

# El proceso constitucional europeo: antecedentes y resultados

Vania Lorenzo

---

*La Constitución Europea es un tema muy actual, debido a que los diferentes Estados miembros de la Unión Europea se encuentran al presente en el proceso de ratificar dicho texto y por el especial énfasis que la prensa ha puesto en un posible resultado negativo del referéndum en Francia, pueblo fundador y, hasta ahora, impulsor de la integración europea. Este artículo analiza el proceso constitucional, las razones por las cuales tuvo lugar en aquellos precisos momentos, las motivaciones políticas, sus personajes influyentes, sus ambiciones históricas y su resultado final. Asimismo, se plantea si la Convención Constitucional, presidida por Giscard d'Estaing, efectivamente ha cumplido con sus fines y objetivos establecidos, dotando a la UE con este Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa de facultades y procedimientos para trabajar eficazmente en una Unión ampliada.*

---

## INTRODUCCIÓN

**N**os encontramos, al día de hoy, ante un momento de enorme trascendencia histórica: un grupo de destacadas personalidades provenientes del ámbito político y jurídico europeo ha redactado el proyecto de la posible Constitución Europea. Se trata de la Constitución que englobará directrices, pautas, valores y principios por los que se regirá la Unión Europea. Cambios políticos y realidades contemporáneas han exigido que se instaure la *Convención sobre el Futuro de Europa*, para aclarar el rol, el

funcionamiento y el modelo de la Europa del futuro. La importancia que ha ido adquiriendo la Unión Europea, tanto en el interior de las fronteras de sus Estados miembros y para sus ciudadanos, como en el ámbito exterior (especialmente en lo que al comercio se refiere), enlazado a la posible entrada en vigor de la Constitución Europea, ha impulsado un intenso debate tanto dentro como fuera de la Unión. Asimismo, se han oído repetidas opiniones y comparaciones que establecen paralelos entre la UE y los Estados Unidos. El propio Giscard d'Estaing, *presidente de la Convención*, ha comparado su labor con

la que “tuvo lugar de mayo a septiembre de 1787, en el Salón de la Independencia de Filadelfia”<sup>1</sup>. Algunos euroescépticos aluden a estos acontecimientos con cierto recelo, ya que según ellos la finalidad del proceso constitucional de 1787 fue crear un Estado, una nación, un pueblo. Un número considerable de europeos no aspira a unos Estados Unidos de Europa.

---

## **La convención constitucional europea dará origen a una Europa más unida, como sucedió en su momento con la convención de Filadelfia.**

---

Entre tanto, aquellos que favorecen, en un futuro, una federación de Estados europeos, aplican esta comparación como un ejemplo a seguir. En su opinión, la convención constitucional europea dará origen a una Europa más unida, al igual que lo hizo en su día la convención que se reunió en Filadelfia. Toda comparación excesivamente simplificada constituiría una exageración. De hecho, muchos se han burlado de las pretensiones de padre fundador de Giscard d’Estaing. En este sentido, si bien ambos pueden considerarse acontecimientos históricos, no necesariamente deben conducir a los mismos resultados. El proyecto de Constitución presentado por Giscard en Tesalónica, en junio de 2003, aprobado por los Jefes de Estado y de Gobierno el 18 de junio de 2004 en Bruselas, tiene todas las posibilidades de con-

vertirse en un documento de extrema relevancia para el futuro de Europa.

El presente artículo analiza el proceso constitucional europeo, las razones por las cuales tuvo lugar en aquellos precisos momentos, las motivaciones políticas, sus personajes influyentes y posibles resultados. Asimismo, examinará los eventos que dieron lugar a la convención y posteriormente a la constitución, en especial la *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea* presentada por los Jefes de Estado y de Gobierno europeos el 15 de diciembre de 2001, durante el Consejo Europeo que tuvo lugar en Laeken, Bélgica. Dicha declaración creó la convención europea, proporcionó su mandato de trabajo y estableció las metas que esta debe lograr. La pregunta que surge es si Giscard d’Estaing y su convención han, efectivamente, concluido los fines y objetivos fijados<sup>2</sup>.

### UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA: ¿POR QUÉ AHORA?

¿Hace falta realmente una constitución europea? Hasta ahora, las instituciones de la Comunidad y la Unión Europea se rigen por sus tratados constitutivos, tratados que han ido cambiando y extendiéndose para adaptarse a las realidades europeas. La complejidad que caracteriza al sistema legal comunitario deriva en parte de la sucesión de distintos tratados que

---

<sup>1</sup> Giscard D’Estaing, Valery, “Las últimas noticias sobre la Convención Europea”, *El País*, 22 de julio, 2002.

<sup>2</sup> La Declaración de Laeken se puede encontrar en <[http://europa.eu.int/comm/laeken\\_council/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_en.htm)>.

gradualmente se han ido complementando. El Tratado de Roma de 1957 creó la Comunidad Económica Europea que, como el nombre indica, perseguía tan solo fines económicos: sustancialmente, instaurar un mercado común libre de barreras comerciales. A medida que un creciente número de Estados miembros se iban adhiriendo a la CEE, varios tratados iban modificando el originario. El Acta Única Europea (AUE), firmada en febrero de 1986, supone su primera auténtica revisión con significantes reformas institucionales. Permitted la creación de un mercado único en cuyo territorio se establecía la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. Fue, posteriormente, el Tratado de Maastricht, firmado en 1992, el que dio el importante paso hacia la creación de la Unión Europea, añadiendo al ámbito comunitario también competencias de justicia y asuntos internos, así como de política exterior y de defensa. Respecto de este tratado, es merecedor de mención el establecimiento de un plan de tres etapas con el fin último de alcanzar una unión monetaria<sup>3</sup>. Sin embargo, parece que Maastricht acabó con la etapa de relanzamiento europeo. Los dos Tratados firmados posteriormente, de Amsterdam en 1997 y de Niza en 2001, se caracterizaron, pese a su relativo éxito, por su falta de determinación política, dejando numerosas cuestiones institucionales sin resolver, entre ellas cómo afrontar la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este (más Chipre y Malta).

