfeccionar el modelo pero no para cambiarlo. Se produce así un respeto implícito a la autoridad y doble legitimidad de la Convención, en la cual se basa su competencia constitucional. De hecho, con esta CIG se confirma el proceso constituyente y el papel de la propia CIG en el mismo.

⁹ La cita de Tucídides que encabezaba el Preámbulo propuesto por la Convención Europea decía que “Nuestra Constitución... se llama democracia porque el poder no está en manos de unos pocos sino de la mayoría” (Tucídides II, 37). CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 18/VII/2003, (CONV 850/03).

La adopción final del proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea supone la ratificación de la idoneidad del método de Convención para elaborar el marco jurídico básico de convivencia. Método que incluso el propio Tratado constitucionaliza en su artículo IV-436 para las posteriores reformas. Se trata de un método de revisión con dos fases, Convención más Conferencia Intergubernamental, con funciones distintas: así, la Convención tiene la función de proponer y la CIG de disponer.

Junto a la mayor legitimidad que implica la asociación no sólo de la representación intergubernamental sino también de la legitimidad europea, subraya la eficacia de ese método frente al de Conferencia Intergubernamental. Se supera la lógica de los “señores de los Tratados” y el carácter exclusivo de los Gobiernos en las reformas, resolviéndose el problema del déficit democrático existente en el procedimiento de reforma de los Tratados. Se ratifican así las limitaciones del método diplomático de reformas y la naturaleza aún mixta de la Unión, donde el componente intergubernamental aún lucha por imponerse.

A su vez, el triunfo del método de Convención aborda un desarrollo mayor del propio modelo político de la Unión Europea de federalismo intergubernamental al trasladar a la “*constitutional-politics*” la participación de las instituciones europeas, que ya lo venían haciendo en la “*normal-politics*”. Así pues, cabe decir que la progresiva democratización del sistema institucional que ha caracterizado las reformas europeas de los últimos veinte años, por fin ha llegado a extenderse al propio método de revisión de los Tratados.

Con ello se asume por parte de los “señores de los Tratados” este proceso implícito que venía funcionando y que tenía al menos tres fases: (1) debate; (2) mandato constituyente implícito; y (3) la explicitación del mandato constituyente.

- (1) **El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa.** La frustrante Conferencia Intergubernamental de Niza del año 2000 y el éxito de la casi simultánea Convención que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea pusieron de manifiesto el agotamiento del método intergubernamental de negociación diplomática para adaptar la Unión Europea a los desafíos de cada momento histórico. Se imponía así la necesidad de buscar una alternativa a la ineficacia de un método que hacía que las reformas se revisaran prácticamente antes de ver los efectos de su entrada en vigor¹⁰.

Durante el mismo desarrollo de los trabajos de la CIG de 2000 se planteó la necesidad de llevar a cabo una revisión en profundidad que sobrepasara los asuntos institucionales que se estaban tratando con la finalidad de fijar el rumbo de la Unión Europea para los próximos años. El Ministro de Asuntos Exteriores alemán, el “verde” Joschka Fischer fue el primero que se refirió a la urgencia de tal reflexión en un discurso “a título privado” en la Universidad Humboldt de Berlín¹¹. La relevancia del discurso de Fischer estriba en que será el primero en proponer un debate sobre el futuro y la finalidad de Europa en la

¹⁰ Así, a título de ejemplo cabe recordar que, tras su ratificación, el Tratado de Ámsterdam de 1996 entraba en vigor el 1 de mayo de 1999 y el Consejo Europeo de Colonia de 3 y 4 de junio de 1999, sólo un mes más tarde, convocaba la siguiente Conferencia Intergubernamental, que sería la de Niza. La reforma actual, en su primera fase de debate sobre el futuro de Europa, comienza al mes de firmado el Tratado de Niza y dos años antes de su vigencia.

¹¹ Joschka FISCHER, “De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”, Universidad Humboldt de Berlín, 12/V/2000, en 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, pp. 774-778.

fase actual y en considerar la oportunidad de dotar a la construcción europea de un “Tratado Constitucional”. Los demás líderes europeos no tardaron en hacerse eco y hacer sus contribuciones al citado debate, multiplicándose los discursos sobre las visiones de la Unión Europea del futuro.

Un mes más tarde, el 27 de junio de 2000, el propio Presidente francés Chirac en una intervención ante el Bundestag en vísperas del comienzo de la Presidencia francesa, retoma la consideración del futuro de la integración europea en el medio plazo¹². Sugiere que tras la CIG 2000 se lance un proceso formal de reflexión y consideración de todas las reformas que Europa necesita a fin de estudiar una refundación de la Unión Europea y la posibilidad de redactar una Constitución. Sugiere que esta reflexión organizada verse sobre cuestiones como la reorganización de los Tratados para que sean comprensibles por los ciudadanos, la repartición de competencias, las fronteras geográficas últimas de la Unión, la naturaleza de la Carta de derechos fundamentales y los ajustes institucionales precisos para hacer la Unión más eficaz y más democrática.

Esta propuesta acabaría por abrirse camino en la agenda política de la Unión y se plasmaría en la Declaración 23 sobre el futuro de la Unión anexa al Tratado de Niza que programa, a partir del año 2001, la apertura de un debate sobre el futuro y la finalidad de Europa, implicando a las instituciones de la Unión y a los Estados miembros y a los candidatos, debate abierto a todos los sectores políticos, económicos, académicos y sociales europeos¹³. La Declaración fija una relación de cuestiones que serán objeto de examen en el curso del debate y en la reforma que programa para 2004: la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros, el estatuto de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, la simplificación de los Tratados y el papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura institucional de la Unión.

Este listado no es, en absoluto, *numerus clausus* dado que deja abierta la posibilidad de estudiar cualquier otra materia que se considere de interés¹⁴. Como señala Quermonne, la solución de estas cuestiones implicará una visión de conjunto que responda a las finalidades políticas de Europa, de ahí que se califique de “debate constitucional”¹⁵. A tenor de la Declaración 23 ese debate constará de tres fases diferenciadas: una abierta al conjunto de la sociedad y conducida tanto por las instituciones europeas como por los Gobiernos nacionales; otra a comenzar en 2002 de “debate estructurado” sobre los resultados que arrojará la reflexión amplia; y, finalmente, se celebraría la CIG de reforma en 2004. La primera fase de los debates nacionales se inauguró en marzo de 2001, teniendo una desigual repercusión en los distintos Estados miembros y candidatos.

(2) **El mandato constituyente implícito.** El Consejo Europeo en diciembre de 2001 adoptó la decisión relativa a la continuación de la reflexión asignando el

¹² Jacques CHIRAC, “Nuestra Europa”, Discurso ante el Bundestag, 27/VII/2000, en Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *La integración europea... Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, op. cit., pp. 782-784.

¹³ Declaración relativa al futuro de la Unión, Declaración 23 aneja al Tratado de Niza, 26/II/2001, en DOCE C 80, de 10/I/2001, pp. 85-86.

¹⁴ Para un análisis detallado de la Declaración 23, véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA, “La apertura del proceso constituyente”, *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, nº 7/8, suplemento, marzo 2001, pp. 7-13.

¹⁵ Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 10.

“debate estructurado” a una Convención, constituida a semejanza de la que redactara la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea a lo largo de 2001¹⁶. El Consejo Europeo nombró a Valéry Giscard d’Estaing como Presidente y a Giuliano Amato y Jean-Luc Dehaene como Vicepresidentes al frente de los trabajos de la Convención. Esta estaría compuesta por 105 miembros: un representante de los Gobiernos y dos de los Parlamentos Nacionales por cada uno de los Estados miembros y de los trece Estados candidatos, dos representantes de la Comisión y dieciséis del Parlamento Europeo. A ellos se les sumaron observadores de otros órganos europeos y suplentes.

La misión de la Convención, definida por el Consejo Europeo en un sentido muy amplio, sería preparar los trabajos de la Conferencia Intergubernamental programada para 2004. Así, la Declaración de Laeken le encargó la reflexión sobre los grandes interrogantes que se ciernen sobre la construcción europea, desglosándolos en cerca de sesenta preguntas concretas¹⁷. A juicio de los Jefes de Estado y de Gobierno, los desafíos ante los que la Unión se encuentra a comienzos del siglo XXI son de tres órdenes: “¿cómo volver a acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las Instituciones europeas? ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?”¹⁸. Esta, entre otros aspectos, contenía una mención a “el camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos” que sería asida por el Presidente Giscard para determinar ya en la sesión inaugural de la Convención que el objetivo de ésta sería aprobar por consenso “un tratado constitucional para Europa”¹⁹.

- (3) **La explicitación del mandato constituyente.** La Convención Europea, desarrollada entre febrero de 2002 y julio de 2003, ha pasado a imponerse como parte del método constituyente, reflejando en su composición la doble legitimidad de la Unión Europea, de Estados y de ciudadanos. Igualmente ha trabajado de una forma inédita en las anteriores revisiones de los Tratados, en contacto permanente con el Foro de la Sociedad Civil y con total apertura y transparencia. Tras dieciséis meses de trabajo lograba aprobar por consenso un texto único, un “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”²⁰.

La innovación de la Convención reside en que ha reemplazado la lógica de la transacción entre Estados por la de la deliberación y así ha sido capaz de evitar los bloqueos de las anteriores CIGs, convirtiendo relaciones antagónicas de

¹⁶ En relación a la Convención de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, véase Jean-Yves CARLIER y Olivier DE SCHUTTER (dir.), *La Charte des Droits Fondamentaux de l’Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002; Gráinne de BÚRCA, “The Drafting of the European Union Charter of Fundamental Rights”, *European Law Review*, 26, 2001, pp. 126-138; Florence DELOCHE-GAUDEZ, *La Convention pour l’élaboration de la Charte des droits fondamentaux: une méthode d’avenir?*, Groupement d’études et de recherches Notre Europe, noviembre 2001, en <http://www.notre-europe.asso.fr>.

¹⁷ CONSEJO EUROPEO, “Declaración sobre el futuro de Europa”, *Conclusiones de la Presidencia*, Laeken, 14-15/XII/2001, en <http://ue.eu.int>.

¹⁸ CONSEJO EUROPEO, “Declaración sobre el futuro de Europa”, *op. cit.*

¹⁹ Valéry GISCARD D’ESTAING, *Discurso de introducción*, 28/II/2002, (CONV 4/02), en <http://european-convention.eu.int>.

²⁰ CONVENCION EUROPEA, *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 13/VI y 10/VII/2003, (CONV 820/03), en <http://european-convention.eu.int>.

poder en una capacidad conjunta de actuar²¹. Así, gracias a este nuevo método y al liderazgo de su Presidente y sus Vicepresidentes, logra plantear reformas mucho más audaces que nunca hubiera conseguido una CIG a pesar de que se llevó a cabo en momentos internacionales difíciles como la guerra de Irak. La división causada por ésta entre los Estados miembros al principio pareció un obstáculo al acuerdo pero al final se ha revelado como un catalizador para la consolidación de la profundización en forma de Tratado Constitucional y, de forma específica, de la política exterior.

Estas fases del proceso constituyente se culminan con la etapa de la CIG que acepta el proceso constituyente en su conjunto. La relevancia de esta asunción reside en que esta fase de la CIG, por tanto, dota de validez a las otras tres, confirmando el carácter de constituyente del conjunto del proceso, ya que sólo la CIG era la que tenía, hasta ahora, la competencia de reformar los Tratados. A continuación, y tras la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se abrirá una quinta fase, la de ratificación, que a diferencia de un proceso constituyente clásico no se producirá por referéndum en todos los casos, como posteriormente se verá.

4. Una Conferencia Intergubernamental distinta con vetos y consensos en dos fases

La CIG se abrió el 4 de octubre de 2003 en Roma, bajo Presidencia italiana, programándose inicialmente una Conferencia corta con objeto de que acabara en diciembre de ese mismo año. Contra los deseos voluntariosos de los más federalistas, la vuelta a la lógica diplomática de negociación propia de los Gobiernos en la CIG ha presentado la consecuencia de introducir transacciones entre intereses nacionales, lo que ha redundado en una revisión del texto de la Convención, limitando algunos de sus avances en materia institucional y en la toma de decisiones. No obstante, en algunos casos concretos la intervención de la CIG ha tenido el efecto contrario, profundizándose el alcance del modelo de la Convención, perfeccionándolo y desarrollándolo, e incluso corrigiéndose algunos de sus límites, como ocurre con la revisión constitucional.