---

## Los tratados de Amsterdam y de Niza dejaron numerosas cuestiones sin resolver.

---

Los Tratados constitutivos de la Unión Europea superan con creces el ámbito de actuación y funcionamiento de los tratados internacionales clásicos. Contienen muchos de los elementos que típicamente se encuentran en una constitución. Así pues, se basan en el principio del Estado de Derecho, protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales y crean un nuevo ordenamiento jurídico distinto de los ordenamientos nacionales. Los Tratados representan una constitución para la Unión Europea y así lo estableció el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en el caso *Les Verts* de 1986, constatando que la Comunidad está basada en el Estado de Derecho y que tanto las instituciones comunitarias como los Estados miembros han de cerciorarse de que sus medidas se ajusten a “la carta constitucional básica, el Tratado”<sup>4</sup>. Si la Unión cuenta con documentos de valor constitucional, ¿por qué surge la necesidad de formular una constitución? Esta pregunta se la hacen especialmente los euroescépticos, sospechosos de los que esto pueda significar. Puede asomar la duda de que dicho proyecto tenga fines políticos concretos: una señal simbólica, un paso hacia unos *Estados Unidos de Europa*, una Europa federal, resultado de esa “*ever*

---

<sup>3</sup> Puesta en marcha el 1 de enero de 2002 con la introducción del euro.

<sup>4</sup> Sentencia del 23 de abril de 1986 en Caso 294/83 ECR 1986-4.

*closer Union*” mencionada en el Tratado de Maastricht. Sin embargo, incluso el Ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido, país tradicionalmente contrario a una integración europea demasiado marcada y que pueda poner en peligro su plena soberanía, señala que “todo tipo de organizaciones que no son Estados tienen constituciones –desde clubes de golf y partidos políticos hasta las Naciones Unidas–. El debate sobre este tópico debería de concentrarse menos en el nombre constitución que en su sustancia”<sup>5</sup>. Por lo tanto, la elaboración de la futura constitución, antes que un intento de crear un súper-Estado europeo, obedece a la real y latente necesidad de renovar y reorganizar la Unión Europea.

---

### Los “euroescépticos” se preguntan por qué se requiere una Constitución.

---

La UE se encuentra en un momento delicado y en una fase de transformación debido al reciente acceso a la Unión de diez nuevos Estados miembros, principalmente del este y del centro de Europa. Cuestiones de naturaleza política también aceleraron la necesidad de cambios legislativos importantes, debido a que fue en 2001 cuando surgieron sentimientos políticos de extrema derecha en varios países europeos, con una retórica manifiestamente anticomunitaria<sup>6</sup>. Por último, se hizo indispensable redefinir y modernizar

el funcionamiento de las instituciones, así como sus respectivas competencias para hacer frente a la ampliación. Incluso con 15 miembros, en el momento de tomar decisiones de relevancia aparecían situaciones difíciles, debido especialmente al poder de veto del que gozan los Estados miembros del Consejo en algunos de los procedimientos de toma de decisiones. Con el aumento del número de Estados, este tipo de dificultades se intensifican. Dichas complicaciones, relacionadas con la ampliación y a la supuesta pérdida de legitimidad de las instituciones europeas, entre otras, han dado lugar a un debate que se ha suscitado espontáneamente desde hace tiempo.

### LA DECLARACIÓN SOBRE EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA Y LA CONVENCION

El mecanismo elegido para la ordenación de ideas, la definición de proyectos y la redacción de la próxima constitución fue la Convención sobre el Futuro de Europa, inaugurada en Bruselas en febrero de 2002. Se ha querido crear un nuevo formato para la obtención de acuerdos, inspirado en las asambleas clásicas, debido a que las recientes conferencias intergubernamentales (como Amsterdam y Niza) no tuvieron los resultados deseados. La Convención resultó ser un método más transparente y abierto de repasar y corregir los tratados. El encargo explícito

---

<sup>5</sup> Jack Straw, ministro de Relaciones Exteriores británico, aportó el artículo “A constitution for Europe” en *The Economist* el 12 de octubre de 2002.

<sup>6</sup> George Parker, “Europe’s convention confounds the doubters”, *Financial Times*, 30 de diciembre, 2002.

para la Convención figura en la declaración de Laeken, aprobada por los Jefes de Estado europeos en diciembre de 2001. La declaración expone los problemas relacionados con la ampliación y aquellos relativos a la falta de transparencia de las instituciones comunitarias, al supuesto déficit democrático y a la falta de confianza de los ciudadanos europeos en el organismo europeo. Entre las preguntas más importantes que plantea dicha declaración destacan las siguientes:

---

### El mecanismo para redactar la Constitución fue la Convención sobre el Futuro de Europa.

---

- ¿Cómo acercar a los ciudadanos, especialmente a los más jóvenes, a las instituciones europeas? Los ciudadanos europeos apoyan sin duda los objetivos de la Unión Europea, pero no siempre ven un nexo entre esos fines y la labor cotidiana de sus instituciones, que perciben a menudo como rígidas y burocráticas.