Esta CIG ha presentado dos fases bien diferenciadas separadas por un intermedio de tres meses, la italiana y la irlandesa. La primera fase, correspondiente a la Presidencia italiana, entre octubre y diciembre de 2003, ha de valorarse en general positivamente, lográndose importantes avances especialmente en el Cónclave de Nápoles. Sin embargo, esa fase culminaba con el fracaso del Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003, debido en parte a una labor de iniciativa y mediación del Primer Ministro italiano, Berlusconi, claramente insatisfactorias, constatándose la imposibilidad de lograr el acuerdo sobre el dossier institucional. En el fracaso de Bruselas de diciembre de 2003 cabe hablar del veto implícito de los Gobiernos de dos países, Polonia y España, que no aceptaban la regla de la doble mayoría en la decisión del Consejo por resistirse a perder las ventajas que habían logrado en Niza. Posiblemente, también hay que achacar el veto a otros motivos, sobre todo a la posición de sus Presidentes, que no estaban entusiasmados con la idea de una Constitución para Europa.

La CIG, como es sabido, se compone de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Hasta el 1 de mayo pasado, a los representantes de los diez candidatos se les otorgó voz y voto, pese a no ser todavía miembros, a diferencia de lo

²¹ Ben CRUM, "Politics and Power in the European Convention", *Politics*, vol. 24, n° 1, 2004, pp. 1-11, esp. p. 10.

que ocurrió en la CIG de 1985 con Portugal y España²². A partir de mayo, los nuevos miembros de la Unión ya tendrían voz y voto por derecho propio. Los otros tres Estados candidatos, Bulgaria, Rumanía y Turquía, han participado en sus trabajos en calidad de observadores. Conforme a una costumbre establecida, la Comisión se sienta en la mesa de negociación, con voz pero sin voto. El Parlamento Europeo ha obtenido por primera vez en esta CIG que dos de sus representantes estuvieran como observadores en el nivel ministerial de la CIG.

Hay que hacer notar la ausencia del Presidente de la Convención, Giscard, en la CIG, ya que conforme a la vieja costumbre comunitaria el que hace una propuesta tiene derecho a sentarse en la mesa de negociación para defenderla. Tal, y no otra, es la razón de la participación de la Comisión en las CIGs sin que se recoja en el artículo 48 del TUE. Antes del comienzo de la CIG se propuso la asistencia de Giscard, pero no sorprende el veto de algunos Estados miembros, con el Reino Unido y España a la cabeza, ya que puede pensarse que los resultados de la CIG hubieran sido otros de haber estado presente con voz en la mesa de negociación.

En el fracaso de Bruselas de diciembre de 2003 también tuvo su parte el mal clima político de fondo entre algunos Gobiernos de los Estados miembros, causado por las tensiones aún no suavizadas por el enfrentamiento entre atlantistas y europeístas con motivo de la crisis de Irak así como por el golpe de mano de Francia y Alemania de días antes respecto a la suspensión de los procedimientos de sanción contra ellos mismos por el incumplimiento del pacto de estabilidad y crecimiento²³. Este último hecho generó un clima de desconfianza entre los Estados candidatos a punto de integrarse acerca del supuesto ideal europeo vulnerado cuando los intereses nacionales así lo requieren²⁴. Igualmente reforzó el temor de los pequeños hacia un directorio franco-alemán, lo que les ha llevado a redoblar sus esfuerzos para contrapesar su influencia.

La segunda fase, de Presidencia irlandesa, no se inició realmente hasta abril-mayo de 2004, después de que la Presidencia elevara un informe al Consejo Europeo de marzo favorable a la reapertura de los trabajos²⁵. Se constataba la voluntad política de llegar al acuerdo por parte de todos los Estados miembros así como el compromiso de aceptar el principio de la doble mayoría como regla de decisión en el Consejo²⁶. El mérito de la Presidencia irlandesa reside en que, a pesar de que nadie creía en sus posibilidades y se hablaba de que la CIG no se podría cerrar hasta la Presidencia

²² En ese sentido, en esa primera Conferencia Intergubernamental, desarrollada después de que España y Portugal hubieran firmado sus Tratados de Adhesión, sólo se les permitió su asistencia como observadores y tuvieron que firmar el Acta Única Europea después. De esta forma firmaron su entrada a una Comunidad y entraron en otra que no habían negociado.

²³ Es necesario recordar la reciente decisión del Tribunal de Justicia aceptando el recurso presentado por la Comisión a propuesta de Pedro Solbes, recurso que deja sin efecto la decisión de suspender los procedimientos de sanción.

²⁴ Daniel VARELA SUANZES-CARPEGNA, “Una visión general del proyecto de Constitución de la UE: génesis, análisis de su contenido y situación actual”, en Jorge PUEYO LOSA (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Ediciones, 2004, pp. 71-82.

²⁵ Se alaba generalmente la habilidad de la Presidencia irlandesa para lograr los avances. Así, en esos meses de intermedio de la CIG no estuvo inactiva sino que llevó a cabo una intensa ronda de consultas bilaterales con todos los Estados miembros y candidatos, tratando de allanar el camino al acuerdo. Igualmente demostró visión política al programar el Consejo Europeo de marzo para los días 25 y 26 de marzo, previendo que era posible que hubiera otras condiciones políticas más favorables al acuerdo en España tras las elecciones legislativas del 14 de marzo.

²⁶ CONFERENCE OF THE REPRESENTATIVES OF THE GOVERNMENTS OF THE MEMBER STATES, *Report from the Presidency to the European Council on the Intergovernmental Conference*, 24/III/2004, (CIG 70/04), en <http://ue.eu.int>.

neerlandesa, lo cierto es que con un trabajo delicado y paciente ha hecho posible el acuerdo. Así, en primer lugar, a través de reuniones bilaterales con todos los socios ha logrado flexibilizar las duras posiciones de negociación que llevaron al choque de trenes de Bruselas de diciembre de 2003.

A la flexibilización de las posiciones contribuiría decisivamente el hecho del cambio de posición de los dos Estados “vetadores”²⁷. Así, el Gobierno español del Partido Popular sería derrotado en las elecciones del 14 de marzo, formando Gobierno el Partido Socialista presidido por Rodríguez Zapatero, favorable al acuerdo. También se nombraría Ministro de Exteriores a un “hombre de la Unión”, Miguel Ángel Moratinos, ex representante de la Unión Europea para Oriente Medio. El Gobierno socialdemócrata polaco, por su parte, también sufriría una escisión en su seno por las distintas posiciones frente a la integración europea, anunciando el Primer Ministro Miller su dimisión tras la adhesión del 1 de mayo. Así, en el mes de mayo volverían a retomarse las negociaciones en el nivel ministerial hasta lograr el acuerdo sobre el paquete global el 18 de junio de 2004.

Dada la existencia del texto de la Convención, esta CIG ha presentado una naturaleza muy diferente de las anteriores, produciéndose como norma general una apertura y transparencia inauditas en las citas diplomáticas así como el predominio del diálogo político frente al técnico. No trabaja en el vacío sino que cuenta con el Proyecto de la Convención como “base de sus trabajos”. La Presidencia italiana adoptaba el método de la “disensión constructiva” de forma que sólo se han considerado los asuntos en que alguna de las Delegaciones haya mostrado la conveniencia de la modificación ofreciendo propuestas alternativas que contaran con amplio apoyo. Esto ha limitado considerablemente los temas a tratar.

A diferencia de las anteriores, esta CIG, a pesar de su alargamiento, ha tenido una duración mucho menor, ya que la mayor parte del trabajo ya estaba hecho. Además, sólo se ha conducido en el máximo nivel político de Ministros de Asuntos Exteriores y Jefes de Gobierno. Desde su comienzo, la CIG quedó polarizada entre los Gobiernos que cuestionaban su misma legitimidad para enmendar el texto de la Convención –los fundadores– y los que, por el contrario, consideraban que los Gobiernos siguen siendo los únicos “amos de los Tratados” y, por tanto, el consenso convencional no les resulta vinculante en absoluto, con España, el Reino Unido y Polonia a la cabeza.

Sin embargo, también ha tenido en común con las citas constitucionales anteriores – Ámsterdam y Niza– que los Gobiernos se han topado con los mismos escollos: la reforma institucional y el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada como regla de decisión en el seno del Consejo. Se trata, por tanto, de las viejas cuestiones en liza: la lucha por el poder y el control del rumbo europeo a través del veto.

La CIG ha “revisitado” el enfrentamiento inaugurado en la última CIG de Niza entre Estados grandes y Estados pequeños. A favor de los primeros surge el principio democrático y el buscar representaciones acorde con su población, los segundos, por el contrario, defienden el principio propio del Derecho Internacional de igualdad entre todos los Estados miembros. Al final de la negociación, las famosas líneas rojas del Gobierno británico adquirieron una inusitada fuerza al anunciar Blair la ratificación del futuro Tratado Constitucional por referéndum.

El desinterés ciudadano que arroja la alta abstención en las elecciones del Parlamento Europeo presionó sobre la necesidad de resultados en la CIG, en que el Consejo

²⁷ En el caso español ha sido muy relevante contemplar que la posición obstruccionista en la CIG en contra de lo que se pensaba no tuviera réditos electorales.

Europeo se ve más obligado que nunca a lograr visibilidad en los avances. Cabe preguntarse si el desinterés manifestado por los votantes que han dado la espalda a las instituciones europeas así como el alza en algunos países de los partidos euroescépticos no es una consecuencia del fracaso de Bruselas y el hartazgo de la ciudadanía frente a unos Gobiernos que no son capaces de ponerse de acuerdo. ¿No hubieran sido otros los resultados de la participación electoral si hubiera habido acuerdo en diciembre y referendos de ratificación en la misma fecha de las elecciones europeas –del 10 al 13 de junio–, precedidos de un intenso debate nacional, tal y como se había previsto e incluso convocado en algunos Estados miembros, como España?

El histórico Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004 es relevante porque logra el acuerdo sobre la Constitución. También será recordado por ser el primero de la Europa de los Veinticinco. Con el dossier de la Constitución existía otro punto de fricción: la difícil decisión paralela que constituye el nombramiento del Presidente de la Comisión. Ante las tensiones entre Estados miembros en torno a dos candidatos en pugna, Verhofstadt y Patten, la Presidencia irlandesa decide aplazar esa decisión y concentrarse sobre la cuestión prioritaria: la finalización de la Conferencia Intergubernamental²⁸. El éxito así cabe atribuirlo a la inteligente gestión de la agenda por parte de la Presidencia irlandesa que se centra en el asunto candente con la consciencia de que el Consejo Europeo no puede permitirse el lujo de otro fracaso.

5. Retrocesos en los avances de la reforma institucional si bien con mejoras técnicas

El grueso de la revisión efectuada por la CIG se ha centrado en la reforma institucional acordada por la Convención Europea que, por otra parte, constituyó el frente donde más desacuerdos entre los Gobiernos se constataron a lo largo de las últimas fases de la negociación²⁹. Los representantes de los Gobiernos formaron parte del consenso final por el que se aprobó el Proyecto de Tratado Constitucional por no quedarse aislados y soportar la responsabilidad de que se les pudiera atribuir el fracaso de la Convención. Sin embargo, es un capítulo que no consideraron cerrado y que se aprestaron a reabrir en la CIG. Los acuerdos finales, sin embargo, puede estimarse que son más satisfactorios que los de Niza pero, en la mayor parte de los casos, más timoratos y de menor alcance que los de la Convención aunque no constituyen un paso atrás.

La CIG no cuestiona el modelo de federalismo intergubernamental de la Convención con sus implicaciones institucionales. En este sentido, no reforma dos de las

²⁸ Días después, el 29 de junio de 2004, la Presidencia irlandesa convocaría al Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno con objeto de nominar al futuro Presidente de la Comisión, logrando el consenso José Manuel Durao Barroso, Primer Ministro de Portugal.

²⁹ En relación a la reforma institucional emprendida por la Convención Europea y su plasmación en el proyecto de Tratado Constitucional, véase Cesáreo GUTIÉRREZ ESPADA, “La reforma de las instituciones en el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención (2003)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 16, septiembre-diciembre 2003, pp. 897-941; Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, “El sistema institucional en la Constitución Europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?”, en Enoch ALBERTI ROVIRA, *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, pp. 131-202; Araceli MANGAS MARTÍN, “El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, en <http://www.iustel.com>; José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 15, mayo-agosto 2003, pp. 527-572.

importantes innovaciones institucionales introducidas por la Convención: la creación de un Presidente estable del Consejo Europeo y la instauración de un Ministro de Asuntos Exteriores. Respecto al sistema institucional hay que comenzar constatando que la CIG ha procedido a la eliminación del adjetivo “único” del marco institucional y a la sustitución del término “organismos” por “órganos” en relación al Consejo Económico y Social y del Comité de las Regiones. Ambas modificaciones de redacción habían sido solicitadas por la doctrina³⁰.