- ¿Qué competencias deben mantener la UE y los Estados miembros? ¿A qué nivel se ejerce una competencia en el modo más eficaz?

- ¿Cómo progresar en las políticas de política exterior y de defensa?

- ¿Cuál es el papel de Europa en este nuevo contexto global? Más allá de sus fronteras, Europa tiene que redefinir su rol en este mundo variable y globalizado.

- ¿Cómo simplificar los textos legales de la Unión?<sup>7</sup>.

Tres palabras clave destacan en esta declaración: democracia, eficiencia y transparencia. Para poder resolver sus problemas, la Unión Europea precisa por lo tanto ser más democrática, más transparente y más eficiente.

La composición de la Convención europea, también determinada por la Declaración de Laeken, anticipaba la Europa ampliada. La asamblea de la convención agrupaba a 105 delegados, que provienen de los 15 Estados de la Unión y de los 13 países aspirantes, y representan los siguientes estamentos: la Comisión Europea (2), los gobiernos nacionales (28), los parlamentos nacionales (58) y el Parlamento Europeo (16). La asamblea se reunía mensualmente en el edificio del Parlamento Europeo en Bruselas. Las sesiones tenían carácter público. Igualmente, los miembros de la Convención participaban en grupos de trabajo con el fin de profundizar en temas concretos. El Praesidium promovía e impulsaba la labor de la asamblea y estaba integrado por el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes, dos representantes de la Comisión, dos del Parlamento Europeo, dos de los parlamentos nacionales y los representantes de los gobiernos español, danés y griego (aquellos países que ejercieron la presidencia europea durante la Convención). Cada uno de los componentes del Praesidium presidía uno de los 11 grupos

---

<sup>7</sup> Todas las preguntas provienen de la Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea <[http://europa.eu.int/comm/laeken\\_council/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/laeken_council/index_en.htm)>.

de trabajo. El método de trabajo de dicha asamblea ha sido muy riguroso. Poder alcanzar un resultado con un grupo tan heterogéneo ha sido un verdadero reto<sup>8</sup>. Asimismo, es importante destacar que aparte de la asamblea en sí, y con el fin de involucrar a todos los sectores de la sociedad europea en el debate sobre el futuro de Europa, también se estableció el denominado Foro de la Sociedad Civil. Este habilitó, mediante el internet, a organizaciones de la sociedad civil (el mundo académico, organizaciones no gubernamentales, etc.) para exponer sus puntos de vista y contribuir al debate.

---

**Se estableció el Foro de la  
sociedad civil para que esta  
expusiera sus puntos de vista y  
contribuyera al debate.**

---

El presidente de la Convención fue el ex presidente de la República de Francia, Valéry Giscard d'Estaing. Su designación causó polémica por su inclinación a atribuirse prerrogativas que no le fueron otorgadas oficialmente. Su marcada vocación europeísta, sin embargo, lo convirtió en un presidente que gozó de mucho respeto y confianza entre los delegados. Fue precisamente Giscard d'Estaing quien, junto al canciller alemán Helmut Schmidt, impulsó el Comité para la Unión Monetaria en 1986 y quien, anteriormente, en 1974, creó la institución del Consejo Europeo. Ade-

más, como antiguo integrante del "club" de los dirigentes europeos, era el candidato perfecto para vender los resultados de la Convención a los demás gobiernos. Seguramente, esta fue una razón fundamental para su designación por parte del Consejo Europeo. El aristócrata demostró ser el presidente ideal, gracias a sus cualidades y también a sus defectos. Tanto su capacidad intelectual como su orgullo y arrogancia le han permitido obtener la disciplina adecuada y, así, los compromisos necesarios. "Tiene el *hauteur* necesario para inventarse el consenso cuando casi no existe"<sup>9</sup>.

Los dos vicepresidentes también son dos personajes destacados de la política europea. Giuliano Amato, gran experto constitucional, ejerció, entre otros cargos de importancia, el de ministro de economía y primer ministro de Italia. El belga Jean-Luc Deheane, ex primer ministro de su país, tiene, de igual forma, una considerable reputación de europeísta.

La labor de la Convención sobre el Futuro de Europa se extendió a lo largo de un año y medio. Su trabajo se puede dividir en tres fases o semestres. La primera fase (enero-julio 2002) fue la de escucha y discusión, durante la cual los integrantes de la asamblea tuvieron la oportunidad de conocerse mutuamente. Discutieron temas de interés, dándole legitimidad a los problemas e, igualmente, se fijaron procedimientos a seguir en las fases sucesivas. El segundo semestre duró hasta diciembre 2002 y fue la denomina-

---

<sup>8</sup> Jean-Michel Blanquier, intervención en el Instituto de Estudios Internacionales, 16 de julio de 2003.