- (1) **Composición del Parlamento Europeo.** El número de parlamentarios por Estado miembro se deja sin establecer: en el artículo I-20 sólo se corrigen el umbral mínimo –que se eleva de 4 a 6– y el máximo –que se reduce de 99 a 96– y el número total se fija en 750. La asignación del número de parlamentarios por Estado miembro a partir de la legislatura que comenzará en 2009 se deja a una decisión del Consejo Europeo por unanimidad, a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación. Se sigue aquí el esquema de la Convención, sin alterar la lógica de la relación entre instituciones aunque entre Estados miembros se sigue la tendencia de compensar a los pequeños. La propuesta convencional tampoco los fijaba pero sorprende porque algunos barajaban como postura de negociación la vinculación “poder de voto en el Consejo” con “número de escaños en el Parlamento Europeo”.
- (2) **Consejo Europeo.** La CIG recoge y complementa la labor de inserción del Consejo Europeo en el marco institucional de la Unión, que deja de estar en el limbo de la indefinición de los actuales Tratados. La CIG da por buena la definición de sus funciones de la Convención, no resolviendo la contradicción de que, a pesar de que el Tratado excluye taxativamente que el Consejo Europeo pueda ejercer la función legislativa, le reconoce a lo largo del texto competencias normativas como la decisión sobre la composición de la Comisión, la Presidencia del Consejo o las pasarelas³¹.

Consecuencia del reconocimiento de funciones políticas al Consejo Europeo, la Convención había introducido la previsión en el artículo III-337 de que sus miembros, al igual que los del Consejo, comparecerán ante el Parlamento Europeo. No puede hablarse en rigor de control político del Parlamento Europeo, ya que esas comparecencias no tienen consecuencias prácticas, pero sí de que se le asimila al Consejo en su obligación de explicarse ante el Parlamento Europeo si este lo requiere, recogiendo la práctica actual, lo que parece lógico dado su nuevo carácter de institución de la Unión.

Complementariamente, parecía necesario prever el control judicial de estas decisiones normativas del Consejo Europeo, cosa que no hizo la Convención. La Conferencia, en este sentido, remediará esta laguna al prever en el artículo III-365 el control de legalidad por el Tribunal de Justicia de los actos del Consejo Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros, y en el artículo III-367 la inclusión del Consejo Europeo entre las instituciones contra las que se puede dirigir un recurso de carencia o legitimadas para interponerlo. En conclusión, hay que valorar positivamente el perfeccionamiento del papel del Consejo Europeo que acomete la CIG, completando la inserción en el marco institucional que emprendió la Convención.

³⁰ Araceli MANGAS MARTÍN, “El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado Constitucional”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4, 2004, en <http://www.iustel.com>.

³¹ Araceli MANGAS MARTÍN, “El método comunitario...”, *op. cit.*, pp.6-7.

- (3) **Consejo Legislativo.** Uno de los primeros acuerdos de la CIG, en su etapa bajo Presidencia italiana, en el que no hubo apenas discrepancias, fue la eliminación de la separación Consejo legislativo-Consejo ejecutivo, instaurada por la Convención Europea. Esta división, plasmada a través de la creación de una Consejo Legislativo y de Asuntos Generales en el artículo I-23.1 del proyecto de la Convención, presentaba la consecuencia de que el Consejo legislativo tenía que reunirse en público y mantener una total transparencia de sus procedimientos. La doctrina valoraba positivamente este avance, que reforzaría la coherencia del conjunto de la legislación y en el que se veía un paso hacia la separación de poderes y hacia la constitución del Consejo como una segunda cámara de un futuro parlamento de inspiración federal³².

En este aspecto se ha eliminado la innovación y se vuelve, en parte, a la situación actual en la que cada una de las formaciones sectoriales del Consejo actúa como ejecutivo y legislativo a la vez. Si bien es un retroceso respecto a la separación de poderes de la Convención, resulta un avance en relación a la situación actual. En este sentido, el nuevo artículo I-24.6, introducido por la CIG, establece que “El Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote un proyecto de acto legislativo. Con este fin, cada sesión del Consejo se dividirá en dos partes, dedicadas respectivamente a las deliberaciones sobre los actos legislativos y a las actividades no legislativas”. Así, en su reforma del funcionamiento del Consejo, el Consejo Europeo de Sevilla se limitó a establecer la apertura de las sesiones del Consejo cuando éste actuara en codecisión con el Parlamento Europeo exclusivamente y no para los otros procedimientos legislativos³³.

- (4) **Presidencia de las formaciones del Consejo: los equipos presidenciales.** Desechando la propuesta de la Convención, el acuerdo final es una vuelta a la fórmula tradicional de las Presidencias rotatorias del Consejo, si bien recogiendo el acuerdo del Consejo Europeo de Sevilla de garantizar una cierta estabilidad a través de la colaboración institucionalizada y estable entre las Presidencias consecutivas y la aprobación de un programa común. Como excepción se mantiene la Presidencia estable del Consejo de Asuntos Exteriores, desempeñada por la persona del Ministro de Asuntos Exteriores. Igualmente, se hace otra excepción para la Presidencia del Eurogrupo, también estable, que será elegida por la mayoría de los ministros de los Estados cuya moneda es el euro, con una duración de dos años y medio³⁴.

Aparentemente, la redacción del artículo I-24.7 no cambia: establece que la Presidencia de los Consejos se atribuirá a los representantes de los Gobiernos de forma rotatoria y en condiciones de igualdad y que la forma de hacerlo será aprobada por decisión europea del Consejo Europeo por mayoría cualificada. La CIG ha adoptado una Declaración interpretativa de ese artículo en la que establece la opción por los equipos presidenciales³⁵. Esta dispone que la Presidencia del Consejo se atribuirá a un grupo de tres Estados durante un

³² Paul CRAIG, “The Constitutional Treaty: Legislative and Executive Power in the Emerging Constitutional Order”, *EUI Working Paper Law*, n° 7, 2004, en <http://www.iue.it>.

³³ CONSEJO EUROPEO, *Medidas relativas a la estructura y el funcionamiento del Consejo. Anexo II a las Conclusiones de la Presidencia*, Sevilla, 21-22/VI/2002, puntos 10 y 11, en <http://ue.eu.int>.

³⁴ Artículo 2 del Protocolo sobre el grupo del euro, anexo al Tratado constitucional. En su sesión del pasado 5 de julio de 2004, el Eurogrupo comenzaba las discusiones sobre el puesto y la posibilidad de nombrar a este Presidente que les represente internacionalmente sin esperar a la vigencia de la Constitución. *EUObserver*, 5/VII/2004.

³⁵ Declaración n° 4 relativa a la Decisión del Consejo Europeo sobre el ejercicio de la Presidencia del Consejo de Ministros (CIG 87/04, add 2).

periodo de dieciocho meses que trabajará con un programa común. Los grupos se formarán por rotación de Estados en condiciones de igualdad y atendiendo a su diversidad y a los equilibrios geográficos. Cada miembro del Grupo presidirá por turnos de seis meses todas las formaciones.

- (5) **Composición de la Comisión.** La CIG decidía desechar definitivamente la fórmula de la Convención de una Comisión formada por quince comisarios con derecho a voto y el resto de comisarios con voz pero sin voto. Así, el nuevo artículo I-26, en su párrafo 5º, dispone que la primera Comisión nombrada según lo dispuesto en la Constitución contará con un nacional por Estado miembro, incluyendo al Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores, que será un Vicepresidente. Esa Comisión previsiblemente será la que entre en funciones el 1 de noviembre de 2009 y será similar a la que se acaba de componer actualmente y que entrará en funcionamiento a partir de noviembre de 2004.

Por el contrario, la siguiente Comisión –la de 2014– se reducirá a un número de comisarios correspondiente a los dos tercios de los Estados miembros, seleccionados entre los nacionales de los Estados miembros conforme a un sistema de rotación en condiciones de igualdad y reflejando la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de la Unión. El Consejo Europeo podrá alterar esa composición por unanimidad y, asimismo, por la misma vía adoptará una decisión europea regulando el sistema de rotación entre comisarios. En una Declaración anexa se establece además la obligación de la Comisión que ya no cuente con un nacional por Estado miembro de garantizar una total transparencia en sus relaciones con todos los Estados miembros, un estrecho contacto con todos los Estados miembros y que se tienen en cuenta las realidades políticas, sociales y económicas de todos ellos. Este retraso hasta el 2014 de una Comisión reducida que pueda actuar ágil y eficazmente no es sino otra concesión a los Estados pequeños, reacios a perder su representación en la institución que consideran que es la garante de sus intereses.

- (6) **Elección de los Comisarios.** En relación a la elección de los comisarios, la revisión es una vuelta atrás a la lógica de Niza, limitando la discrecionalidad del Presidente de la Comisión en la elección de su equipo y volviendo a colocar al Consejo Europeo y al Consejo en un lugar preeminente. Así, la propuesta de la Convención preveía que los Estados miembros presentaran a tres candidatos apropiados para el puesto de comisarios, con representación de ambos sexos y que el Presidente de la Comisión eligiera uno de cada lista. A continuación, en el proyecto de la Convención, el Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores, los comisarios de pleno derecho y los sin derecho a voto se someterían colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo.

La nueva redacción del artículo I-27.2 restaurará el procedimiento de Niza, si bien incluyendo en él al nuevo Ministro de Asuntos Exteriores. En este sentido, el Consejo de común acuerdo con el Presidente electo elegirá a los demás miembros de la Comisión a partir de las propuestas presentadas por los Estados miembros. A continuación, el Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores y los comisarios se someterán al voto de aprobación del Parlamento Europeo, tras lo cual la Comisión será nombrada por el Consejo, por mayoría cualificada. La nueva previsión no puede sino calificarse de retroceso en la lógica deseada de hacer converger a la Comisión hacia un gobierno dependiente y responsable ante el Parlamento Europeo. Igualmente reduce las posibilidades del Presidente de la Comisión en formar un equipo homogéneo y sometido a su liderazgo por la intromisión del Consejo.

En el caso de la reforma institucional la CIG no ha sido sino una continuación de los debates de la Convención, con sus enfrentamientos y alianzas³⁶. Debates que, forzado es constatar, habían sido cerrados en falso, sin haber sido solucionados satisfactoriamente³⁷. Las soluciones finales siguen una lógica similar que es la de asegurar a los Estados pequeños garantías frente al poder arrollador de los grandes. Entre los retrocesos de la nueva propuesta son especialmente lamentables la eliminación del Consejo legislativo y la vuelta a la intergubernamentalidad en su composición y en el nombramiento de los comisarios, que además de limitar la eficacia de esta institución es un paso atrás en su vinculación directa al Parlamento.

6. El proceso de toma de decisiones: el peso intergubernamental se impone a la transparencia

La regla de decisión en el seno del Consejo –y del Consejo Europeo, cuando decida por mayoría cualificada– ha sido uno de los dossiers más delicados de la reforma institucional y, en gran medida, aquél que fue la causa directa del fracaso de las negociaciones en diciembre de 2003. Así, la Convención Europea proponía como regla de decisión en el Consejo el sistema de doble mayoría, eligiendo una propuesta vieja en el debate político europeo, ya que data del Proyecto Herman de Constitución Europea aprobado por el Parlamento Europeo en 1994.

El anterior artículo I-24 de la propuesta “convencional” definía la mayoría cualificada en el seno del Consejo “como una mayoría de Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión”, –esto es, un 60%–. Se asocian a la decisión en el seno del Consejo dos principios, tanto el intergubernamental, representado por la igualdad de todos los Estados miembros, como el federal, basado en la población de los mismos. El abandono del antiguo sistema de Niza por éste es un paso importante en términos de claridad, democracia y visibilidad.

La propuesta de la doble mayoría también había estado encima de la mesa en Niza pero finalmente se optó por una reponderación de los votos atribuidos a cada uno de los Estados miembros, corrigiendo el equilibrio a favor de los grandes y primando a España y Polonia sobre los demás, consecuencia de una disputada negociación. Por ello, por el peso relativo obtenido, estos últimos dos países se resistían en Bruselas a perder su ganancia, vetando el acuerdo global. Las conversaciones de la CIG no han podido reabrirse hasta que todos los Estados han mostrado su aceptación del sistema de la doble mayoría, que, a continuación, han pasado a renegociar.

La propuesta de la doble mayoría de la Convención presenta la ventaja de la transparencia frente a los tres filtros de Niza. El sistema adoptado por el Tratado de

³⁶ En este sentido, resulta muy acertado el título de uno de los trabajos de Paz ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA sobre el resultado de los trabajos de la Convención Europea; “Las instituciones en la Constitución Europea: crónica de una reforma aplazada”, en Jorge PUEYO LOSA (dir.), *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*, Santiago de Compostela, Tórculo Ediciones, 2004, pp. 83-127.

³⁷ Cabe recordar como la Convención excluyó de su peculiar método en tres etapas la reforma institucional. A pesar de las repetidas demandas de los convencionales, el Presidium no decidió la celebración de un debate general sobre la misma hasta febrero de 2003, ya en la fase final de los Trabajos. Tampoco consintió en formar grupos de trabajo sobre esta cuestión y se pasó directamente a presentar su propuesta de redacción en abril de 2003, sobre la base de un escaso debate. Se optó deliberadamente porque el encendido debate político sobre las instituciones no entorpeciera los avances en otras cuestiones. Etienne DE PONCINS, *Vers une Constitution européenne. Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention européenne*, Paris, Ed. 10/18 Documents, 2003, pp. 116-117.

Niza, que comenzará a aplicarse a partir del 1 de noviembre de 2004, exige para aprobar una decisión la mayoría cualificada de los votos ponderados (para la UE-25 232 votos de un total de 321) y que la decisión cuente con el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros. Como red de seguridad, un Estado puede solicitar la verificación de que la decisión representa como mínimo a un 62% de la población europea. Como puede verse, es un sistema verdaderamente complicado y difícil de explicar.

Igualmente, con la propuesta convencional se gana en eficacia multiplicando considerablemente el número de coaliciones ganadoras y se asegura que tras cada una de las ampliaciones no sea necesaria su revisión. Ese sistema, siendo representativo y democrático, beneficiaba indudablemente a los Estados más poblados, por lo que la negociación de la CIG ha ido dirigida a salvaguardar la posición de los pequeños Estados así como de los medianos, en detrimento de los más poblados. En la lucha sin cuartel por los intereses nacionales, indudablemente, quien ha perdido ha sido la transparencia, imponiéndose un sistema bastante más complejo que el de partida³⁸.

En la propuesta finalmente aceptada, el nuevo artículo I-25.1 dispone que “la mayoría cualificada se definirá como un mínimo del 55% de los miembros del Consejo que incluya al menos a 15 de ellos y que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión”. Como puede verse, se parte de un sistema similar al de la Convención, la doble mayoría, pero se complica introduciendo cuatro contrapesos:

- (1) **Elevación del número de Estados.** En primer lugar, el efecto de la negociación ha sido elevar un 5% el umbral de Estados miembros requeridos para aprobar una decisión y el de población. El límite de que el número de Estados miembros habrá de ser necesariamente 15, compromiso de última hora, típico de una CIG, se entiende como una elevación teórica y temporal del umbral de Estados miembros al 60%, que satisface las demandas de los pequeños.

En la situación actual en que la Unión cuenta con 25 Estados miembros, 15 hacen un 60%. Sin embargo, esa salvaguardia no tendrá efectos, ya que el Protocolo sobre medidas transitorias anexo a la Constitución dispone que la doble mayoría comenzará a aplicarse a partir del 1 de noviembre de 2009, estando hasta entonces vigentes las reglas de Niza. Para entonces es más que probable que ya se haya producido la adhesión de Rumanía y Bulgaria, y entonces 15 Estados miembros constituirán el 55% del total de los Estados miembros de la Unión.

- (2) **Elevación del umbral de población.** El umbral de población requerido para aprobar una decisión se eleva igualmente un 5%, pasándose del 60% de la propuesta de la Convención a un 65%.
- (3) **Minoría de bloqueo.** Se adopta una limitación a esa regla de la doble mayoría según la cual una minoría de bloqueo habrá de contar por lo menos con cuatro miembros del Consejo, sin lo cual la mayoría cualificada se considerará

³⁸ En relación a qué Estados ganan y cuáles pierden peso relativo respecto a la propuesta de la Convención y en relación a la fórmula final, véase Richard BALDWIN y Mika WIDGRÉN, “Council Voting in the Constitutional Treaty. Devil in the Details”, *CEPS Policy Brief*, n° 53, julio 2004, en <http://www.ceps.be>.

alcanzada. En este sentido, se evita que cualquier combinación en que Alemania junto a dos de los otros tres Estados grandes (Reino Unido, Francia e Italia) eviten una decisión ya que reúnen más del 36% de la población que impide la mayoría demográfica. En ese caso, al ser necesario un mínimo de cuatro Estados, habrá ocasiones en que se adopte una decisión por todos menos tres de los grandes sin que se reúna el requisito del 65% de la población.

- (4) **Cláusula al estilo loannina.** Se ha compensado igualmente con un compromiso al estilo de loanninna adoptado en una Declaración anexa relativa al artículo I-25, que tiene en cuenta la oposición de un grupo de Estados que no está en condiciones de reunir las mayorías necesarias para establecer una minoría de bloqueo³⁹.

Así, en esa Declaración se dispone que en la fecha de entrada en vigor del Tratado Constitucional, el Consejo adoptará una decisión, que estará en vigor desde el 1 de noviembre de 2009 hasta al menos 2014, en el siguiente sentido. Se dispone así que si un número de miembros del Consejo que representen a tres cuartos de la población o si tres cuartos de los Estados necesarios para constituir una minoría de bloqueo se oponen a la adopción del acto por mayoría cualificada, el Consejo debatirá el asunto. Así se tratará de lograr en un plazo razonable una solución a las preocupaciones manifestadas por los Estados miembros.

Cuando no exista propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, el umbral de Estados miembros requerido para aprobar la decisión se eleva a un 72% mientras que la población se mantiene en un 65%⁴⁰. La propuesta finalmente aprobada de mayoría cualificada parece que favorece a los pequeños frente a los grandes; sin embargo, como demuestra un reciente análisis son los Estados grandes los que siguen siendo los grandes beneficiarios⁴¹.

Valorando el resultado de la negociación del Tratado Constitucional, el sistema de la doble mayoría se preserva pero al precio de introducir una considerable complejidad, lo que daña su inicial simplificación y transparencia. Así, se mezcla la doble mayoría con salvaguardias a favor de los pequeños y una fórmula al estilo de loannina. Aún así, este sistema sigue siendo mucho más transparente y simple que el triple filtro de Niza, aunque menos que el de la Convención. En relación a la eficacia de la decisión en el Consejo, la fórmula del Tratado Constitucional aumenta considerablemente en relación a la propuesta de Niza aunque disminuya respecto a la fórmula propuesta por la Convención⁴².

³⁹ Declaración nº 5 relativa al artículo I-25 (CIG 87/04, add 2).

⁴⁰ Estos casos son: en el área de Justicia e Interior cuando el Consejo decide a iniciativa de los Estados miembros, en la PESC cuando decide a propia iniciativa, en política económica y monetaria cuando decide a recomendación de la Comisión o del BCE, cuando decide sobre la suspensión de derechos de un Estado o la retirada de un Estado miembro, así como en el caso de todos los nombramientos.

⁴¹ Richard BALDWIN y Mika WIDGRÉN, "Council Voting in the Constitutional Treaty...", *op. cit.*, pp. 4-6.

⁴² Con la reponderación del Tratado de Niza y las nuevas reglas de composición de la mayoría cualificada el número de coaliciones mayoritarias posibles es del 2%, con el Proyecto de la Convención, se eleva a un 22%, mientras que con el nuevo texto de la Constitución ese porcentaje se baja al 12%. Thierry CHOPIN, "Conseil européen (17-18 juin 2004): quelle Constitution pour l'Europe?", *Fondation Robert Schuman, Synthèse n° 139*, 20/VI/2004, en <http://www.robert-schuman.org>.

En conclusión, de todo lo explicado en este epígrafe se deduce que, en comparación con la propuesta convencional la CIG ha empeorado el proceso de toma de decisiones de forma sustantiva, ya que lo hace más complicado, menos transparente, más difícil de explicar a la ciudadanía y menos eficaz. No puede, por tanto, sino calificarse de un retroceso claro.

7. Los nuevos límites: unanimidad y frenos de emergencia

El tercer gran tema relativo al funcionamiento de la Unión que se discutía en esta CIG –y que también había constituido el caballo de batalla de las otras dos anteriores CIGs– lo ha constituido el paso de la unanimidad a la mayoría cualificada como forma de decisión en el seno del Consejo. La unanimidad en una Unión de veinticinco o veintiocho Estados es cada vez más difícil de alcanzar, ya que además del número de miembros se incrementa la heterogeneidad. Así, la defensa de los intereses nacionales a través del veto se convierte de hecho en un arma de doble filo al minar decisivamente la capacidad de la Unión para actuar.

La CIG se encontró encima de la mesa con demandas contradictorias en materia de reglas de decisión. Así, por una parte, algunos Estados pedían que se abrieran a la mayoría cualificada determinados actos sujetos todavía a la unanimidad en la propuesta de la Convención⁴³. Por la otra, se encontraban las “red-lines” de otros Gobiernos que demandaban la vuelta a la unanimidad y el mantenimiento de su veto como requisito previo para dar su aprobación al conjunto de la reforma. En este sentido, los más traídos al debate han sido las demandas de veto del gobierno británico en determinados asuntos como fiscalidad, seguridad social o política exterior pero no pueden olvidarse otros igualmente decisivos como la cultura para el gobierno francés o la emigración para el alemán⁴⁴.

El resultado final de la transacción diplomática ha girado hacia la vuelta a la unanimidad en algunos ámbitos clave. En compensación, se han mantenido las “pasarelas” introducidas por la Convención, que harán posible el paso a la mayoría cualificada sin necesidad de una nueva CIG. En paralelo, en aquellos ámbitos en que se mantiene la mayoría cualificada contra las demandas de algunos Estados, se introducen salvaguardias para tranquilizarlos; se trata de los llamados “frenos de emergencia”. Frenos que también se compensan con la apertura de un camino hacia las cooperaciones reforzadas, para el caso en que uno o varios Estados sobre la base a un interés nacional grave no puedan adoptar esa decisión, pero que no impedirán a los que lo desean que sigan adelante sin ellos.

- (1) **Unanimidad.** Retroceso claro ha sido la vuelta a la unanimidad como regla de toma de decisiones en aspectos claves como la fiscalidad indirecta y la fiscalidad sobre las empresas (eliminación de los antiguos artículos III-62 y III-63 que preveían la posibilidad de adoptar por mayoría cualificada medidas relativas a la cooperación administrativa, la lucha contra el fraude fiscal y la evasión fiscal ilegal). Sin embargo, como contrapeso, se abre la vía a los

⁴³ A título de ejemplo, Bélgica demandaba la mayoría cualificada para los aspectos de la política fiscal y la política social aún sujetos a unanimidad y para la política exterior. Véase al respecto *Posición del Gobierno belga a propósito del proyecto de Constitución para la UE*, Bruselas, 19/VI/2003, en <http://europa.eu.int/futurum>.

⁴⁴ Los límites que el Gobierno británico no estaba dispuesto a franquear se recogen en el documento: SECRETARY OF STATE FOR FOREIGN AND COMMONWEALTH AFFAIRS, *A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, septiembre 2003.

miembros del Eurogrupo para que apliquen políticas fiscales comunes por mayoría cualificada, siempre y cuando no afecte a la integridad del mercado interior.

Igualmente hay que lamentar que en el artículo III-315 se amplíe la unanimidad al ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios. En el caso de los recursos propios, la CIG reintroduce la unanimidad en el artículo I-54 no sólo para el techo de los recursos propios sino también para las modalidades, apartándose así de la propuesta de la Convención de utilizar la mayoría cualificada, que sólo había recibido el acuerdo de unas pocas delegaciones. Para las perspectivas financieras plurianuales el artículo I-55 restaura la unanimidad para la aprobación del marco financiero plurianual para más allá de 2014. Se trata de un problema de modelo político que hace muy difícil el otorgar a la Unión los recursos propios suficientes para llevar a cabo con solvencia sus políticas. A este importante retroceso se le añade el hecho de que el actual acuerdo interinstitucional en el que se aprueban las perspectivas se reemplaza por una ley europea del Consejo que ha de contar con la aprobación del Parlamento Europeo⁴⁵.

- (2) **Frenos de emergencia.** La mayoría cualificada se ha mantenido en otros ámbitos como la cooperación judicial en materia penal y la seguridad social de los trabajadores migrantes aunque al precio de introducir “frenos de emergencia”. Así, un Estado por motivos de interés nacional grave puede derivar una decisión a adoptar por mayoría cualificada al Consejo Europeo para su debate y puede retrasar o impedir una decisión por mayoría cualificada.

En el caso de la seguridad social de los trabajadores migrantes, el artículo III-136.2 prevé la posibilidad de que un Estado miembro, si considera que las medidas atentan contra los principios de su sistema de seguridad social o afectarían al equilibrio financiero del sistema, se oponga a una decisión y solicite el arbitraje del Consejo Europeo (freno de emergencia), paralizándose el procedimiento. En ese caso el Consejo Europeo dispone de un plazo de cuatro meses para reenviar el proyecto al Consejo para que continúe su tramitación, o bien solicitar a la Comisión que someta un nuevo proyecto.