<sup>9</sup> Dombey, Daniel, "Giscard: ageing, haughty yet effective", *Financial Times*, 30 de diciembre de 2002.

da fase de estudio. Distintos grupos de trabajo profundizaron varios temas, preparando propuestas de trabajo muy concretas en áreas como la división de competencias entre la UE y sus Estados miembros o el principio de subsidiariedad. La última fase concluyó en julio del 2003. Constituyó el período más delicado, durante el cual se presentaban en sesiones plenarias las propuestas de los diferentes grupos de trabajo y el Praesidium, a partir de estas propuestas, planteaba, a su vez, la reducción de artículos de la futura constitución. El método de trabajo elegido durante estas sesiones fue la secuencia de intervenciones, una después de otra (cada una podía durar un máximo de dos minutos)<sup>10</sup>, más que un verdadero debate. Mediante este sistema, la presidencia tenía más dominio sobre la situación y podrá escoger los artículos que le parecían más adecuados, sin provocar complicaciones y desacuerdos. Una vez estudiados, debatidos y elegidos los diversos temas y artículos, la labor se extendía al secretariado de 15 miembros, todos juristas, cuya responsabilidad era redactar el texto final.

## LA CONSTITUCIÓN

Después de numerosos debates de los miembros de la convención e incluso después de distribuidos varios anteproyectos, durante la conferencia intergubernamental que tuvo lugar en Tesalónica el 20 de junio de 2003, se presentó el *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, que ha de reemplazar los tratados vigentes. La idea original era que este Tratado fuese aprobado en Roma<sup>11</sup> por los jefes de Estado y de gobierno durante la presidencia italiana (junio – diciembre 2003), pero esto no fue posible debido a importantes discrepancias entre los Estados<sup>12</sup>. Estas pudieron finalmente ser resueltas durante el Consejo Europeo de Bruselas, el 18 de junio del 2004.

---

### **El Proyecto de tratado que instituyó una Constitución para Europa no pudo aprobarse por discrepancias entre los Estados.**

---

El tratado constitucional aprobado consta de cuatro partes<sup>13</sup>:

- La primera parte comprende las disposiciones que definen la Unión, sus obje-

---

<sup>10</sup> Blanqueri, presentación en el Instituto de Estudios Internacionales, 16 de julio de 2003

<sup>11</sup> Esto sería una obvia alusión al Tratado de Roma, firmado en dicha ciudad en el 1957 y que constituye la Comunitàes Europeas.

<sup>12</sup> Concretamente, fueron España y Polonia los que insistían en mantener el sistema de votación establecido en el Tratado de Niza, que les concedía un número desproporcionado de votos, menos de lo que les correspondería teniendo en cuenta su población .

<sup>13</sup> La información sobre el contenido de la posible Constitución procede del mismo *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, <<http://european-convention.eu.int/DraftTreaty.asp?lang=ES>>.

tivos, sus competencias, los procesos de toma de decisiones y sus instituciones.

- La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, proclamada durante el Consejo Europeo de Niza en diciembre del 2000, ha sido incorporada en la segunda parte del texto.

- La Parte III incluye la definición de las políticas de la UE y muchas de las disposiciones de los tratados actuales.

- Por último, las cláusulas finales se encuentran en la cuarta parte y comprenden los procesos de adopción y revisión de esta constitución.

Impera la necesidad de claridad y simplificación, que se alcanza mediante una Constitución que determina claramente los objetivos de la Unión, sus valores y sus medios, así como las responsabilidades y obligaciones de las diferentes instituciones. Entre los valores enumerados, típicamente constitucionales, destacan el respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia, la equidad, el Estado de Derecho y el respeto por los derechos humanos. Asimismo, se menciona la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales. La meta principal de la Unión sería promover la paz, sus valores y el bienestar de sus ciudadanos. En este sentido “ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia, sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada”<sup>14</sup>.

Una gran novedad es el hecho de que

mediante esta Constitución la Unión Europea finalmente adquiriría personalidad jurídica (artículo 6) para poder sostener y defender sus valores y objetivos en el ámbito internacional. Otra innovación relevante es la definición de ciudadanía europea, que complementarían y no sustituirían las nacionalidades de los distintos Estados miembros. De esta ciudadanía emanarían determinados derechos propios de la Unión que, igualmente, son especificados en la Constitución<sup>15</sup>.

---

### Mediante la Constitución, la UE adquiriría personalidad jurídica para sostener sus valores y objetivos en el ámbito internacional.

---

De igual forma, hay que resaltar que la Constitución declara por primera vez formalmente la primacía del derecho de la UE sobre leyes nacionales, principio que ya había sido establecido por la jurisprudencia el Tribunal de Justicia Europeo.

Asimismo, es necesario delimitar con precisión las competencias de la Unión, de los Estados miembros y de las administraciones locales para evitar participaciones excesivas y confusas de la Unión. Para estos fines, el proyecto realiza una detallada clasificación de las competencias de la Unión. Las *competencias exclusivas* se concentrarían en aquellas áreas específicas en las que la UE actua-

---

<sup>14</sup> Artículo 3.2, Parte I del proyecto de Constitución.