En relación a la cooperación judicial en materia penal y a la definición de infracciones penales y sanciones con alcance transfronterizo se establece otro freno de emergencia en los artículos III-271.3 y III-272.3, manteniéndose la mayoría cualificada. Si un Estado miembro considera que la decisión es contraria a los principios fundamentales de su sistema jurídico, puede solicitar que se remita la cuestión al Consejo Europeo. Este dispondrá de cuatro meses bien para reenviar la cuestión al Consejo, bien para pedir a la Comisión o al grupo de Estados del que emane la propuesta que presenten un nuevo proyecto. Si no se toma ninguna decisión después de doce meses, un grupo de Estados que reúna al menos a un tercio de los miembros podrá lanzar una cooperación reforzada sobre esta cuestión, después de haberlo notificado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión.

⁴⁵ Esa unanimidad trata de paliarse con la previsión expresa de una pasarela más simple que la general, ya que el artículo I-55.4 dispone que el Consejo Europeo podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada.

8. La corrección a algunos límites: revisión simplificada, pasarelas y cooperaciones reforzadas

Una de las críticas al proyecto de la Convención Europea era la rigidez y dificultad de proceder a su revisión. Ahora ese límite se atenúa con la previsión de una revisión simplificada, que si bien no supera el obstáculo de la unanimidad y la ratificación nacional, al menos es más federal y menos intergubernamental y, constituye, en todo caso, una respuesta parcial. Esta previsión, junto a las pasarelas y la flexibilización de las cooperaciones reforzadas, presentarán la virtud de preservar el tradicional dinamismo de la Unión, permitiendo no sólo su adaptación a un entorno cambiante sino también que los Estados que estén preparados procedan a una mayor integración.

- (1) **Revisión simplificada.** A iniciativa de la Presidencia italiana, la CIG ha incluido un nuevo artículo (IV-445) en el que se prevé un procedimiento simplificado para la revisión del Título III de la Parte III del Tratado, la que contempla las políticas internas. Se establece así que podrá reformarse por decisión europea adoptada por unanimidad del Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión y, en su caso, al Banco Central Europeo, seguido de la ratificación unánime de todos los Estados miembros conforme a sus respectivas normativas internas⁴⁶. Esa revisión no podrá incrementar las competencias de la Unión⁴⁷.

Este procedimiento simplificado evitaría tanto la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental como la de una Convención. No responde a las demandas de la doctrina ya que exige en todo caso aprobación y ratificación unánime. No se trata de una innovación en el sistema jurídico comunitario ya que en los actuales Tratados existen este tipo de procedimientos de revisión que la doctrina denomina “cuasi autónomos” por existir intervención tanto de las instituciones europeas como de los Estados miembros⁴⁸. Cabe legítimamente preguntarse en qué medida será factible en una Unión de veintisiete y más Estados miembros someterse al acuerdo de todos ellos y a la ratificación de todos los Parlamentos para adoptar reformas incluso mínimas y si el tradicional dinamismo de la Unión se verá coartado. Si bien no es la mejor fórmula, constituye, en todo caso, un paso adelante.

- (2) **Pasarelas.** A pesar de la inicial oposición británica, la CIG decidía unificar las dos pasarelas introducidas por la Convención y trasladarlas a la parte IV del Tratado bajo el nuevo título de “procedimiento de revisión simplificado” (artículo IV-444). A través de estos mecanismos de las “pasarelas” se posibilita que por

⁴⁶ Finalmente la CIG decidía no adoptar la propuesta de la Presidencia irlandesa que preveía otorgar un derecho de aprobación al Parlamento Europeo y mantener una simple consulta.

⁴⁷ Entendemos que se excluye de esta posibilidad de revisión la cesión de nuevas competencias a la Unión, porque existe ya desde los Tratados originarios un procedimiento especial para ello, la llamada cláusula de imprevisión o de “flexibilidad” como se le denomina en el texto convencional, del artículo I-18 que curiosamente es más ligero, al no exigirse la ratificación y que hace temer a la doctrina que pueda convertirse de facto en un mecanismo de revisión de los Tratados eludiendo la ratificación. Véase José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El nuevo sistema de competencias en el Proyecto de Constitución Europea”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, nº 30, 2004, pp. 75-114, esp. pp. 94-95.

⁴⁸ Ejemplos de este tipo de procedimientos en los actuales Tratados son el artículo 17.1 del TUE relativo a la creación de la defensa común europea; el artículo 42 del TUE que regula la pasarela del Título VI del TUE al Título IV del TCE (la gran pasarela) o el Artículo 22.2 del TCE respecto a la creación de nuevos derechos para el ciudadano europeo.

decisión por unanimidad del Consejo Europeo se pueda pasar un área sometida a unanimidad a mayoría cualificada o de un procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario. Se trata en ambos casos de flexibilizar la adopción de decisiones sin necesidad de recurrir a una revisión formal de los Tratados. La CIG, en cualquier caso, adopta también una modificación de los procedimientos de las pasarelas, unificándolos. Así, la iniciativa de utilizar una “pasarela” ha de ser comunicada a los Parlamentos Nacionales, que dispondrán de seis meses para manifestar su oposición. Finalmente se ha decidido que el veto de un solo Parlamento nacional pueda paralizar el procedimiento, a pesar de que algunas delegaciones solicitaban que al menos fuera de un tercio de los Parlamentos nacionales. Igualmente el procedimiento ha de contar con la aprobación del Parlamento Europeo.

- (3) **Cooperaciones reforzadas.** Finalmente, el procedimiento para establecer cooperaciones reforzadas se mantiene intacto respecto a la mayor flexibilidad y operatividad que incluía la propuesta de la Convención. Contra las demandas de revisión y la propuesta presidencial, se vuelve a introducir la pasarela que permite que los Estados participantes en una cooperación reforzada decidan entre ellos el sustituir la unanimidad por mayoría cualificada o recurrir al procedimiento legislativo ordinario en los casos en los que el Tratado previera unanimidad o procedimientos especiales. La CIG añade que excluye de esta posibilidad los ámbitos militar o de la defensa como ocurre en las otras pasarelas. Hay que llamar la atención sobre una curiosa declaración en la que se expone que, en el momento de constituir la cooperación reforzada, los Estados participantes podrán señalar ya si tienen la intención de utilizar en el futuro la pasarela⁴⁹.

Uno de los aspectos que más lamentaba la doctrina del proyecto de la Convención era la falta de previsión de procedimientos flexibles de revisión que requirieran mayorías supercualificadas para las partes del Tratado donde se regulaban las políticas. Se sostenía generalmente que, precisamente, la posibilidad de enmendar el texto por mayoría era uno de los rasgos fundamentales de constitucionalidad. Por tanto, constituye un perfeccionamiento del modelo de la Convención la introducción por parte de la CIG de un procedimiento de revisión simplificado, sin necesidad de recurrir a la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental.

9. La mejora en política exterior

Ya la Convención introducía un importante avance de conjunto en los instrumentos de política exterior, confirmándose por la CIG. La reforma de la CIG relativa a la política exterior no puede sino calificarse de un paso más en su conjunto, a pesar de la existencia de algunos límites. Entre las mejoras hay que llamar la atención sobre la mejor definición del puesto del Ministro de Asuntos Exteriores y el desarrollo del Servicio Europeo de Acción Exterior, así como importantes avances en materia de defensa que se considerarán en el epígrafe siguiente. El límite indudablemente lo constituye el mantenimiento de la unanimidad como regla general de toma de decisiones en la Política Exterior y de Seguridad Común.

- (1) **Ministro de Asuntos Exteriores.** Los Gobiernos de la Unión Europea no sólo han recibido bien esta innovación de la Convención sino que, incluso, han ratificado la decisión de que se proceda a la creación del Ministro desde la

⁴⁹ Declaración anexa al artículo III-419, (CIG 86/04 ADD 2), p. 71.

vigencia de la Constitución. A tal fin en Protocolo anexo se han adoptado determinadas disposiciones transitorias para aplicar esta previsión⁵⁰.

La CIG ha procedido igualmente a completar algunos de los rasgos de la función del Ministro de Asuntos Exteriores. Así, se establece que el Ministro tendrá que dimitir de sus funciones en la Comisión en caso de que ésta sea objeto de una moción de censura por parte del Parlamento europeo. Esta vicisitud, sin embargo, no afectaría a sus funciones en el seno del Consejo. El Presidente de la Comisión, necesitando contar con el acuerdo del Consejo Europeo, también le podrá hacer dimitir. Respecto al nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores, se dice en una Declaración anexa que al considerar las candidaturas del Presidente permanente y del Ministro de Asuntos Exteriores, el Consejo Europeo tenga en cuenta los equilibrios geográficos y demográficos.

- (2) **Servicio Europeo de Acción Exterior.** El artículo III-197.3 de la propuesta de la Convención establecía que el Ministro de Asuntos Exteriores se apoyará en un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración con los servicios diplomáticos de los Estados miembros. En una Declaración anexa se especificaba que ese servicio exterior estaría compuesto por personal competente de la Comisión, del Consejo y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros y que de él se proveerían las Delegaciones de la Unión ante terceros. En él vemos el germen de la diplomacia común europea⁵¹.

La CIG, aceptando la creación de este Servicio, completa la redacción de este artículo, ahora III-296.3, mencionando explícitamente su composición tal y como se recogía en la Declaración de la Convención. Además, establece que su organización y funcionamiento se determinarán por una decisión europea del Consejo, que actuará a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y después de consultar al Parlamento Europeo y haber obtenido el consentimiento de la Comisión. Una Declaración de la CIG incorporada al Acta final recoge la decisión política de crearlo cuanto antes: tan pronto como el Tratado Constitucional se firme, el Alto Representante para la PESC la Comisión y los Estados miembros han de comenzar el trabajo preparatorio para su puesta en marcha.

Hay que lamentar que no haya salido adelante la propuesta de la Presidencia italiana de que el Consejo decidiera, como norma general, por mayoría cualificada en el caso de que existiera iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores⁵². La unanimidad en la

⁵⁰ El Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las Instituciones y órganos de la Unión dispone que los miembros de la Comisión que estén en funciones en la fecha de entrada en vigor del Tratado Constitucional seguirán desempeñándolas hasta que toque a fin su mandato. Sin embargo, consecuencia del inmediato nombramiento del Ministro de Asuntos Exteriores, cesará el miembro de la Comisión que pertenezca a su misma nacionalidad, lo que en el caso actual significará que Solana sustituirá a Almunia. A continuación se dispone que los mandatos del Secretario General del Consejo, el Alto Representante para la PESC y el Secretario General Adjunto del Consejo tocarán a su fin en la fecha de entrada en vigor del Tratado y el Consejo procederá a nombrar un Secretario General por el procedimiento previsto en el mismo.

⁵¹ Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *“Una Europa”*: Su proceso constituyente, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp. 226-229.

⁵² CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *Cónclave de Nápoles: propuesta de la Presidencia*, 25/XI/2003, (CIG 52/03 ADD 1), p. 25, en <http://ue.eu.int>.

PESC era una de las “red-lines” del Gobierno británico⁵³. Se mantiene, sin embargo, la previsión de la Convención de que se adopten por mayoría cualificada las decisiones relativas a una acción o posición de la Unión, basadas en una propuesta presentada por el Ministro en respuesta a una petición concreta del Consejo Europeo, bien por propia iniciativa o a iniciativa del Ministro.

Además, hay que recordar que se acepta la propuesta de la Convención de instaurar una pasarela especial en este ámbito, en que el Consejo Europeo puede decidir por unanimidad que decisiones sometidas a unanimidad lo sean por mayoría cualificada, con la excepción de la defensa. Esa pasarela del artículo I-40.7 constituye una excepción a las pasarelas generales de la parte IV, previéndose un procedimiento más simple con la sola intervención del Consejo Europeo⁵⁴.

10. El desarrollo relevante de la política de defensa superando la geometría variable

Como es sabido, la Convención fue muy lejos en defensa, proponiendo instrumentos para el desarrollo de una defensa propia de la Unión Europea (una agencia de armamentos, cooperación estructurada, cooperación más estrecha, cooperación reforzada, cláusula de solidaridad). Se pensaba que la CIG recortaría estos avances. La sorpresa es que no sólo no los recorta sino que los complementa, aprobando progresos adicionales, entre ellos la atenuación o desaparición de la geometría variable en la medida en que se acepta la alianza defensiva para todos así como la agencia de armamentos.

Se han producido avances en el área de la defensa al manifestarse una voluntad común de cambiar la situación actual, que se plasma en el acuerdo incipiente de los Estados miembros de dotar a la Unión con capacidades de defensa. Los avances de la CIG en materia de profundización de la defensa se producían en el Cónclave de Nápoles de noviembre de 2003, al haberse producido un acercamiento del Reino Unido a las posiciones de Francia y Alemania sobre estas cuestiones. Se pasó así de una situación en que la defensa autónoma europea fuera uno de los “red-lines” del Reino Unido difícil de compatibilizar con sus preferencias atlantistas a constituir una cuestión de interés común.

Tras una complicada negociación trilateral entre el Reino Unido y el eje franco-alemán, éste levantaba sus reticencias frente a dos cuestiones claves, la cooperación estructurada y la cooperación más estrecha, a cambio de recibir garantías sobre la preeminencia de la Alianza Atlántica como fundamento de la defensa europea⁵⁵. En

⁵³ SECRETARY OF STATE FOR FOREIGN AND COMMONWEALTH AFFAIRS, *A Constitutional Treaty for the EU. The British Approach to the European Union Intergovernmental Conference 2003*, op. cit., p. 32.

⁵⁴ La Convención, para la toma de decisiones en la PESC, había previsto una pasarela en el artículo I-39.8, que se mantiene intocada por la CIG. Esa pasarela dispone que en el ámbito de la PESC el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que el Consejo de Ministros se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los previstos en la Parte III. Sorprende que no haya sido trasladada a la parte IV como las pasarelas generales; parece que ésta es una singularidad frente a la del nuevo artículo IV-7 bis, no requiriendo aprobación del Parlamento Europeo ni información a los Parlamentos nacionales. En cualquier caso, se deduce que este procedimiento singular también se vería afectado por la restricción del citado artículo IV-7 bis, que excluye de la pasarela general las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

⁵⁵ Reforzando el papel de la OTAN en el nuevo articulado acordado por la CIG, al Reino Unido se le posibilita, incluso, que pueda tranquilizar a Estados Unidos sobre el desarrollo de la defensa europea, argumentando que contribuirá decididamente al fortalecimiento del pilar europeo de la Alianza.

conjunto, en relación a los desarrollos en materia de defensa cabe destacar tres grandes temas:

- (1) **Cláusula de defensa mutua.** El artículo I-41.7 de la propuesta de la Convención creaba la cooperación más estrecha para la defensa mutua entre los Estados que voluntariamente desearan asumirla. Se trataba de la asunción del artículo V de la UEO, equivalente a la cláusula de defensa mutua de la Alianza Atlántica, aunque más comprensiva. El espectro de la obligación del artículo del Tratado Constitucional es más amplio, ya que, consecuentemente con el carácter de la defensa europea, los Estados habrán de prestar tanto instrumentos civiles como militares. Además, es más exigente porque es automática, no requiere una decisión política previa, y puede aplicarse a los territorios de los Estados miembros que no son europeos.

El Tratado de la Convención encargaba a la Conferencia Intergubernamental que elaborara una lista con los Estados que quieran asumir esta obligación, cláusula que estará abierta a los demás Estados en cualquier momento. Sin embargo, durante la CIG y como parte del mismo paquete de defensa, se decidía eliminar el carácter voluntario de esta disposición logrando el consenso de todos a través de dos adiciones al articulado del I-41-7: que no perjudicará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de algunos Estados (los neutrales) y que será compatible con los compromisos de la Alianza Atlántica que sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva⁵⁶. El giro en la CIG, por tanto, es total: se pasa de una “cooperación más estrecha” en defensa mutua para los Estados que desearan asumirla a instaurar una cláusula de asistencia mutua en el seno de la Unión Europea, hasta el punto de que puede hablarse de verdadera alianza.

- (2) **Cooperación estructurada permanente.** Al artículo I-41.6 tras la negociación intergubernamental se le añade el calificativo de “permanente” manteniéndose su definición: “para los Estados que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito entre sí compromisos más vinculantes al respecto”. En nuestro primeros análisis considerábamos que se trataba de un traje a medida para los que ya manifestaron su interés en crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa en la Minicumbre de Bruselas, cooperación primera para el establecimiento de un futuro ejército europeo⁵⁷. Sin embargo, algunos autores discrepan, no viendo la relación entre esta fórmula y la Unión Europea de Seguridad y Defensa propuesta en la citada Minicumbre⁵⁸.

Tras el acuerdo en la CIG, parece que esta cooperación estructurada permanente aparece más definida, ciñéndose estrechamente a la cooperación

⁵⁶ Con la generalización de esta cláusula se elimina el artículo III-214 de la propuesta de la Convención que ya no es necesario.

⁵⁷ Durante la fase final de los trabajos de la Convención y aún en pleno conflicto europeo por la intervención en Irak, cuatro Estados miembros (Alemania, Bélgica, Francia y Luxemburgo) se reunían en una Minicumbre en Bruselas el 29 de abril de 2003, al término de la cual adoptaban una Declaración común manifestando su interés en formar una Unión Europea de Seguridad y Defensa, abierta a los Estados que quisieran ser parte y que constituiría el germen de un futuro ejército europeo. 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/IV/2003, en <http://www.elysee.fr>.

⁵⁸ Udo DIEDRICHS y Mathias JOPP, “Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work”, *The International Spectator*, nº 3, 2003, pp. 15-30, esp. p. 25; Natividad FERNÁNDEZ SOLA, “La Política de Seguridad y Defensa como elemento constitucional de la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, nº 2, 2003, en <http://www.iustel.com>.

en materia de capacidades exclusivamente. Se ha adoptado un Protocolo anexo en el que se recogen cuáles son esos compromisos más vinculantes en materia de capacidades militares⁵⁹.

El artículo III-312 ha sido modificado de principio a fin para acoger el procedimiento de puesta en marcha de la citada cooperación estructurada permanente entre los que cumplan los requisitos del Protocolo anexo, procedimiento cuya principal particularidad es la decisión por mayoría cualificada, congruente con el hecho de que entre todos los Estados miembros ya han definido en el citado Protocolo los requisitos fundamentales para la cooperación. En conclusión, los dos rasgos de esta cooperación estructurada permanente son la voluntariedad y el cumplir unos requisitos mínimos básicos en materia de capacidades, pudiendo ser excluidos de la misma de que ya no cumpla los citados criterios.

- (3) **Agencia Europea de Armamento.** Desde junio de 2003 en Salónica los Estados miembros han tomado las medidas necesarias para poner en marcha la Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares creada por el artículo I-41.3 del Proyecto de la Convención Europea sin esperar a su vigencia, llegando a nombrar ya al equipo que se está ocupando de su constitución. Agencia que se espera que esté operativa para finales de 2004 y responde a la necesidad de reforzar la vertiente industrial de la defensa. Inicialmente la participación en el proyecto de la Convención se estimó voluntaria pero decidieron sumarse los Veinticinco⁶⁰. La CIG, a pesar de la participación de todos los Estados miembros, mantiene en el artículo III-311 el carácter voluntario de la pertenencia a la misma.

Hay que recordar que la relevante cláusula de solidaridad, que combinada con la política de defensa y la cláusula de seguridad adquiere un nuevo relieve, superando el sistema de ayuda mutua establecido por la OTAN que no contempla los temas de terrorismo. En una interpretación combinada de ambos artículos parece que aquí sí.

Los debates en el seno de la CIG en materia de defensa también han sido una continuación de los de la Convención, convergiendo progresivamente las posiciones de los Estados miembros. Calificábamos el modelo en materia de defensa de la Convención como de “geometría variable”, siendo la flexibilidad la herramienta para acomodar visiones nacionales contrapuestas en materia de defensa y la única forma para hacer progresar el conjunto⁶¹.

En contraposición, la CIG ha logrado un mayor acercamiento de las posiciones, tranquilizando por una parte a los neutrales y atlantistas y ciñendo por otra parte la cooperación estructurada a un ámbito bien definido. Todo ello ha servido para asociar a todos los Estados con el desarrollo de la defensa, yendo más allá de lo establecido por la Convención, pasándose de hecho de un sistema de “geometría variable” a otro que posiblemente se aproxima a las “dos velocidades”, profundizándose en un tema que hasta hace poco era tabú y que hoy parece que puede ser la próxima gran empresa europea. Así, “aunque casi no se percibe la Europa de la defensa es casi una realidad”⁶².

⁵⁹ Véase al respecto *Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente establecida por el apartado 6 del artículo I-41 y el artículo III-312 de la Constitución*, (CIG 86/04 ADD 1).

⁶⁰ Noruega también pide su participación pero se le indica que sólo es para miembros.

⁶¹ Francisco ALDECOA LUZARRAGA, *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Real Instituto Elcano, *op. cit.*

⁶² Charles GRANT, “El discreto éxito de la defensa europea”, *Foreign Policy*, julio 2004.

11. Otros ámbitos que se modifican, perfeccionándose en su conjunto

Entre los temas diversos que modifica o retoca la CIG son varios los que vamos a exponer por su incidencia en el modelo político de conjunto. Así, algunos de ellos, como el modelo social, la autonomía del Eurogrupo o el procedimiento presupuestario, presentan mejoras técnicas o políticas. Se tratan en su mayor parte de reformas en la lógica del Tratado más que directamente relacionadas con el modelo constitucional construido por la Convención.

- (1) **Modelo social, valores y objetivos.** El modelo social europeo se ha definido con más precisión incluyéndose nuevos valores en el artículo I-2, completándose el I-3 y añadiéndose nuevas cláusulas horizontales que han de inspirar toda la actuación de la Unión en la parte III. Así, el artículo I-2, donde se establecen los valores de la Unión, se completa explicitando los derechos humanos: “incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías”. A continuación se añadirá al valor de la igualdad –que ya estaba– “entre mujeres y hombres”. El objetivo de promover la igualdad entre ambos sexos a través de todas las políticas de la Unión que ya se recogía en la parte III (artículo III-116), con la modificación de la CIG recibe una mayor dimensión, la de valor común sobre el cual se asienta el proyecto político de la Unión⁶³.

En el artículo I-3 se completa la definición de qué se entiende por desarrollo sostenible, junto al crecimiento económico equilibrado se añade la estabilidad de los precios. La parte III de la Constitución se inaugura con una serie de disposiciones de aplicación general como era la coherencia entre todas las políticas, la igualdad hombre-mujer, la lucha contra toda discriminación o la protección de los consumidores o el medio ambiente.

La CIG ha completado esas disposiciones horizontales con la adopción de la llamada cláusula social (artículo III-117) y un artículo relativo al bienestar de los animales (artículo III-121). La cláusula social dispone que en todas sus políticas la Unión contribuirá a la promoción de un nivel de empleo elevado, la garantía de una protección social adecuada, la lucha contra la exclusión social y un nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana. La inclusión de la cláusula social junto con las previsiones medioambientales, de protección de los consumidores y la igualdad entre géneros, como reconoce la Confederación Europea de Sindicatos, presenta una enorme relevancia en el avance y consolidación del modelo social europeo⁶⁴.

- (2) **Igualdad de todos los Estados miembros en sus relaciones con la Unión.** Se ha introducido una pequeña reforma en el artículo I-5, según la cual se añade que “La Unión respetará *la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución...*”, quedando el resto del artículo igual, relativo al respeto de la identidad de los Estados, sus estructuras políticas y constitucionales y sus funciones. Certifica los recelos de los pequeños Estados miembros ante el predominio de los grandes y cómo esta CIG se ha tratado, en gran medida, de tranquilizarles.

⁶³ Es preciso destacar que se ha adoptado una Declaración relativa al artículo III-2 en la que se expone que, en el empeño por eliminar las desigualdades de género, la Unión tratará de combatir a través de sus políticas la violencia doméstica en todas sus formas y que los Estados habrán de adoptar todas las disposiciones necesarias para prevenir y castigar estos delitos y prestar apoyo y protección a las víctimas.

⁶⁴ EUROPEAN TRADE UNIONS CONFEDERATION, *The European Constitution. Resolution Adopted by the ETUC Committee*, Brussels, 13/VII/2004, en <http://www.etuc.org>.

- (3) **La Carta de Derechos Fundamentales.** El Reino Unido con el apoyo de Irlanda ha logrado que se termine por incluir en el articulado de la misma que los Jueces y Tribunales en su interpretación y aplicación han de someterse a las explicaciones redactadas por el Presidium de la primera Convención (artículo II-112.7). A tal fin el Tratado Constitucional se completa con una “Declaración relativa a las explicaciones relativas a la Carta de los Derechos Humanos” en la que se recogen las explicaciones de la Carta, redactadas por el primer Presidium y corregidas por el de la Convención Europea.