<sup>15</sup> Entre estos destaca la protección consular y diplomática, el derecho a formular peticiones al Parlamento Europeo, etc.



se sola en nombre de los Estados miembros. Estas abarcarían el mercado interior, la unión aduanera, la política monetaria para los Estados en los que está vigente el Euro y las relaciones comerciales con terceros países. Una segunda categoría de competencias, las *competencias compartidas*, se darían cuando tanto la Unión como los Estados tuviesen derecho a actuar. La Unión lo haría solo si su acción aportara un valor agregado a la acción llevada a cabo por el Estado miembro<sup>16</sup>. Competencias que se incluyen en este grupo son, entre otras, las relativas al medio ambiente, transporte, políticas energéticas, de interior y justicia, agricultura, cohesión económica y social e investigación tecnológica. Finalmente, en el último de tipo de competencias, la UE actuaría únicamente para *asistir o ayudar* a los Estados miembros, pero serán ellos los que conserven la libertad de acción y responsabilidad. Entre estas últimas destacan la cultura, el turismo, industria y educación. En la definición de competencias, se ha seguido claramente la lógica de la constitución estadounidense, en la que se definen las competencias del gobierno federal, en nuestro caso de la UE, quedando lo demás en manos de los países miembros. La Constitución de Estados Unidos contiene dicha disposición en su décima enmienda<sup>17</sup>. Asimismo, para que esta clasificación de poderes no fuese demasiado rígida se ha creado la denominada cláu-

sula de flexibilidad, que le permitiría al Consejo completar cualquier vacío de poder que pudiese surgir, siempre que fuese necesario para obtener uno de los objetivos de esta Constitución.

---

### La definición de las competencias ha seguido la lógica de la Constitución estadounidense.

---

El Consejo tomaría dicha decisión por unanimidad, después de obtener la aprobación por parte del Parlamento Europeo. En todo caso, para evitar hasta la última posibilidad de confusión en la distribución de poderes, la Constitución vigoriza dos principios fundamentales del derecho comunitario: el principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad. Ambos son definidos detalladamente, confiriéndoles medios de control políticos y jurídicos adecuados. El principio de subsidiariedad afirma que las decisiones se toman al nivel en que puedan ser de más utilidad, donde mejor se puedan obtener los objetivos pretendidos, y en el ámbito comunitario solo cuando realmente sea necesario. Se debería de favorecer siempre el nivel más cercano al ciudadano. Por otra parte, según el principio de proporcionalidad, “el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Unión”<sup>18</sup>. La aplicación de estos principios se ha reforzado por la

---

<sup>16</sup> European Commission, Task Force “Future of the Union and institutional questions”, *Draft Constitution: citizens’ guide*, p. 9. Se puede encontrar en <[http://europa.eu.int/futurum/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_es.htm)>.

<sup>17</sup> Piris, Jean-Claude, *Does the European Union have a Constitution? Does it Need one?*, trabajo preparado para ARENA Conference: Democracy and European Governance, Oslo, 4 y 5 de marzo de 2002.

<sup>18</sup> Artículo 9.4, primera Parte del proyecto constitucional.

nueva Constitución de diferentes maneras. En primer lugar, cuando la Comisión hiciera una propuesta, tendría a su vez que aclarar si se tuvieron en cuenta estos principios y en qué medida. Asimismo, podrían intervenir los parlamentos nacionales, puesto que todo parlamento tendría la posibilidad de volver a examinar las propuestas hechas por la Comisión y emitir una opinión argumentada si considerase que el principio de subsidiariedad no fue respetado. Finalmente, si un tercio de los parlamentos nacionales de la Unión estuviese de acuerdo y opinasen que el principio de subsidiariedad no fue respetado, la Comisión tendría que reexaminar su propuesta.

---

### Se proyecta una participación más activa de los parlamentos nacionales y de la sociedad civil.

---

Para adquirir mayor legitimidad democrática, que pudiese ser percibida por los ciudadanos europeos, se proyecta una participación más activa de los parlamentos nacionales y de la sociedad civil y, asimismo, leyes más claras y simples. La propuesta más original e innovadora en este ámbito se refiere a la iniciativa popular. El artículo 46 prevé que “un número significativo de ciudadanos de la Unión, por lo menos un millón, de un número relevante de Estados miembros puede invitar a la Comisión a presentar propuestas

apropiadas (...)”, este instrumento podría favorecer una mayor participación de los ciudadanos europeos en el diálogo político.

La labor legislativa que le corresponde a la Comisión y al Consejo de Ministros adquiriría mayor transparencia y claridad, mientras que la participación del Parlamento Europeo aumentaría sustancialmente. De hecho, durante el *procedimiento legislativo*, todavía conocido como procedimiento de codecisión, el Parlamento Europeo sería el legislador principal, al igual que el Consejo. La nueva Constitución le concedería los mismos poderes que al Consejo ya que una vez presentada la propuesta por parte de la Comisión tendría que ser aprobada tanto por el Consejo, como por el Parlamento. Asimismo, el procedimiento de codecisión se generalizaría, se volvería el procedimiento legislativo ordinario, simplificando los procedimientos de decisión y convirtiéndose en la mejor imagen de la doble legitimidad de la Unión Europea: la de los Estados (Consejo) y la de los ciudadanos europeos (Parlamento Europeo)<sup>19</sup>. Sin embargo, seguirían existiendo algunas leyes especiales que serían adoptadas únicamente por el Consejo.

Además, para aumentar la transparencia legislativa, se pasaría de la existencia de 36 tipos de actos jurídicos<sup>20</sup> a una tipología de leyes que se limitaría a seis: la ley europea, la ley marco europea, el reglamento europeo, la decisión europea, las recomendaciones y los dic-

---

<sup>19</sup> *Draft Constitution: citizens' guide*, p. 19.

<sup>20</sup> Discurso del Primer Ministro belga ante el Consejo Europeo de Laeken, diciembre de 2001.

támenes. Esto simplificaría radicalmente el ordenamiento jurídico comunitario y lo haría más asequible al ciudadano medio.

---

### **El ordenamiento jurídico comunitario se haría más asequible al ciudadano medio.**

---

Finalmente, hay que mencionar las diferentes instituciones comunitarias y sus respectivas competencias. El Parlamento Europeo es la institución que adquiriría mayor importancia gracias al proyecto constitucional. Se convertiría en colegislador (gracias al procedimiento legislativo uniforme), poseería autoridad presupuestaria y, además, seguiría ejerciendo un control político sobre la Comisión, dado que elige su presidente, aprueba la Comisión en su conjunto y puede, asimismo, hacer una moción de censura en su contra. El mandato de los parlamentarios, elegidos mediante sufragio universal, sería de cinco años. Para adaptarse a la incorporación de los 10 nuevos Estados, se determina que a partir de las elecciones del 2009 el parlamento no podría tener más de 750 miembros, con un mínimo 9 y un máximo de 96 de cada Estado miembro.

La función del Consejo Europeo, integrado por su próximo Presidente, por los Jefes de Estado o de gobierno de los países miembros, por el presidente de la Comisión y por el futuro ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, sería dar impulso a la Unión y definir sus prioridades. No asumiría labores legislativas y tomaría sus

decisiones por consenso. En la actualidad, el Consejo Europeo es presidido por uno de los Estados miembros. La presidencia tiene una duración de seis meses y va rotando de un país a otro. Sin embargo, el proyecto señala expresamente que se establece un presidente único del Consejo Europeo. La inserción de esta figura fue bastante polémica. La hipótesis fue defendida por el Reino Unido, España y Francia e incluso Alemania, contra quienes propugnan una mayor relevancia de la Comisión Europea. Especialmente los denominados países pequeños apoyan una Comisión fuerte en lugar de un Consejo con más poderes, puesto que el Consejo representa los intereses de los Estados miembros, donde prima la influencia de los Estados grandes. El temor de los países pequeños era que cuando apareciese un presidente único del Consejo, este seguramente provendría de los países grandes de la Unión y, consecuentemente, defendería los intereses de aquellos. La posición de Alemania fue significativa, ya que este país tradicionalmente ha defendido una Europa de características federales, consecuentemente más poderes para la Comisión. En la cumbre franco-alemana, que tuvo lugar en enero del 2003, el presidente francés pudo obtener que el Canciller Schroeder aceptara esta nueva figura, sólo después de asegurarse también mayores poderes para la Comisión. Para que esta nueva figura fuese aceptable para los Estados medios y pequeños, los poderes de esta han sido delimitados con exactitud. El mandato del Presidente sería de dos años y medio, renovable una vez, y entre sus responsabilidades se incluirían

impulsar, seguir y presidir<sup>21</sup> la labor del Consejo. Asimismo, representaría a la UE a escala internacional, sin perjuicio de las labores del futuro Ministro de Asuntos Exteriores. El trabajo del Consejo frecuentemente carece de continuidad debido a las interrupciones que se producen cada seis meses, cuando rota la presidencia de un país comunitario al siguiente. El nuevo presidente consolidaría dicha continuación. Existen muchos argumentos contra el presidente del Consejo. Un diputado irlandés incluso denominó la UE un monstruo de dos cabezas<sup>22</sup>, aludiendo a la posible confusión que se crearía con dos presidentes de la UE: uno de la Comisión y otro del Consejo Europeo. En este sentido, vale destacar que la versión final del texto aprobado en junio del 2004 eliminaría la incompatibilidad entre los puestos de Presidente del Consejo Europeo y Presidente de la Comisión, lo que dejaría despejado el camino hacia la fusión de las dos figuras<sup>23</sup>.

---

### La introducción de un presidente único del Consejo Europeo fue bastante controvertida.

---

El Consejo de Ministros representa el otro legislador principal, al igual que el Parlamento. Además de ejercer funciones presupuestarias, es la institución que toma las decisiones en materia de política exterior y de seguridad común. Consta de

un representante de cada Estado a nivel ministerial. Según el tema que se esté tratando, los diferentes representantes proceden de ministerios distintos (las decisiones sobre la Política Agrícola Común, por ejemplo, serán tomadas por los Ministros de Agricultura, etc.). El Tratado Constitucional (art. I-23) menciona explícitamente solo dos formaciones de este consejo: el Consejo de Asuntos Generales, encargado de asegurar la coherencia de los trabajos de las diferentes configuraciones del Consejo de Ministros y de preparar las reuniones del Consejo Europeo; el Consejo de Asuntos Exteriores, responsable de elaborar la política exterior de la Unión. Este último sería presidido por el nuevo Ministro de Asuntos Exteriores, mientras que las demás formaciones del Consejo de Ministros seguirían manteniendo un sistema de rotación. Concretamente, se prevé una fórmula mediante la cual tres Estados miembros asumiría conjuntamente la presidencia por un período de dieciocho meses. El sistema que emerge sería, finalmente, muy parecido al actual.

En lo que se refiere a la definición de la mayoría cualificada en el Consejo de Ministros, el Tratado sustituye el sistema de voto ponderado negociado en Niza por el sistema de doble mayoría. A partir de noviembre del 2009, las decisiones del Consejo tendrían que ser aprobadas por una mayoría cualificada que represente el 55% de los miembros del Consejo y, a su

---

<sup>21</sup> Aquí el sentido de la palabra "presidir" se refiere al término anglosajón "chairman" y no tiene tanto el sentido de mandar o regir.