El interés del Reino Unido en defender esta previsión estriba en que así se refuerza la distinción entre derechos exigibles y principios que informarán las políticas y evita la derivación de nuevos derechos sociales para los ciudadanos británicos. Esta previsión, aparentemente inocua, podría presentar el efecto negativo de congelar el contenido de la Carta al limitar a los Jueces y Tribunales una interpretación dinámica de la misma que redefina su contenido de acuerdo con la realidad social del momento. En cualquier caso, dada la trayectoria del Tribunal de Justicia, aún está por ver que su sujeción interpretativa a las explicaciones del Presidium, coarte interpretaciones extensivas.

- (4) **Pacto de Estabilidad y Crecimiento.** En el caso del procedimiento por déficits excesivos para los Estados que son parte del euro, se reforma la propuesta de la Convención al artículo III-184.6 en el sentido de debilitar el papel de la Comisión. No resulta ajena a esta medida la polémica de diciembre pasado en que dos Estados miembros impusieron la suspensión del procedimiento de sanción que la Comisión había entablado contra ellos por incumplimiento reiterado de sus obligaciones según el pacto. En este sentido, la CIG acuerda desposeer a la Comisión del derecho de iniciativa en las recomendaciones en caso de constatación de déficit excesivo y su sustitución por una recomendación. La consecuencia fundamental de esta medida es que el Consejo necesitaría reunir la unanimidad para apartarse de la iniciativa de la Comisión mientras que puede descartar la recomendación por simple mayoría cualificada.
- (5) **El Eurogrupo.** En relación a la autonomía del Eurogrupo, la CIG ha adoptado una mejora sustancial al asignar sólo a la Comisión y a los Estados que son parte del euro la función de examinar el cumplimiento de las condiciones para participar en el euro. A tenor del III-198.2, a propuesta de la Comisión y en un plazo de seis meses desde su presentación los Estados de la zona del euro podrán adoptar un recomendación de admisión de nuevos Estados por mayoría cualificada. Sobre la base de esa recomendación el Consejo, compuesto por la totalidad de los Estados miembros, decidirá por unanimidad sobre el ingreso de nuevos miembros en la moneda única.
- (6) **Procedimiento presupuestario.** La CIG modifica el procedimiento introduciendo una propuesta de la Presidencia irlandesa, que cuenta con el apoyo del Parlamento Europeo en el sentido de que si el Comité de Conciliación no obtiene el acuerdo sobre el proyecto común, la Comisión presentará un nuevo proyecto de presupuesto (III-404.8).
- (7) **Nuevas competencias de apoyo.** La CIG ha acordado ampliar las competencias de apoyo de la Unión a nuevos sectores como el turismo, la protección civil y la cooperación administrativa.

Estas son algunas de las principales modificaciones resultado de las negociaciones intergubernamentales. En algunos casos constituyen un paso atrás pero, en general, se trata de mejoras técnicas y políticas de distinto alcance. En todo caso, no hace falta recordar que los grandes avances de la Convención en materia de políticas también se mantienen, como es especialmente la revolución en materia de justicia e interior, que se comunitariza.

12. Se abre una ratificación diferente con vigencias anticipadas y retardadas

Logrado el acuerdo político sobre el texto del Tratado Constitucional, primer texto que se define como la Constitución formal de la Unión Europea, aún queda un largo proceso político hasta su vigencia efectiva. Tras su firma en Roma el próximo 29 de octubre, según lo anunciado, comenzará la ronda de las ratificaciones por parte de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea⁶⁵. La CIG completaba lo dispuesto por la Convención, especificando en el artículo IV-8 que el Tratado Constitucional entrará en vigor el 1 de noviembre de 2006, siempre y cuando hayan sido depositados todos los instrumentos de ratificación o, en su defecto, el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del último instrumento de ratificación.

Se mantiene el sistema por el cual para la vigencia efectiva del Tratado Constitucional está sujeta a la ratificación por los procedimientos nacionales previstos por parte de los veinticinco miembros⁶⁶. La fecha de entrada en vigor se ha calculado, aproximadamente, que sea dos años después de la firma. Aunque la mayoría de las ratificaciones tendrán lugar en sede parlamentaria, nueve países miembros al menos ya han anunciado que celebrarán referendos⁶⁷.

Los medios federalistas europeos, respaldados por varios convencionales, han demandado repetidamente la celebración de un referéndum a escala europea⁶⁸. Sin embargo, a falta de leyes sobre la materia y de un verdadero espacio político europeo, esa demanda es claramente prematura en el actual desarrollo del proceso de integración europea⁶⁹. Un referéndum de ratificación a escala europea, además de darle más carácter de Constitución federal, no supondría ninguna amenaza a su vigencia, dado que los progresivos sondeos muestran que una mayoría de ciudadanos europeos apoyan la adopción de esta Constitución para la Unión Europea⁷⁰.

⁶⁵ En relación a esta cuestión, véase Carlos CLOSA MONTERO, *La ratificación de la Constitución de la UE: un campo de minas*, Análisis del Real Instituto Elcano, 7/VII/2004, en <http://www.realinstitutoelcano.org>.

⁶⁶ En este momento la ratificación sólo obliga a los veinticinco Estados miembros que la firmarán en noviembre próximo, en ningún caso a Bulgaria y Rumanía que aún no son parte de la Unión.

⁶⁷ En la fecha en que escribimos estas líneas, los Estados miembros que oficialmente han anunciado la celebración de un referéndum de ratificación de la Constitución Europea son: Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, España, Países Bajos, Portugal y el Reino Unido. Polonia, Luxemburgo y la República Checa posiblemente también recurran a esta forma de ratificación. En España se ha propuesto inicialmente para febrero, entendemos que resulta prematuro y que resultaría más interesante vincularlo con el vigésimo aniversario de la firma del Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea, el 12 de junio, que además cae en domingo.

⁶⁸ Heidi HÁUTALA, Bruno KAUFMANN y Diana WALLIS, *El reto del referéndum europeo*, Ámsterdam, IRI Europa, 2002.

⁶⁹ Sobre la cuestión del referéndum europeo y los referendos nacionales, véase Dusan SIDJANSKI, *Référendum européen et référendums nationaux sur la Constitution européenne*, Groupement d'Etudes Notre Europe, 16/VI/2004, en <http://www.notre-europe.asso.fr>.

⁷⁰ Un eurobarómetro especial sobre la Constitución Europea conducido a lo largo del mes de enero arrojaba que un 77% de los ciudadanos encuestados en la Unión de los Veinticinco está a favor de la adopción de una Constitución Europea, mientras que un 15% está en contra y un 8% no sabe o no contesta. Véase al respecto EUROPEAN COMMISSION, *Flash Eurobarometer on the Future European Constitution*, Flash Eurobarometer n° 159, Brussels, febrero 2004, en <http://europa.eu.int/>.

Dada la experiencia histórica de los referendos de ratificación de Maastricht y Niza, nos encontramos ante la posibilidad real de que un pequeño número de ciudadanos impida la vigencia de la Constitución en el caso de un no en un país pequeño. Esta posibilidad se ve agravada por el hecho del auge en las recientes elecciones al Parlamento Europeo de los partidos euroescépticos e, incluso, de algunos cuyo único *leit-motiv* es la oposición a la Constitución Europea y la salida de la Unión Europea, como es el caso del United Kingdom Independence Party (UKIP) británico o del Mouvement pour la France.

Así, uno de los principales escollos que tiene ante sí la Constitución, y que no el único, es el referéndum en el Reino Unido que, a todas luces, más que sobre la ratificación de la Constitución, versará otra vez sobre la permanencia o no de este país en la Unión Europea⁷¹. El Primer Ministro Blair se comprometió al referéndum para ganar las elecciones europeas a conservadores y euroescépticos y resulta derrotado, encontrándose en sus horas más bajas de popularidad.

En cualquier caso, el referéndum británico no es la única amenaza, ya que como la experiencia muestra otros referendos pueden convertirse en serios peligros. El referéndum del Tratado de Niza en Irlanda que se veía como un trámite sin importancia se convirtió en un grave quebradero de cabeza que a punto estuvo de impedir su vigencia. Incluso es previsible que los debates parlamentarios sean complicados, ya que lo que hace esta Constitución es explicitar la naturaleza política de la Unión y, por ello, desencadenará toda una polémica a favor y en contra. Los referendos exigen que los Gobiernos e instituciones emprendan una labor seria y concienzuda para explicar la Constitución a los ciudadanos, tarea a la que han de ponerse cuando antes⁷².

Pese a todos los esfuerzos de transparencia es posible que no todos los Estados logren la ratificación. ¿Qué pasará entonces? El Tratado Constitucional en su articulado recoge la solución clásica en Derecho Comunitario, por la cual para su vigencia es precisa la ratificación unánime. Sin embargo, el artículo IV-7.4 recoge que, si tras dos años desde la firma, cuatro quintos de los Estados lo han ratificado pero uno o dos hubieran encontrado dificultades, el asunto se remitirá al Consejo Europeo, cuestión ya propuesta por la Convención. En principio, ese artículo no añade nada nuevo a lo que se ha hecho en casos anteriores cuando ha habido problemas con los noes en referéndum⁷³. Sin embargo, anticipa una voluntad política de que la falta de ratificación de algunos Estados no impida a los demás aplicar la Constitución.

Así, aunque jurídicamente no se exprese en el Tratado, la evolución en el debate político permite anticipar que el acuerdo político implícito que subyace a la Declaración es que los que no logren la ratificación no impedirán a los demás la aplicación de la Constitución, quizá en forma de cooperación reforzada al margen de los actuales

⁷¹ En el caso del Reino Unido, se considera que es posible que en 2005 o 2006 se celebre un único referéndum en el que se vote a la vez la ratificación del Tratado Constitucional y la entrada en el euro. Véase Bulletin Europe de 24/VI/2004. Indudablemente esta coincidencia complicaría aún más la ratificación en este país, mezclándose dos cuestiones que, a nuestro juicio, llevaría a redefinir el contenido del plebiscito en la pertenencia o no a la Unión Europea.

⁷² Una de las prioridades de la Presidencia neerlandesa entrante es comunicar Europa a los ciudadanos, iniciativa que ha sido acogida por el Consejo como de la máxima importancia tras los resultados de las elecciones europeas y el reto de las ratificaciones nacionales de la Constitución. En este sentido, se celebrará el próximo 5 de octubre una sesión informal del Consejo de Relaciones Exteriores con la sola finalidad de discutir esta estrategia de Comunicar Europa.

⁷³ Una Declaración anexa relativa a la ratificación del Tratado Constitucional para Europa expone exactamente lo mismo, no acabamos de encontrarle el sentido a esta repetición.

Tratados. En este sentido, Sidjanski se hace eco de unas recientes declaraciones del Ministro de Asuntos Exteriores Barnier en que en caso de que uno o dos países no lograran la ratificación, los que quieran ir más lejos en la afirmación de una Europa política tendrían la posibilidad de hacerlo fuera de los Tratados actuales en el marco de una construcción nueva⁷⁴.

Se trataría de la vanguardia de Delors o del grupo pionero de Chirac. Sin embargo, existe otra posición en el debate político europeo, lanzada exitosamente por Lamoureux, que mantiene que lo que tradicionalmente ha funcionado en el proceso europeo no ha sido la creación de vanguardias sino de retaguardias, ofreciendo a la minoría de Estados que no quieren avanzar la posibilidad de quedarse atrás⁷⁵. Aplicado a la actual Constitución, supondría la inversión del debate ya que los Estados que ratifiquen ya tienen el marco de sus relaciones futuras la Constitución mientras que los que no lo logren habrán de reconsiderar sus relaciones futuras con la Unión, si mantener el marco actual de los Tratados o pactar formas flexibles de relación desde fuera de la misma, por ejemplo a semejanza del Espacio Económico Europeo.

Las incertidumbres sobre el futuro de la Constitución no faltan, consecuencia de la explicitación política que ésta emprende. Así, ha llegado el momento de que los Gobiernos hablen abiertamente de la naturaleza de la Unión a sus ciudadanos. Este proceso, vital para la democratización de la Unión, puede resultar traumático pero ya se avanzan posiciones en el debate político que abren vías de solución ante la posible ratificación no unánime.

A pesar de los interrogantes que se ciernen sobre la ratificación y vigencia de la Constitución, lo cierto es que algunas de sus propuestas ya están siendo aplicadas —o lo van a ser próximamente— sin esperar a su entrada en vigor. Cabe hablar así de vigencia anticipada de la Constitución respecto a alguna de sus disposiciones innovadoras. En primer lugar, el novedoso marco de relación con el entorno próximo propuesto en el artículo I-56 ya ha cristalizado en tres Comunicaciones de la Comisión que están poniendo en pie la llamada política de vecindad. De la misma manera, el Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 decidía no demorar más la creación de la Agencia Europea de Armamentos, labor para la cual ya se ha constituido un equipo y se espera que entre en funcionamiento para finales del presente año.