<sup>22</sup> Sutherland Meter, "A second president would be divisive", *Financial Times*, 19 de enero de 2003.

<sup>23</sup> Véase la *Versión consolidada provisional del Tratado por el cual se instituye una Constitución para Europa* en <[http://europa.eu.int/futurum/eu\\_constitution\\_es.htm](http://europa.eu.int/futurum/eu_constitution_es.htm)>.

vez, el 65% de la población de la Unión. Por lo demás, se establece que cada minoría de bloqueo tendría que componerse al menos de cuatro Estados miembros, para evitar que los tres países más grandes pudiesen bloquear la adopción de decisiones basándose en el factor población.

---

### **El Consejo de Ministros toma las decisiones en materia de política exterior y de seguridad común.**

---

Para fomentar la política exterior y de seguridad común se prevé otra innovación significativa: la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores, con más autoridad que la del actual “representante exterior” (Javier Solana) o que el Comisario de relaciones exteriores (Benita Ferrero-Waldner). Al ser una persona única, que represente el conjunto de la Unión en el extranjero y defienda una postura común, daría una mayor consistencia a este campo de acción. Este ministro también ocuparía el rol de viceministro de la Comisión, creando así un nexo entre las dos instituciones (Consejo de Ministros y Comisión).

La Comisión Europea es la entidad independiente que representa los intereses comunes de todos los Estados de la Unión. En el ámbito interior, proyecta e implementa las políticas comunes y administra el presupuesto comunitario. Tiene, además, la iniciativa legislativa. En la escena internacional, representa a la Unión en negociaciones comerciales (Organización Mundial de Comercio, por ejemplo).

La Comisión también adquiriría más autoridad gracias al nuevo tratado constitucional y, asimismo, cambiaría su composición para enfrentar la llegada pendiente de los representantes de los nuevos Estados miembros. Hasta el 2014, a cada Estado miembro le correspondería un comisario. Mientras que, posteriormente, el colegio de comisarios consistiría en un número de miembros equivalente a dos tercios de los Estados miembros (incluidos su presidente y el ministro de Asuntos Exteriores) elegidos mediante un sistema rotativo en condiciones de paridad entre los Estados. El presidente de la Comisión viene (y vendría) propuesto por el Consejo Europeo y elegido por el Parlamento Europeo.

Por último, las demás instituciones no sufrirían muchos cambios. La Constitución explica que “el Tribunal de Justicia comprenderá el Tribunal de Justicia Europeo, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados”<sup>24</sup>. Asimismo, seguirían existiendo el Banco Central Europeo, el Comité de las Regiones y el Comité Económico-Social.

Sin embargo, la convención no ha obtenido el apoyo suficiente para realizar innovaciones notables en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común (aparte de la ya mencionada figura del Ministro) o en el área de justicia e interior. Las decisiones se continuarían tomando, salvo en casos especiales y muy remotos, por unanimidad, lo que frecuentemente no permite la obtención de una postura común y única.

---

<sup>24</sup> Artículo I-28.1, del proyecto constitucional.

## CONCLUSIONES: ¿SE HAN CUMPLIDO LOS OBJETIVOS PLANTEADOS?

Debido a las altas expectativas en juego, habría sido casi imposible alcanzar todas las metas añoradas y satisfacer a todos los partícipes. Había demasiados intereses contrapuestos y, consecuentemente, la solución llegó mediante un compromiso, un gran compromiso. Por estas razones, no se ha podido complacer a todos, especialmente a aquellos con opiniones extremas o radicales. No obstante, los jefes de Estado y de gobierno aprobaron el tratado constitucional durante la presidencia irlandesa en junio del 2004 y firmaron la Constitución el 29 de octubre del mismo año en Roma. Una vez firmada, corresponde a los Estados miembros decidir si les convence, ya que *todos* deben ratificar el texto constitucional para que entre en vigor. Para la ratificación, algunos países han decidido efectuar referéndum populares, mientras que en otros los parlamentos nacionales tienen la última palabra. El primer país que sometió a referéndum (y aprobó) la constitución fue España, el 20 de febrero de 2005. Otros países, como el Reino Unido, Francia y Portugal, también convocarán a sus ciudadanos a resolver la cuestión directamente. El inconveniente que surge al someter dicha cuestión a plebiscito es que frecuentemente el tema se vincula con asuntos de política interna o se relaciona con cuestiones ajenas a él. Este podría ser el caso de Francia y el Reino Unido, donde sus jefes de Estado atraviesan por un momento

de escasa popularidad. En Francia, precisamente, hay desconcierto entre los ciudadanos debido a que confunden la aprobación del texto constitucional con su visto bueno a la entrada de Turquía a la UE y temen, además, las iniciativas de la Comisión sobre la liberalización de los servicios dentro del territorio de la Unión. En consecuencia, y no únicamente por motivos internos, existe la posibilidad de que el proyecto de tratado no sea aprobado. Francia celebrará su referéndum el 29 de mayo de 2005 y las previsiones son pesimistas. Igualmente, en el Reino Unido el proyecto constitucional ha obtenido severas críticas, entre las que destaca la de la revista semanal *The Economist*, que considera “*la basura*” el lugar más apropiado para el proyecto<sup>25</sup>.

---

### No se ha podido complacer a todos, en especial a los que tienen posiciones extremas.

---

Sin embargo, hay que tener en cuenta que en un contexto tan heterogéneo como la Unión Europea, y consecuentemente como asamblea constitucional, resulta muy duro llegar a cualquier tipo de acuerdo. Todos los grandes hitos y metas de la Unión, desde el mercado interior a la moneda única, se consiguieron mediante arduas luchas e importantes compromisos. En consecuencia, hay que evaluar si realmente se han abordado las cuestiones esenciales expuestas en la Declaración de Laeken: obtener una Europa más demo-

---

<sup>25</sup> “Where to file Europe’s new constitution”, *The Economist*, 21 de junio de 2003.

crática, más eficiente y, finalmente, más transparente. No hay duda de que la Convención se ha preocupado por el déficit democrático, concediéndole más poderes, legislativos, presupuestarios y de control político al Parlamento Europeo. Esta institución es la de mayor legitimidad democrática, ya que sus miembros son elegidos directamente por los ciudadanos de la Unión. Al presente, es de suma relevancia que los ciudadanos realmente se interesen por las actividades de dicho Parlamento y que incrementen su participación en las elecciones<sup>26</sup>. Asimismo, se ha razonado que este déficit democrático podría disminuir atribuyéndole un rol más significativo a los parlamentos nacionales. En este sentido, su participación en la vida comunitaria ha aumentado<sup>27</sup>, sin que ella sea, sin embargo, suficiente. Se hablaba de una intervención en la elección del futuro Presidente del Consejo Europeo, cuestión que no se llegó a concretar.

---

### Los conceptos de democracia, eficacia y transparencia se entrelazan.

---

La legitimidad democrática consiste también en acercar la idea y las metas europeas al ciudadano medio mediante la simplificación de los procedimientos, la toma de decisiones, la estructura legislati-

va y la división de poderes, tanto entre la Unión y los Estados miembros, como entre las instituciones. Los tres conceptos —democracia, eficacia y transparencia— se entrelazan, ya que un funcionamiento más transparente y simplificado de la Unión conlleva mayor eficiencia, comprensión por parte de los ciudadanos y, consecuentemente, un incremento del nivel democrático. Sin duda, la Convención ha procurado simplificar muchos aspectos de las actividades de la Unión. Se ha generalizado el procedimiento de codecisión (en el futuro llamado procedimiento legislativo) y eliminado muchos otros procedimientos. Asimismo, la existencia de solo seis tipos de actos jurídicos en lugar de más de quince, facilita drásticamente la comprensión. Finalmente, el hecho de tener un único texto constitucional, en lugar de cinco que se suceden y se solapan, de inmediato facilita el acceso y conocimiento de los objetivos y principios básicos de la Unión. Si bien algunos<sup>28</sup> esperaban un texto sencillo y básico, finalmente disponemos de un texto único de más de 300 páginas lo que, en apariencia, no facilita su alcance. No obstante, la primera parte del tratado es corta y engloba solamente 59 artículos. Encarna la arquitectura constitucional, ya que le proporciona al tratado la “claridad y coherencia sobre la procedencia de sus poderes y toma de decisio-

---

<sup>26</sup> Desgraciadamente, este no ha sido el caso en las últimas elecciones del Parlamento europeo en junio 2004.

<sup>27</sup> Como se vio, los parlamentos nacionales juegan un papel en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad.

<sup>28</sup> Entre ellos, el Ministro británico Jack Straw, que así lo expresa en su artículo de *The Economist* del 12 de octubre de 2002.

nes” necesaria<sup>29</sup>. Así también lo manifiesta una encuesta de la Unión Europea. Según Eurobarómetro<sup>30</sup>, desde la aparición de la Constitución europea, un mayor porcentaje de europeos están mejor informados sobre el funcionamiento y las actividades de la Unión.

---

**La Constitución propuesta  
no se asemeja totalmente a una  
constitución nacional ni a un  
tratado internacional típico.**

---

En conclusión, no se han podido satisfacer ni los intereses contrarios a una Unión Europea demasiado unida, ni aquellos que perseguían metas federalistas: la Unión seguiría, si entrase en vigor la Constitución, como un organismo *sui generis*, que encarnaría las diferencias y similitudes presentes en Europa, al igual que el mismo tratado por el que se instituye una Constitución. Esta no se asemeja completamente a una constitución nacional, ni se parece a un típico tratado internacional.

Al igual que la UE, no corresponde a ideas y organismos conocidos o preconcebidos, pero ha sido un logro de suma trascendencia histórica. Por lo demás, la nueva Constitución refleja una característica típica de la historia comunitaria: la Unión Europea alcanzó grandes metas y objetivos, pero todo sucedió pausadamente, mediante grandes compromisos que no siempre satisfacían las expectativas generadas. La Constitución ha alcanzado muchos de los objetivos establecidos, pero con numerosos compromisos y no siempre de una forma tajante. Quizás el público anhela un texto escueto que solucionase milagrosamente todos los problemas de la UE. Esto no ha sido posible, pero se ha dado un paso muy importante y se han corregido las cuestiones institucionales más urgentes, especialmente, con vistas a la ampliación. La UE se convertiría, gracias a esta Constitución, en un ente más democrático, transparente y eficaz. Sería viable que Giscard tuviese razón y su labor se equiparase algún día a la labor de los padres fundadores en Filadelfia.

---

<sup>29</sup> Straw, Jack, “By invitation / Jack Straw”, *The Economist*, 10 de julio de 2004.

<sup>30</sup> <[http://europa.eu.int/futurum/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/futurum/index_es.htm)>.