Igualmente, los atentados del 11 de marzo de Madrid propulsaban la decisión de aplicar sin esperar a la vigencia de la Constitución la cláusula de solidaridad entre Estados miembros, para el caso de ataque terrorista o catástrofe. La Conferencia Intergubernamental, por su parte, también ha decidido que los trabajos de constitución del Servicio Europeo de Acción Exterior comiencen nada más firmado el Tratado Constitucional en octubre próximo. En el mismo sentido cabe considerar la decisión del Consejo ECOFIN de debatir la inmediata creación del puesto permanente de “Mr Euro”.

El Tratado Constitucional, a su vez, incluye algunas disposiciones retardando la entrada en vigor de algunas de sus reformas. Se trata de la vertiente institucional, previéndose que las principales innovaciones entren en vigor en noviembre de 2009 o de 2014. Las disposiciones relativas al número de escaños en el Parlamento Europeo, a la nueva definición de la mayoría cualificada en el Consejo y el contrapeso al estilo de loannina se aplicarán a partir de 2009. Se espera así al lógico relevo institucional

⁷⁴ Dusan SIDJANSKI, *Référendum européen et référendums nationaux sur la Constitution européenne*, *op. cit.*, p. 3.

⁷⁵ François LAMOUREUX, *Projet de Constitution: de la nécessité d'organiser une «arrière-garde»*, Groupement d'Etudes Notre Europe, 28/IV/2004, en <http://www.notre-europe.asso.fr>.

que se producirá tras las elecciones al Parlamento Europeo de junio de ese año. Respecto a la Comisión reducida no se dispone su entrada en vigor hasta una legislatura más tarde, en noviembre de 2014, como una última concesión a los pequeños que se resisten a perder a su comisario.

Las virtudes y la oportunidad de las propuestas de la Convención Europea se van mostrando progresivamente en la medida en que algunas de ellas se están aplicando anticipadamente sin esperar a la vigencia efectiva del texto constitucional. Todas las disposiciones cuya vigencia se ha adelantado al día de hoy tienen en común que son relativas a la política exterior europea, poniendo a su disposición nuevos instrumentos y medios de actuación. El entorno internacional y la demanda de un papel europeo activo en el mismo es el área que más presiona en este momento exigiendo la adaptación urgente de la Unión, cuestión en la cual no puede esperarse a la vigencia efectiva de la Constitución.

Otro tema vinculado a éste, pero diferenciado, de la necesidad en algunos países de reformas constitucionales para ratificar la Constitución Europea. Así, en el caso español empieza a plantearse esta cuestión y hay autores que empiezan a defender que en el referéndum de ratificación se plantee también la reforma constitucional interna.

13. Conclusión: la CIG desarrolla y perfecciona el Tratado Constitucional de la Convención que supone una explicitación del federalismo intergubernamental

El acuerdo sobre el Tratado Constitucional constituye un gran éxito e innovación en el proceso de integración europea, que supone un salto cualitativo hacia su explicitación política y le permitirá conseguir cotas más altas de integración en un futuro, en la progresiva conformación de esta organización política singular. En 2004 se da un paso sustancial en el debate político abierto en 2001 y se adopta la primera Constitución para una organización política supranacional. Se ha pasado de que la Constitución era un tema tabú, un sueño de los federalistas, hasta su efectiva materialización, que esperemos que culmine con su vigencia efectiva.

El modelo igualmente es nuevo: el Tratado Constitucional no es un híbrido de Tratado y Constitución como a veces se afirma, sino que es las dos cosas a la vez: Tratado internacional en su forma de ser concluido y Constitución de una nueva forma de unión política a partir de su entrada en vigor. A pesar de seguir siendo, y haberse reforzado por la CIG los rasgos de Tratado, otros aspectos como la definición del modelo político, valores y objetivos, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales, la afirmación de la primacía del Derecho Comunitario se refieren a una Constitución y no sólo en el sentido material. “En marcha hacia una Constitución, conserva todavía las secuelas de un Tratado”⁷⁶. Por tanto, esta innovación reside en que es Tratado y Constitución a la vez. Si bien desde el momento de su entrada en vigor será cada vez más una Constitución, de Tratado le queda sobre todo su procedimiento de conclusión, revisión y vigencia.

Los análisis, de momento, están de acuerdo es sostener que el Tratado Constitucional tal y como es adoptado por la Conferencia Intergubernamental es un avance sustantivo respecto al Tratado de Niza pero lamenta los retrocesos respecto al

⁷⁶ Jean-Louis QUERMONNE, “L’Union européenne: objet ou acteur de sa Constitution? Essai sur la portée d’une politique institutionnelle à long terme”, *Revue française de science politique*, vol. 54, nº 2, abril 2004, p. 235.

proyecto elaborado por la Convención⁷⁷. Quizá el resultado de la CIG sea introducir más realidad en el proyecto de la Convención, que en algunos aspectos podía resultar aún un poco ideal. Sin embargo, lo principal es que se define un nuevo marco político y una nueva percepción de Europa, que permitirán una profundización mayor.

De todo lo expuesto se desprende que lo relevante de esta CIG, diferente a todas las anteriores es que: (a) confirma el modelo constitucional de la Convención Europea; (b) asume el proceso constituyente tanto de hecho (no pone en cuestión o perfecciona los avances) como de derecho, constitucionalizando el nuevo método de reforma; (c) las reformas introducidas por la CIG son en la lógica del Tratado; y (d) presentará relevantes efectos para el futuro de la integración europea.

- (1) **Confirmación del modelo constitucional de la Convención Europea.** La Conferencia Intergubernamental acepta en su conjunto el modelo propuesto por la Convención. Deja prácticamente intacta la primera parte del Tratado Constitucional, la que puede calificarse de constitucional, mejorando con algunas precisiones, aunque sustancialmente no cambia. Se mantiene, por tanto, la completa regulación del modelo político europeo. Los cambios de lugar, reorganización de artículos y mejoras técnicas mejoran la claridad expositiva.

Permite desbloquear los grandes temas políticos pendientes en la construcción europea: la obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales, la creación de la personalidad jurídica de la Unión, la superación de los pilares, la primacía del Derecho Comunitario, el establecimiento de una delimitación de competencias no rígida, la democratización y mayor eficacia de las instituciones, la simplificación de los Tratados y del Derecho Comunitario, el establecimiento de la jerarquía normativa, la generalización de la codecisión del Parlamento Europeo, la transparencia, el principio de democracia participativa, la iniciativa popular, la cláusula de solidaridad, la consagración de la flexibilidad y la mejora de la cooperación reforzada.

El efecto principal de la asunción del modelo constitucional es que aborda la explicitación de la naturaleza y finalidad política de la integración europea. Cabe así señalar que con el Tratado Constitucional se emprenderá el salto definitivo del funcionalismo al federalismo como método de integración. En cualquier caso, el federalismo es federalismo intergubernamental, no es más de lo mismo, sino el desarrollo de un método de integración peculiar en el que lo internacional no se diluye.

Finalmente, cabe destacar que no se ha producido, en ningún caso, una renacionalización, como sostenían algunos desde el año 2000. Así, tanto el proyecto de la Convención como la definitiva Constitución de la CIG hacen avanzar el modelo principalmente y, en los casos en que esto no es posible, se mantiene el *statu-quo*.

- (2) **Asunción del proceso constituyente.** La CIG, al adoptar el proyecto de la Convención, asume el proceso constituyente, dando la razón a los que entendíamos que no podía ser de otra manera, ya que la sola legitimidad intergubernamental no podía imponer sus preferencias a lo consensuado entre la legitimidad nacional (que incluía a los Parlamentos Nacionales) y la europea en la Convención. La CIG ha demostrado que tiene competencia sólo para el

⁷⁷ Giovanni GREVI, "Light and Shade of a Quasi-Constitution. An Assessment", *The European Policy Centre*, EPC Issue Paper Nº. 14, 23/VI/2004, en <http://www.theepc.net>.

perfeccionamiento constitucional pero no para cambiar el modelo, ya que para crear el modelo está la Convención, con una base de legitimidad más amplia. Con ello puede decirse que la mutación de naturaleza de la construcción europea ha alcanzado también al método.

¿Quién es el padre de la Constitución? ¿La Convención o la CIG? Los dos a la vez, ya que es un proceso político que interactúa. En todo caso, el modelo es el de la Convención, ya que los principales rasgos del modelo político de la propuesta convencional siguen presentes, e incluso la Conferencia lo perfecciona en otros aspectos. Permite dar respuesta a las tres grandes preguntas de Laeken: cómo acercar la Unión al ciudadano, cómo vertebrar el espacio político de una Unión ampliada y cómo hacer de la Unión un factor de estabilidad y un modelo de relación en la sociedad internacional de la globalización.

Fruto de este proceso exitoso se constitucionaliza –y no sólo jurídicamente– la reforma a través de la Convención. Se ha creado un nuevo método de reforma y se instituye un precedente para el futuro, ya que las nuevas revisiones habrán de hacerse conforme a estas nuevas pautas, lo que supone un avance fundamental en la superación del déficit democrático en la reforma de los Tratados.

- (3) **Reformas en la lógica del Tratado.** Las modificaciones introducidas por la CIG en la lógica del Tratado suponen avances, desarrollos y perfeccionamientos en algunos casos, aunque en otros hay que lamentar un retroceso en el modelo. Retrocede en algunos de los avances de la Convención, sobre todo en materia institucional y toma de decisiones. Así, hay que calificar de pasos atrás la desaparición del Consejo legislativo, aunque permanece el avance de la diferenciación entre la función legislativa y la ejecutiva en los Consejos. La revisión de la definición de la mayoría cualificada que la hace menos eficaz, menos democrática y menos transparente o el nombramiento de los comisarios.

Desarrolla el modelo propuesto sobre todo en lo relativo a la Política Exterior Común y la defensa. Así las principales innovaciones convencionales, como el Ministro de Asuntos Exteriores, el Servicio Europeo de Acción Exterior o la cláusula de alianza, han sido no sólo bien acogidos sino más perfilados. Perfecciona el modelo propuesto en el seno de la Convención, completando los rasgos del modelo social europeo, estableciendo la relevante cláusula transversal de solidaridad, la independencia del Eurogrupo, la reforma del procedimiento presupuestario o la flexibilidad en defensa, entre otros.

Corrige, incluso, algunos de los límites del texto convencional como es el caso de la previsión del procedimiento de revisión simplificado. Aunque se mantiene en este caso la unanimidad se abre la posibilidad a reformas que no necesiten la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental. Introduce mejoras técnicas en el conjunto, tanto en cuanto a la redacción, en cuanto a la introducción de los Protocolos anexos a los Tratados actuales o la propuesta de nuevos, como previsiones más sustantivas entre las que cabe citar la posibilidad de dirigir recursos contra los actos normativos del Consejo Europeo. Finalmente, cabe preguntarse si se ha logrado la simplificación deseada. Posiblemente no, pero ¿hasta qué punto es posible simplificar hasta el nivel del hombre de la calle una construcción política tan compleja como es la Unión?

- (4) **Efectos para el futuro de la integración.** La Constitución Europea supone, ante todo, un paso más en la integración federal de Europa, explicitando su modelo político constitucional como primera democracia transnacional. En paralelo supone la consolidación de su modelo de sociedad del bienestar distinto del norteamericano y del asiático.

El Tratado Constitucional se nos presenta ya hoy como un ente vivo, con vigencias anticipadas –y retardadas– que muestran lo acertado de sus innovaciones. Aún en el supuesto extremo de que no entrara nunca en vigor es un instrumento jurídico que ya ha comenzado a desplegar sus efectos.

El cambio de dinámicas políticas introducidas por el debate constitucional y el Tratado Constitucional van a permitir liderar la vanguardia colectiva hacia más integración. Así se plantea la posibilidad de que la Constitución entre en vigor sólo para cuatro quintos de los Estados miembros y dar un giro al problema, planteando la cuestión de las retaguardias.

En conclusión, esta CIG es distinta a las anteriores porque se ha desarrollado en el marco de un proceso constituyente que nunca se había dado, asumiéndolo y confirmando el modelo constitucional de la Convención con lo que gana el proceso en legitimidad. Igualmente modifica algunos aspectos relativos a las instituciones, competencias y toma de decisiones, en unos aspectos mejorando y en otros retrocediendo en términos de eficacia. La aceptación del texto de la Convención supone en la práctica el reconocimiento de que la CIG tiene la competencia para perfeccionar el modelo pero no para cambiarlo.

*Francisco Aldecoa Luzarraga
Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet, Decano de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid*