

La Convención Europea sobre el futuro de Europa

Marta Arpio Santacruz

Jefe de División en el Servicio Jurídico.
Consejo de la Unión Europea

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
 - II. LA COMPOSICIÓN Y EL MÉTODO DE TRABAJO DE LA CONVENCION
 - III. EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTI-
TUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA—a) *La delimitación de compe-
tencias entre la Unión Europea y los Estados miembros—b) La simplificación
de los Tratados de la Unión y de las Comunidades Europeas—c) La Carta de
los Derechos Fundamentales de la Unión—d) Participación de los Parlamentos
nacionales de los Estados miembros en la construcción europea—e) Preparar la
arquitectura institucional de la Unión para la ampliación—f) Otros temas*
 - IV. CONCLUSIÓN
-

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación por la Convención Europea el 13 de junio de 2003 del proyecto de «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» supuso el fin de año y medio de arduos trabajos para dar respuesta a una serie de temas que, según las Declaraciones de los Consejos Europeos de Niza y Laeken, debían ser examinados con el objeto de que la Unión Europea fuese más eficaz, más democrática y más transparente. El resultado de los trabajos de la Convención, una vez aprobado por la misma, habría de ser objeto de examen y aprobación por una Conferencia Intergubernamental clásica, similar a las que habían llevado a cabo anteriormente las distintas reformas de los Tratados. Tras la aprobación del texto modificando los tratados por la Conferencia Intergubernamental, los Parlamentos nacionales de los Estados miembros deberán ratificarlo como condición previa a su entrada en vigor.

La Convención Europea tiene su origen en el Consejo Europeo de diciembre del 2000. Aquellos que hubieran querido que el Tratado de Niza, aprobado en dicho Consejo, hubiese sido más ambicioso y consideraban que las reformas introducidas por el mismo no permitían hacer frente al reto de la ampliación, propusieron convocar en 2004 una nueva Conferencia Intergubernamental para examinar una serie de cuestiones que consideraban claves para el futuro de la Unión y llevar a cabo las modificaciones correspondientes en los tratados. Dado que, según algunos, los resultados de Niza habrían mostrado los límites del método intergubernamental para reformar los tratados, el Consejo Europeo decidió que la Conferencia intergubernamental estuviera preparada por una Convención cuya composición y reglas de funcionamiento fueron establecidas por el propio Consejo Europeo en diciembre de 2001 tomando como modelo la Convención que había redactado la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

II. LA COMPOSICIÓN Y EL MÉTODO DE TRABAJO DE LA CONVENCIÓN

El Consejo Europeo decidió que la Convención Europea estaría compuesta de un representante de los Jefes de Estado y de Gobierno y dos representantes de los Parlamentos nacionales, de cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea y de los Estados candidatos; de dieciséis representantes miembros del Parlamento Europeo; y de dos representantes de la Comisión Europea. Cada miembro de la Convención tendría un suplente. También se decidió que participarían como observadores: el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Defensor del Pueblo Europeo y los interlocutores sociales. En este sentido, la Convención se diferencia de las

LA CONVENCION EUROPEA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Conferencias Intergubernamentales por su composición más amplia, ya que estas últimas están formadas únicamente por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión Europea (el Parlamento Europeo participó como observador por primera vez en la Conferencia Intergubernamental de Niza). La mayor heterogeneidad de la composición de la Convención ha permitido asociar a la reforma de los Tratados a actores distintos de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y de la Comisión, y en especial a Parlamentarios nacionales, ya que son quienes deben ratificar posteriormente a su aprobación las modificaciones a los Tratados. Todos los Estados miembros y los Estados candidatos han tenido el mismo número de representantes, independientemente de su diversidad demográfica y de su peso económico.

Los miembros de la Convención podrían encuadrarse en tres corrientes distintas: la de Bruselas, ya conocedora del sistema (representantes del Parlamento Europeo y de la Comisión); la de los Gobiernos de los Estados miembros, que fueron los actores principales en las Conferencias Intergubernamentales anteriores y conocedores por lo tanto del sistema, pero sin una posición común de principio en muchos de los temas; y, finalmente, la de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, más cercanos a los ciudadanos de los distintos Estados que componen la Unión pero más lejanos de la sede de las Instituciones de la Unión, y que participaban por primera vez en la elaboración de un texto destinado a reformar los Tratados; su conocimiento de los temas de la Unión era más el fruto de los debates políticos internos en los distintos Estados que de su participación directa en las Instituciones comunitarias. A ello hay que añadir a los representantes de los Estados candidatos, tal vez desconocedores del sistema al inicio de los trabajos de la Convención, dado que nunca habían participado ni en una Conferencia Intergubernamental ni en las Instituciones de la Unión, pero sin duda con una experiencia sobre el mismo adquirida al final de dichos trabajos.

Esta composición más heterogénea que la de la Conferencia Intergubernamental, ha permitido también posibilidades más amplias de alianzas entre los miembros de la Convención: unas veces entre sus distintos componentes, otras entre familias políticas, otras dentro de una misma componente (p. ej.: Estados menos poblados, en el tema de Instituciones). En este sentido, hay que destacar que, si bien el papel de las componentes era inexistente al comienzo de los trabajos de la Convención, al final de los mismos fue importante y contribuyó decisivamente a la formación de un consenso. Así, en las últimas semanas de trabajos de la Convención, tales componentes se reunieron con frecuencia para examinar las propuestas del Presidium, principalmente en el tema institucional, lo que facilitó la consecución del consenso. Cabe destacar también el acercamiento entre la componente del Parlamento Europeo y la de los Parlamentos nacionales hacia el fin de los trabajos de la Convención, llegando a celebrar alguna reunión conjunta, y siendo las familias políticas quienes actuaron principalmente de puente entre esas dos componentes.

La Convención Europea también se diferencia de la Conferencia Intergubernamental por su distinto método de trabajo. Así como en la Conferencia Intergubernamental los Gobiernos de los Estados miembros negocian según el método diplomático, en la Convención se ha trabajado a varios niveles:

a) En pleno, en el que han participado la totalidad de sus miembros, así como los suplentes.

b) En grupos de trabajo o círculos de reflexión, formados por un grupo reducido de miembros de la Convención y de suplentes, presididos por un miembro del Presidium, cuya composición intentaba reflejar las distintas componentes de la Convención. Los grupos de trabajo han examinado temas concretos, sobre la base de un mandato preciso de la Convención, y adoptado por consenso las oportunas recomendaciones a la Convención. Dichas recomendaciones serían posteriormente discutidas por el pleno de la Convención, el cual, en general, ha adoptado sin grandes modificaciones las recomendaciones de los distintos grupos de trabajo. La Convención estableció once grupos de trabajo y tres círculos de reflexión sobre los distintos temas objeto de examen, tales como el principio de subsidiariedad, la Carta de los derechos fundamentales de la Unión, la personalidad jurídica de la Unión, las competencias de la Unión, el papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea, o la simplificación de los tratados. Al final de la Convención, se establecieron tres círculos de reflexión (sobre el Tribunal de justicia, sobre el procedimiento presupuestario y sobre los recursos propios de la Unión), que, si bien seguían la misma lógica que los grupos de trabajo, estaban destinados a examinar temas mucho más concretos que aquéllos y en un período mucho más reducido.

c) A nivel de Presidium, compuesto por 12 miembros: el Presidente de la Convención, los dos Vicepresidentes, dos representantes de los miembros del Parlamento Europeo, dos representantes de la Comisión, dos representantes de los Parlamentos nacionales y los representantes de los Gobiernos español, danés y griego (los tres Estados que ejercieron la Presidencia de la Unión Europea durante los trabajos de la Convención). Un miembro de la Convención representante de los países candidatos fue invitado a participar como observador. El Presidium ha sido el motor de los trabajos de la Convención, ya que es quien ha establecido el programa de los trabajos, ha sintetizado los resultados de los debates de la Convención y ha hecho las propuestas concretas a la misma.

Los trabajos de la Convención se han caracterizado por una total transparencia y apertura al exterior por lo que se refiere a sus sesiones en pleno, ya que todas las sesiones de la Convención tenían carácter público y todos sus documentos oficiales estaban disponibles en la página web de la Convención. No ha sido éste el caso de las reuniones de los grupos de trabajo y, sobre todo, de las reuniones del Presidium. Éstas últimas han tenido lugar siempre a puerta cerrada. Por lo que se refiere a la Conferencia Intergubernamental, en la última Conferencia se dio un paso importante en lo que a

transparencia se refiere, ya que todos los documentos de la CIG se hicieron públicos.

Otro rasgo característico de la Convención ha sido el de la regla de adopción de decisiones. Así como en las Conferencias Intergubernamentales las decisiones se toman por común acuerdo de todos sus miembros, lo que supone que cada uno de ellos dispone de un derecho de veto, la Convención ha adoptado sus decisiones por consenso, que excluye dicho derecho de veto, pero sin que existiera una definición concreta de dicho consenso. En realidad, la existencia de dicho consenso en cada caso era juzgado por el Presidente de la Convención de una manera discrecional. Así, en algunos casos, se constató la existencia de consenso con una parte de los miembros de la Convención en contra de una propuesta. En este ámbito hay que señalar que, según la Declaración de Laeken, los representantes en la Convención de los Estados candidatos a la adhesión, si bien han participado plenamente en las deliberaciones, no podían impedir el consenso que pudiera alcanzarse entre los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros y de las Instituciones de la Unión.

III. EL CONTENIDO DEL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Antes de hacer un breve recorrido por las principales innovaciones del Tratado Constitucional, habría que destacar que, durante los trabajos de la misma, ha estado muy presente la dicotomía «federación versus confederación», que se ve reflejada en las distintas posiciones de los miembros de la Convención en cuanto a la naturaleza que debería tener el resultado final de los trabajos de la misma: para unos, habría de constituir un tratado internacional clásico; para otros, debía tratarse de una Constitución de la misma naturaleza que la de los Estados miembros. La propia Declaración de Laeken simplemente dejaba la cuestión abierta, al expresar que «se plantea finalmente la cuestión de si esta simplificación y reestructuración (de los Tratados) deberían conducir en el futuro a la adopción de un texto constitucional». La necesidad de encontrar un compromiso entre ambas corrientes se refleja, sin ir más lejos, en el título del texto aprobado por la Convención: «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa».

El contenido del texto también refleja la necesidad de encontrar un compromiso entre las dos corrientes, en varias de sus disposiciones. Cabe citar como ejemplo el nuevo artículo IV-7 sobre el procedimiento de revisión del Tratado Constitucional, que combina el método de la Convención y el de la Conferencia Intergubernamental clásica. Asimismo, si bien dicho artículo en su párrafo 3 contiene el procedimiento de revisión puramente intergubernamental, el párrafo 4 refleja una cierta apertura hacia los que proponían una revisión constitucional de tipo «federal» (aprobación de las reformas si éstas son aprobadas por un umbral determinado de Estados miembros y de población), ya que prevé que el Consejo Europeo tome conocimiento de la cuestión en caso de que las cuatro quintas partes de los

Estados miembros lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación.

La Convención refleja así de nuevo la paradoja de la construcción europea. En la Federación, los Estados empiezan por ceder sectores clave de su soberanía (política exterior, de defensa, justicia a nivel federal, financiación de estos sectores mediante un presupuesto federal, con impuestos a nivel federal) a un Ejecutivo central fuerte, democráticamente elegido. En la Unión Europea, por el contrario, se ha seguido el camino contrario: los Estados miembros han seguido ejerciendo los poderes clásicos de la soberanía y a la Unión se le han reconocido progresivamente competencias en el ámbito de la integración económica, con la realización del mercado interior y la moneda única, quedando por ceder las políticas que tienen un carácter más federal. Puede decirse que, en este sentido, la Unión es una construcción única, a medio camino entre la federación y la confederación, y que el Tratado Constitucional no sólo mantiene esa naturaleza híbrida, sino que la formaliza. Así, en el artículo 1 del mismo, se establece que la Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr los objetivos de la Unión y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran.

Los Consejos Europeos de Niza y Laeken dieron un mandato a la Convención para examinar una serie de grandes temas que consideraron necesarios esclarecer con vistas a conseguir un triple objetivo: acercar la Unión a los ciudadanos, determinar el papel que la Unión Europea debe tener en el nuevo contexto mundial, y estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada. Dichos temas son:

- a) Mejor delimitación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros y, de manera especial, el principio de subsidiariedad como principio regulador del ejercicio de competencias.
- b) Simplificación de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea.
- c) Estatuto a otorgar a la Carta de Derechos Fundamentales.
- d) Papel de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en la construcción europea, especialmente en lo que se refiere a dotar de mayor legitimidad democrática a la Unión.
- e) Preparar la arquitectura institucional de la Unión para la ampliación.

A estos temas hay que sumar los temas añadidos a la agenda por la propia Convención, ya que cuando tuvieron lugar los primeros debates en la Convención sobre las misiones de la Unión, la Convención estimó que había tres temas suplementarios que debía examinar:

–La política exterior y de seguridad común de la Unión, así como la política de defensa;

–El espacio de libertad, seguridad y justicia;

-La Unión económica y monetaria.

Desde el principio de sus trabajos, la Convención se centró en los cuatro primeros temas, dejando para el final los temas más delicados a examinar: el tema institucional y el de la política exterior y el de seguridad común.

a) La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros

A diferencia de sus Estados miembros, la Unión tiene competencias en un ámbito determinado sólo sí y en la medida en que sus miembros le han atribuido dichas competencias, sea totalmente en un ámbito determinado, sea parcialmente. Este principio básico, llamado «principio de atribución de competencias», que había sido objeto de una amplia jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se ha consagrado por primera vez en el texto del Tratado junto a los principios que rigen el ejercicio de las competencias por parte de la Unión Europea, a saber, los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (art. 9). En virtud del principio de atribución, «la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución, con el fin de lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros» (art. 9 § 2). La consagración y definición de dicho principio en la Constitución es un paso importante en la clarificación de la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros al poner de relieve que las competencias de la Unión son limitadas y que la competencia de los Estados miembros tiene carácter residual con relación a la de la Unión.

El Tratado Constitucional establece y define las tres categorías de competencias de que dispone la Unión en función de quien tenga la competencia legislativa a título principal: la Unión Europea (competencias exclusivas), los Estados miembros (competencias de apoyo) o ambos (competencias compartidas). Al mismo tiempo, enumera las políticas que caen dentro de cada una de estas tres categorías de competencias. En la lectura del Tratado Constitucional se observa que las competencias exclusivas, que podría decirse constituyen el núcleo «federal» de la Unión Europea, son poco numerosas: se trata de la política monetaria de la zona euro, de la política comercial común, de la unión aduanera, de la conservación de recursos biológicos en el espacio marítimo, y de la conclusión de algunos acuerdos internacionales (art. 12). Lo mismo ocurre con las competencias de apoyo. Por el contrario, la gran parte de las competencias de la Unión son competencias compartidas con los Estados miembros. Por ello, una parte de los miembros de la Convención estaba a favor de enumerar en el Tratado Constitucional los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión y de competencia de apoyo, pero no los ámbitos de competencia compartida, ya que consideraban que se trataba de una categoría residual que no debía ser objeto de enumeración en el Tratado. Para encontrar un compromiso entre éstos y los que estaban a favor de una enumeración exhaustiva de todos los ámbitos

de competencia de la Unión, incluyendo los ámbitos de competencia compartida, la Convención optó al final por enumerar los ámbitos de competencia compartida, pero no de una manera exhaustiva (art. 13).

Con todo, la categorización de las competencias de la Unión en sus distintos ámbitos de actividad constituye más una cuestión de clarificación que de fondo, ya que las competencias actuales de la Unión no han cambiado sustancialmente con el Tratado Constitucional, salvo en el ámbito del espacio de libertad, justicia e interior, donde se han ampliado.

Finalmente, hay que señalar que el Tratado constitucional consagra el importante principio de la primacía del Derecho de la Unión sobre el Derecho de los Estados miembros (art. 10), principio que había sido establecido y desarrollado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, y que se recoge por primera vez en un Tratado de la Unión.

Como se verá más adelante, otra innovación importante de la Constitución es el establecimiento de un mecanismo de control del respeto al principio de subsidiariedad en el ejercicio por parte de la Unión de sus competencias, mecanismo de control en el que los Parlamentos nacionales de los Estados miembros tienen un papel fundamental.

b) La simplificación de los Tratados de la Unión y de las Comunidades Europeas

El proyecto de Tratado Constitucional lleva a cabo una importante simplificación de los Tratados en los que se basa la Unión al fusionar en un Tratado único el Tratado sobre la Unión Europea y el Tratado de la Comunidad Europea, y reestructurar al mismo tiempo el contenido de ambos Tratados en un nuevo Tratado que los abroga y sustituye.

Las deliberaciones y conclusiones del pleno de la Convención sobre las recomendaciones de los grupos de trabajo destinados a examinar los cuatro primeros temas, especialmente las del grupo sobre la personalidad jurídica y sobre la simplificación de los Tratados, permitieron al Presidium presentar a la Convención, en octubre de 2002, un proyecto de estructura del futuro tratado que simplificaba, fusionaba y reorganizaba los tratados existentes en un tratado único y que constituiría el germen del futuro Tratado Constitucional que sería aprobado por la Convención.

Dicha fusión y reestructuración han sido posibles gracias al reconocimiento expreso, a la Unión, de una personalidad jurídica única (art. 6), lo que ha permitido que la Unión Europea absorba y sustituya a la Comunidad Europea, que desaparecerá con la entrada en vigor del Tratado constitucional.

El nuevo Tratado Constitucional está compuesto de cuatro Partes:

–La Parte I, que recoge las disposiciones fundamentales y reglas esenciales de la Unión: definición, objetivos y valores de la Unión, derechos fundamentales y ciudadanía de la Unión, competencias de la Unión, las Instituciones de la Unión, los actos jurídicos de la Unión, la vida democrática de la

LA CONVENCION EUROPEA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Unión, las finanzas de la Unión, la adhesión y pertenencia a la Unión, la revisión del Tratado constitucional, etc.

-La Parte II, que incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, dándole así rango de Tratado.

-La Parte III, que agrupa las disposiciones relativas a las políticas y al funcionamiento de la Unión.

-La Parte IV, que recoge las disposiciones generales y finales.

El Tratado se ve completado por cinco nuevos Protocolos y tres Declaraciones. A ellos habrá que añadir los Protocolos ya existentes actualmente, que la Convención no examinó, pero que deberán ser objeto de examen por la Conferencia Intergubernamental.

Sin embargo, la simplificación llevada a cabo por el Tratado Constitucional va más allá de la fusión y de la reestructuración de los Tratados actuales. El Tratado Constitucional efectúa también una simplificación importante del número de instrumentos y de procedimientos de adopción de decisiones de los que dispone la Unión, así como de su terminología, reteniendo denominaciones para los mismos más comprensibles para los no expertos.

Por lo que se refiere a los instrumentos, los más de quince tipos de actos distintos que puede adoptar actualmente la Unión sobre la base de los Tratados actuales se verán reducidos a seis, utilizando para una parte de los mismos una terminología más conocida en los sistemas jurídicos nacionales y, por lo tanto, más comprensible para los ciudadanos. Además, se establece una distinción entre los actos legislativos y los no legislativos (art. 32). Los seis tipos de actos que la Unión podrá adoptar sobre la base del nuevo Tratado son las Leyes, las Leyes-marco (actos legislativos), los reglamentos europeos, las decisiones europeas, las opiniones y los dictámenes (actos no legislativos), éstos dos últimos sin carácter vinculante.

En cuanto a la simplificación de los procedimientos de adopción de decisiones de la Unión, el Tratado Constitucional hace del procedimiento actual de codecisión -en el que Parlamento Europeo y Consejo legislan conjuntamente en un pie de igualdad, que pasará a denominarse «procedimiento legislativo»-, el procedimiento general para la adopción de actos legislativos (Leyes y Leyes-marco europeas), salvo alguna excepción en la que es el Consejo de Ministros o el Parlamento Europeo el que legisla, con la participación de la otra Institución (art. 33 § 2).

Interesante es también la introducción en el Tratado Constitucional de una cierta jerarquía de los actos de la Unión mediante la introducción de los «reglamentos delegados». El Tratado Constitucional reconoce al Parlamento y al Consejo, cuando adopten Leyes y Leyes-marco, la facultad de delegar en la Comisión la adopción de reglamentos delegados que completen o determinen elementos no esenciales de la Ley o de la Ley-marco; la regulación de los elementos esenciales de un ámbito queda reservada a la Ley o Ley-marco europea (art. 35). Los reglamentos delegados constituyen

así un instrumento a la disposición del legislador que permitirá aligerar su carga, nada desdeñable en una Europa de veinticinco miembros donde el procedimiento legislativo ha pasado a ser el procedimiento general de adopción de decisiones. Sin embargo, la utilidad real de las disposiciones del Tratado Constitucional sobre los reglamentos delegados dependerá en gran parte de la voluntad del legislador, es decir, del Parlamento Europeo y del Consejo, de legislar únicamente sobre los aspectos esenciales de un sector, y de dejar a la Comisión la regulación de los aspectos más técnicos o no esenciales del mismo.

El Tratado establece asimismo una distinción entre los reglamentos delegados y los de pura ejecución administrativa o presupuestaria (art. 36). En este sentido, el Tratado Constitucional recuerda que, por regla general, son los Estados a quienes compete la adopción de las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos obligatorios de la Unión y que la Unión no interviene más que en caso de que se requieran condiciones uniformes de ejecución de dichos actos.

c) La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión

Con la inclusión, en el Tratado Constitucional, de la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión, la Convención ha zanjado una cuestión que dejó abierta la Convención que elaboró dicha Carta: la del estatuto de la misma. Redactada por una Convención similar a la actual, el Consejo Europeo de Niza la había proclamado, pero sin darle valor jurídico: mientras que una gran parte de los Estados miembros estaba a favor de darle valor jurídico obligatorio, algunos Estados querían que el valor de la Carta fuera puramente declaratorio. Por esta razón, la declaración de Niza incluyó entre los temas a tratar por la Conferencia Intergubernamental el del estatuto a dar a la Carta de los Derechos Fundamentales. Durante los trabajos de la actual Convención Europea, las divergencias anteriores sobre el estatuto de la Carta dieron paso a un consenso a favor de su integración en el dispositivo del Tratado Constitucional.

Dicho consenso fue precedido de una discusión sobre si la Carta de los Derechos Fundamentales debía ser integrada en el texto constitucional mediante una simple referencia a la misma, o incluyéndola en un Protocolo a dicho Tratado, o mediante la plena incorporación en el dispositivo del Tratado Constitucional. Finalmente, fue esta tercera opción la que prevaleció y la Carta constituye la Parte II del Tratado constitucional (art. 7 § 1). El Tratado también incluye una base jurídica para permitir la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (art. 7 § 2). Dicha base jurídica era necesaria dada la ausencia de competencia en los tratados actuales para dicha adhesión, tal y como lo había confirmado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea. Finalmente, la Convención ha constatado que las «Explicaciones» redactadas por el Presidium de la Convención que elaboró la Carta, actualizadas bajo la autoridad del Presidium de la

Convención actual, constituyen un elemento importante para la interpretación de la misma.

La introducción de la Carta de los Derechos Fundamentales en el Tratado Constitucional constituye un elemento importante en el carácter constitucional del mismo, ya que la existencia de un catálogo de derechos fundamentales es una de las características de las Constituciones a nivel nacional.

d) Participación de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en la construcción europea

El Tratado Constitucional reconoce un mayor papel a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en la construcción europea y consagra al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales como fuentes complementarias de legitimidad en el seno de la Unión. Hasta ahora, los Parlamentos nacionales de los Estados miembros participaban en la construcción comunitaria principalmente a través de la influencia que podían ejercer en sus Gobiernos cuando estos últimos establecían su posición con vistas a una decisión del Consejo de Ministros, así como mediante la ratificación de los resultados de las Conferencias Intergubernamentales destinadas a modificar los Tratados.

Con el objeto de permitir a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros el ejercer mejor su poder de control sobre los Gobiernos de los Estados miembros, el Tratado Constitucional introduce, en el «Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea», una serie de disposiciones destinadas a mejorar la información de éstos últimos sobre las actividades de la Unión con carácter general, y sobre las propuestas legislativas de la Comisión en particular. Dicho Protocolo establece también que los Parlamentos nacionales deben disponer de un plazo suficiente para examinar dichas propuestas de textos legislativos y dar a conocer su posición a su Gobierno respectivo antes de que tenga lugar la deliberación en el Consejo de Ministros. Con estas disposiciones, es la primera vez que se establece un vínculo directo entre los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y las Instituciones comunitarias, ya que hasta ahora los Parlamentos nacionales recibían información sobre las propuestas legislativas de la Unión únicamente en ámbitos muy limitados y a través de sus Gobiernos. Con las nuevas disposiciones, son las Instituciones comunitarias las que informan directamente a los Parlamentos nacionales sobre las actividades de la Unión.

Otra novedad importante introducida por la Convención, fruto de los trabajos del grupo sobre el principio de subsidiariedad, es el establecimiento en la Constitución de un mecanismo que permite a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros controlar directamente la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las Instituciones de la Unión. Cabe recordar que dicho principio, introducido por el Tratado de Maastrich, es un principio básico en el ejercicio por parte de la Unión de las competencias compartidas, ya que en virtud del mismo la Unión intervendrá solamente en la

medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. A través de un mecanismo complejo establecido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado constitucional, los Parlamentos nacionales de los Estados miembros pueden llegar a provocar el reexamen o la retirada de una propuesta legislativa por parte de la Comisión en caso de que estimen que dicha propuesta no respeta el principio de subsidiariedad. Asimismo, ven reconocida la facultad de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (a través de sus Gobiernos) en caso de que consideren que al acto legislativo adoptado por el legislador incumple dicho principio.

Finalmente, los Parlamentos nacionales participarán de manera directa en la fase de elaboración y discusión de las propuestas de revisiones del Tratado Constitucional, mediante la introducción en el mismo del procedimiento de la Convención para las reformas futuras de dicho Tratado.

El establecimiento del Congreso, propuesto por el Presidente de la Convención, no tuvo gran apoyo. Con la introducción del Congreso en el Tratado, el Presidente proponía crear un foro de encuentro entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, foro al que se le podrían atribuir algunas competencias concretas (como, por ejemplo, la elección del Presidente de la Comisión). Dado el poco apoyo que dicha figura tuvo desde el principio —ya que muchos consideraban innecesaria la creación de una nueva Institución y sus correspondientes servicios—, la figura del Congreso no llegó a ser discutida en detalle por la Convención. Sin embargo, al final de los trabajos, en parte como consecuencia del acercamiento que tuvo lugar en la misma entre los representantes del Parlamento Europeo y los de los Parlamentos nacionales, el terreno era más favorable a su aceptación, pese a lo cual no fue incluida ni regulada la figura del Congreso en el proyecto del Tratado Constitucional.

e) Preparar la arquitectura institucional de la Unión para la ampliación

El capítulo institucional fue el más difícil en los trabajos de la Convención, lo cual no es de extrañar si se considera que también fue uno de los temas más difíciles en las dos Conferencias Intergubernamentales anteriores, la de Amsterdam y la de Niza. Según algunos miembros de la Convención, las soluciones aportadas por dichas Conferencias intergubernamentales al tema institucional no eran satisfactorias y, por lo tanto, la Convención tenía que examinar el tema de nuevo.

Una de las principales dificultades del tema radica en el hecho de que cualquier propuesta en este ámbito tiene que encontrar un equilibrio entre los dos elementos constitutivos de la Unión: una Unión de ciudadanos y una Unión de Estados. Las grandes diferencias de población entre los Estados miembros de la Unión (y de los Estados candidatos), donde seis Estados miembros representan el 74% de la población de la Unión y el 85% de su

LA CONVENCION EUROPEA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Producto Interior Bruto, ocho Estados miembros, el 19% de la población, y once Estados miembros el 7%, hace más difícil el encontrar un equilibrio en este tema que pueda ser aceptable para todos.

El tema institucional ha sido el único que no ha sido objeto de un grupo de trabajo, y que se ha debatido directamente por el Pleno de la Convención. Además, fue el último tema que se discutió, ya que no se incluyó en el orden del día de las sesiones de la Convención hasta el mes de febrero de 2003, cuando ya estaban notablemente avanzados los trabajos de la misma. El Presidium consagró largas e intensas sesiones a presentar propuestas los miembros de la Convención.

Para llegar a un acuerdo en este tema fueron necesarias, no sólo varias sesiones de la Convención, sino también varias reuniones de las componentes, para examinar las distintas propuestas presentadas por el Presidium con vistas a un acuerdo final.

Antes de entrar a examinar las modificaciones introducidas por el Tratado Constitucional en las distintas Instituciones, hay que señalar con carácter general que la mayor parte de las modificaciones introducidas por el Tratado Constitucional en el ámbito institucional entrarán en vigor en noviembre de 2009. Ello se debe, en gran parte, al hecho de que el Parlamento Europeo y la Comisión deben ser renovados en 2004 por un período de cinco años. La Convención consideró poco realista pensar que la Constitución pudiera ser ratificada y entrar en vigor en los veinticinco Estados miembros antes de esa fecha. Por otra parte, la Convención estimó necesario que en la Comisión que se constituirá en 2004 para asumir sus funciones en 2005, la primera tras la última adhesión, todos los nuevos Estados miembros estuviesen representados.

Los resultados de los trabajos de la Convención en el terreno institucional pueden resumirse como sigue:

i. *Parlamento Europeo*

A pesar de que desde el principio del debate sobre los temas institucionales se consideró que el equilibrio institucional existente entre el Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión Europea debería ser mantenido, en realidad el Parlamento Europeo es el gran ganador en el nuevo Tratado Constitucional, principalmente al ver reconocido el «procedimiento legislativo» como procedimiento general para la adopción de los actos legislativos de la Unión, es decir, las Leyes y las Leyes-marco europeas. Las excepciones al mismo se limitan a los sectores que tienen una incidencia importante en el orden constitucional de los Estados miembros (p. ej.: modalidades del ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y en las elecciones al Parlamento Europeo (art. III-10) o que son muy sensibles para algunos de ellos (p. ej.: la fiscalidad o algunos aspectos de la política social). Para satisfacer a aquellos que hubieran deseado la generalización total, sin excepciones, del «procedimiento legislativo» para la adopción de los actos legislativos, el Tratado Constitucional

incluye una disposición que permite dicha generalización por decisión del Consejo Europeo, sin necesidad de recurrir al procedimiento de revisión del Tratado constitucional (art. 24 § 4). El hecho de que la decisión del Consejo Europeo deba tomarse por unanimidad hace difícil la aplicación en la práctica de dicha disposición.

La Convención ha evitado establecer en el Tratado Constitucional la composición del Parlamento Europeo (a partir de 2009) y ha preferido que sea el Consejo Europeo quien lo haga, según una regla de representación decrecientemente proporcional, con un umbral mínimo de cuatro miembros por Estado miembro y un número máximo de setecientos treinta y seis miembros (art. 19 § 2). El Consejo Europeo deberá adoptar su decisión por unanimidad y a propuesta y con la aprobación del propio Parlamento Europeo.

La Constitución otorga también al Parlamento Europeo el poder de elegir al Presidente de la Comisión por mayoría de sus miembros, sobre la base de un candidato propuesto por el Consejo Europeo. En caso de que el candidato propuesto no obtenga dicha mayoría, el Consejo Europeo deberá proponer al Parlamento Europeo un nuevo candidato en el plazo de un mes (art. 26 § 1). Actualmente, el Presidente de la Comisión es nombrado por el Consejo por mayoría cualificada y tras haber obtenido la aprobación del Parlamento Europeo.

Finalmente, cabe señalar que el Parlamento Europeo se ve reconocido el derecho de presentar proyectos de revisión del Tratado Constitucional y que participará en la discusión de los mismos con la introducción en el Tratado del procedimiento de la Convención para preparar la Conferencia Intergubernamental (art. IV-7 § 1).

ii) *Consejo Europeo*

Es indudable que, desde su creación en 1974, el Consejo Europeo, dónde se reúnen periódicamente los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros, así como el Presidente de la Comisión, ha jugado un papel fundamental para dar los impulsos necesarios al desarrollo de la Unión. Basta recordar, a título de ejemplo, que fue el Consejo Europeo quien decidió la introducción de una moneda única en la Unión, el euro, o quien estableció las bases para dotar a la Unión de una política exterior y de seguridad común que incluyera la defensa.

En el Tratado Constitucional, al Consejo Europeo se le reconoce el estatuto de Institución y está dotado de una Presidencia estable (arts. 20 y 21). El Tratado Constitucional acaba con la actual rotación semestral de la Presidencia del Consejo Europeo, al prever que este último elija a su Presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez. La opción barajada en un primer momento de establecer en la Constitución que el Presidente del Consejo Europeo debía ser o haber sido miembro del Consejo Europeo no fue mantenida al final, y la Convención prefirió que fuera el propio Consejo Europeo quien decidiera si debía o no exigir esa condición. Lo que sí establece la Constitución es

LA CONVENCION EUROPEA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

que el Presidente del Consejo Europeo no pueda ejercer un mandato nacional, para permitirle concentrarse exclusivamente en las labores de la Presidencia. Con ello, a partir de ahora, tanto el Consejo Europeo como el Parlamento Europeo y la Comisión Europea tendrán Presidencias estables.

La introducción de una Presidencia estable para el Consejo Europeo fue la consecuencia de un intenso y difícil debate entre quienes estaban a favor de reforzar el Consejo Europeo con una Presidencia por un plazo superior a seis meses, y aquellos que temían que el establecimiento de una Presidencia más estable fuese en detrimento del Presidente de la Comisión, a la que ven como el elemento «federal» del sistema. Al final, si bien el Tratado Constitucional introduce una estabilidad en la Presidencia del Consejo Europeo, en aras de un compromiso no se han reforzado los poderes del Presidente del Consejo Europeo, tal y como querían algunos, y las funciones del Presidente del Consejo Europeo no serán muy distintas de las actuales. Tampoco se ha previsto, como se pretendió en principio para mantener y mejorar la coherencia y eficacia del sistema, que el Presidente del Consejo Europeo tenga un papel de coordinación respecto de las distintas formaciones del Consejo. Por ahora, el único poder directo que el Consejo Europeo ve reconocido sobre el Consejo de Ministros es el de decidir cuáles deben ser sus formaciones, y el de establecer las reglas para una rotación igualitaria de la Presidencia de las mismas. En realidad, el papel real del Presidente del Consejo Europeo tal y como lo ha propuesto la Convención es un elemento que deberá definirse en gran parte con la práctica.

El Presidente del Consejo Europeo asumirá también, en el rango que le es propio, la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común, sin perjuicio de las competencias del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

iii) *Consejo de Ministros*

Tres temas principales han sido objeto de discusión en la Convención, por lo que se refiere al Consejo de Ministros:

- a) Formaciones
- b) Presidencia
- c) Voto por mayoría cualificada (ámbito de aplicación y definición).
 - a) Sobre el tema de las *formaciones del Consejo*, el Tratado Constitucional propone centrar el Consejo de Ministros en dos grandes *formaciones*: el Consejo de Asuntos Exteriores y el Consejo Legislativo y de Asuntos Generales (art. 22).

El Consejo Legislativo y de Asuntos Generales debería, según el Tratado Constitucional, convertirse en la piedra angular del sistema y asegurar la coherencia y la síntesis de los trabajos del Consejo de Ministros, hoy disperso en numerosos Consejos especializados (art. 23). Cuando actúe en su función de Consejo de Asuntos Generales, dicho Consejo preparará las reunio-

nes del Consejo Europeo y supervisará las actuaciones consecutivas a éstas. En su función de Consejo Legislativo, debería ser el único Consejo habilitado para deliberar y adoptar actos legislativos en los distintos ámbitos de actividad de la Unión, y con plena transparencia, ya que sus sesiones deberán ser públicas.

Hasta ahora, cada formación del Consejo ejercía la función legislativa en el ámbito objeto del mismo. Los favorables a la introducción en el Tratado Constitucional de una formación legislativa única del Consejo, consideraban que el Consejo de Ministros debía convertirse en la segunda Cámara de un futuro Parlamento bicameral de la Unión Europea y que el Parlamento Europeo debía constituir la primera Cámara. Sin embargo, dado que el Consejo de Ministros ejerce también importantes tareas ejecutivas –difícilmente separables en la práctica de las tareas legislativas en un mismo ámbito– y que una gran mayoría de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en la Convención estuvieron en contra de la existencia de una formación legislativa única del Consejo, hay pocas posibilidades de que el Consejo Legislativo figure como formación única del Consejo en el texto final del tratado que será aprobado por la Conferencia Intergubernamental.

Por lo que se refiere al Consejo de Asuntos Exteriores, segunda formación del Consejo de Ministros consagrada en la Constitución, le competará la elaboración de las políticas exteriores de la Unión según las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, así como velar por la coherencia de la acción de la Unión en el exterior. Estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Por lo que se refiere a las demás formaciones especializadas del Consejo, debe ser el Consejo Europeo quien adopte una decisión estableciendo cuáles son las otras formaciones en las que puede reunirse el Consejo de Ministros.

b) En cuanto a la *Presidencia de las formaciones del Consejo* (art. 23 § 4), el proyecto de Tratado Constitucional deja en gran parte abierto este tema, salvo por lo que se refiere al Consejo de Asuntos Exteriores, que establece que esté presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Según el Tratado, la Presidencia de las demás formaciones del Consejo de Ministros será desempeñada por los representantes de los Estados miembros en el mismo sobre la base de una decisión del Consejo Europeo, que establecerá asimismo las reglas de un sistema de rotación en la Presidencia de los mismos en condiciones de igualdad. La Constitución establece también que la Presidencia de las distintas formaciones del Consejo sea desempeñada por períodos de al menos un año, con lo que se intenta dar una mayor estabilidad a la misma. Sin embargo, el Tratado Constitucional no establece ninguna disposición sobre la coordinación entre las Presidencias de los distintos Consejos, disposiciones que serán necesarias para garantizar la eficacia y la coherencia del trabajo del Consejo en su conjunto.

c) El Tratado constitucional hace del *voto por mayoría cualificada* la regla general para la adopción de decisiones por el Consejo y prevé un aumento de los casos en los que éste decide por mayoría cualificada. La unanimidad únicamente subsiste con carácter excepcional en algunos sectores sensibles para algunos Estados miembros como el social, el fiscal o el de la política exterior y de seguridad común, o para disposiciones de un carácter cuasi constitucional.

Una parte de los miembros de la Convención estaba a favor de suprimir totalmente las excepciones a la regla de la unanimidad, invocando para ello el hecho de que, en una Europa de veinticinco o veintiocho miembros, la existencia de dicha regla de voto en un ámbito bloquearía la adopción de decisiones en el mismo, ya que cada Estado miembro dispondría de un derecho de veto. Finalmente, en aras de un compromiso final, la Convención mantuvo la regla de la unanimidad en algunos ámbitos. Sin embargo, el Tratado Constitucional introduce una «pasarela» que permite al Consejo Europeo decidir el paso a la mayoría cualificada en dichos ámbitos sin necesidad de revisión constitucional, incluido el sector de la política exterior y de seguridad común (art. 24 § 4). Sin embargo, el hecho de que dicha decisión deba adoptarse por unanimidad hace que esta posibilidad que ofrece el Tratado constitucional sea de difícil aplicación en la práctica.

Por lo que se refiere a la *definición de la mayoría cualificada*, el Tratado Constitucional prevé el paso, en 2009, del sistema existente actualmente, cuyo origen está en el Tratado de Niza, al sistema de doble mayoría simple, en el que la mayoría cualificada se define como aquella que reúne una mayoría de los Estados miembros que represente al menos las tres quintas partes de la población de la Unión (60% de la población) (art. 24 § 1). Cuando la Constitución no exija que el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen a partir de una propuesta de la Comisión, o cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros no actúen por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la mayoría cualificada consistirá en dos tercios de los Estados miembros que representen al menos las tres quintas partes de la población de la Unión. El sistema previsto en el Tratado de Niza consistía en un sistema mixto de ponderación de votos y de mayoría de Estados. Según este último Tratado, a partir de 2005, la mayoría cualificada requiere al menos ciento sesenta y nueve votos, según una distribución ponderada entre los distintos Estados miembros; estos ciento sesenta y nueve votos deben representar la votación favorable de la mayoría de los miembros del Consejo, si bien un número de Estados miembros que representen al menos el 62% de la población total de la Unión pueden oponerse a la adopción de una decisión por mayoría cualificada (Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea). El nuevo sistema establecido por la Convención modifica las proporciones en que dichos Estados, especialmente los más poblados, pueden establecer una minoría de bloqueo.

La nueva definición de la mayoría cualificada fue objeto de contestación en la Convención por los representantes de los Gobiernos de varios Estados

miembros, por lo que actualmente figura en el orden del día de la Conferencia Intergubernamental.

iv) *La Comisión Europea*

El tema que ocupó gran parte de los trabajos de la Convención sobre la Comisión Europea fue el del número de miembros que debía tener dicha Institución. Las posiciones estaban divididas entre los favorables a una Comisión de una composición reducida, con un número de Comisarios correspondientes a las funciones que ésta debe ejercer realmente (en este grupo estaban los grandes Estados y Benelux) y aquellos que estaban a favor de una representación de todos los Estados miembros en la Comisión (en este grupo se encontraban los Estados menos poblados). Según los primeros, una Comisión realmente eficaz debía tener un número reducido de miembros y, dado que la Comisión es la Institución que defiende el interés general de la Unión, no era necesario que cada Estado miembro tuviera un representante en la misma. Por el contrario, los segundos pensaban que era necesario que cada Estado miembro tuviera un representante en la Comisión a fin de dar legitimidad a la misma.

El Tratado Constitucional intenta encontrar un equilibrio entre ambas tendencias, y define a la Comisión como un Colegio compuesto por quince miembros: su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores y Vicepresidente, y trece «Comisarios Europeos». El Presidente de la Comisión deberá asimismo nombrar a una serie de «Comisarios» sin derecho a voto, procedentes de todos los demás Estados miembros no representados en el Colegio (art. 25 § 3). Condición para el establecimiento de esta composición de la Comisión a dos niveles ha sido la introducción en la Constitución del principio de rotación igualitaria entre los Estados miembros para la selección de los Comisarios Europeos, siendo el Consejo Europeo quien deberá adoptar las disposiciones relativas a dicha rotación siempre sobre la base de dos principios:

–los Estados miembros deben ser tratados en condiciones de rigurosa igualdad por lo que se refiere al tiempo y secuencia en funciones;

–cada Colegio debe reflejar de manera adecuada la dimensión demográfica y geográfica de los Estados miembros de la Unión en su conjunto.

La composición de la Comisión, tal y como ha sido propuesta por el Tratado Constitucional, ha sido contestada por esta última en su dictamen a la Conferencia Intergubernamental, ya que se ha mostrado a favor de que la Comisión Europea esté compuesta por un Comisario nacional de cada Estado miembro y de reforzar al mismo tiempo el papel de organización interna del Presidente de la Comisión. Tal posición supone un cambio, no sólo por lo que se refiere a las disposiciones establecidas por el Tratado Constitucional, sino también a las del Tratado actual tal y como ha sido modificado por el Tratado de Niza. Efectivamente, sobre la base del «Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea» mencionado anteriormente, cuando la Comisión cuente con veintisiete Estados miembros, el número de miembros

de la Comisión deberá ser inferior al de Estados miembros. El número definitivo deberá ser fijado por el Consejo por unanimidad (art. 4).

Algunos Estados menos poblados también han contestado la propuesta de la Convención, por lo que el tema de la composición de la Comisión va a ser de nuevo objeto de debate en el seno de la Conferencia Intergubernamental. En caso de que ésta decida mantener las disposiciones actuales de la Convención, deberá clarificar el papel de los «Comisarios europeos» y de los demás «Comisarios», ya que el Tratado Constitucional no precisa cuál será el papel de unos y otros, salvo en lo que se refiere al voto.

El proyecto de Tratado Constitucional establece que el Presidente de la Comisión Europea sea elegido por el Parlamento Europeo y que los Comisarios europeos sean designados por el Presidente de la Comisión, sobre la base de una terna de candidatos presentada por cada Estado miembro con opción según el sistema de rotación. El Presidente y las demás personalidades designadas para convertirse en miembros del Colegio, así como las personas nombradas como Comisarios sin derecho a voto, deberán someterse colectivamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo (art. 26 § 2). Con esta nueva disposición se persigue reforzar el papel del Presidente de la Comisión en la formación del Colegio, ya que actualmente los Comisarios son nombrados por el Consejo, de acuerdo con el Presidente de la Comisión, pero sobre la base de una lista establecida conforme a las propuestas hechas por cada Estado miembro. El hecho de que cada Estado deba presentar una terna de candidatos al puesto, y que el Presidente de la Comisión pueda elegir entre la terna de candidatos propuestos refuerza su poder en la formación del Colegio.

v) *El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión*

Una novedad introducida por la Convención en el ámbito de la política exterior y de seguridad común ha sido la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, nombrado por el Consejo Europeo y responsable ante el mismo. El Ministro es a la vez Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión se convierte así en un nuevo elemento del sistema institucional con ese estatuto dual que se pretende otorgarle: Vicepresidente de la Comisión, pero dependiendo políticamente del Consejo de Ministros, y Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. El Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión representa a la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común (art. 27).

Con la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la Convención persigue el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad común de la Unión mediante la creación de una figura cuya función principal será la de contribuir con sus propuestas a la formulación de la política exterior común de la Unión y de su política común de seguridad y defensa (el Ministro ve reconocido expresamente el poder de iniciativa para la adopción de actos de la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad

común), el ejecutar dichas políticas como mandatario del Consejo de Ministros y el representar a la Unión en el exterior de la Unión. La creación de dicha figura supone así el fortalecimiento de la figura del Alto Representante para la política exterior y de seguridad común de la Unión, creada por el tratado de Amsterdam, que ve reconocida el estatuto de puesto ministerial.

Para favorecer la coherencia entre la política exterior y de seguridad común, y las otras políticas de la Unión en el ámbito externo (política comercial común, política de cooperación al desarrollo, aspectos externos de algunas políticas sectoriales como por ejemplo la política de transportes), el Tratado Constitucional prevé que el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión sea responsable en el seno de la Comisión de las relaciones exteriores y de la coordinación de los demás aspectos de la acción exterior de la Unión. Con ello, el Ministro de Asuntos Exteriores reunirá en una misma figura las funciones ejercidas hasta ahora por el Alto Representante, el Comisario responsable de las Relaciones Exteriores y la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta construcción, dirigida a dar mayor coherencia al conjunto de la acción externa de la Unión, supone un compromiso entre aquellos que querían que el Ministro de Asuntos Exteriores dependiera únicamente del Consejo de Ministros, los que querían que el Ministro fuese un miembro pleno de la Comisión, independiente políticamente del Consejo, y los que querían que la figura del Ministro fuese independiente tanto del Consejo de Ministros como de la Comisión.

Con todo ello, si bien la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión ha sido en general acogida favorablemente como un instrumento útil para mejorar la eficacia y la coherencia de la política exterior y de seguridad común de la Unión, muchos se preguntan cómo va a funcionar en la práctica lo que se ha llamado «doble sombrero», es decir, la doble dependencia institucional del Ministro de Asuntos Exteriores del Consejo de Ministros por una parte, y de la Comisión Europea por otra. El propio texto constitucional deja algunos puntos ambiguos sobre este doble estatus del Ministro. Entre los puntos ambiguos figura el saber si el Ministro participa o no en la rotación de los «Comisarios europeos», si tiene o no derecho de voto dentro de la Comisión fuera del ámbito de las relaciones exteriores, y si el Ministro está o no obligado a dimitir en caso de moción de censura de la Comisión Europea por parte del Parlamento Europeo o si el Presidente de la Comisión se lo pide (art. 25 § 2 y art. 26 § 3), ya que el Ministro es nombrado por el Consejo Europeo (con el acuerdo del Presidente de la Comisión) y es este último quien puede poner fin a su mandato. Por otra parte, y dado que el Ministro de Asuntos Exteriores preside el Consejo de Asuntos Exteriores (art. 23 § 2), el Tratado no precisa quién debe representar a la Comisión en dicho Consejo. Dada la ambigüedad del Tratado sobre algunos de los aspectos del estatuto del Ministro de Asuntos Exteriores, el tema figura en la agenda de la Conferencia Intergubernamental, que deberá aclarar el estatuto final del Ministro.

f) Otros temas

1) *Espacio de libertad, de seguridad y de justicia:*

El Tratado constitucional establece un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, dotándola de los medios necesarios para ello y facilitando el proceso de decisión en esta política. El procedimiento legislativo se aplicará a la adopción de decisiones en gran parte de este ámbito, por lo que la participación del Parlamento Europeo en la adopción de actos legislativos en el mismo se verá reforzada. El Tratado Constitucional define asimismo de una manera precisa la «delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza», y crea en este ámbito una base jurídica y un dispositivo de cooperación judicial en materia penal basado en el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales, el establecimiento de normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones, y el desarrollo e intensificación de las acciones de Europol y Eurojust.

2) *La gobernanza económica y social:*

Este tema fue objeto de dos grupos de trabajo: el grupo de trabajo sobre la gobernanza económica y el grupo de trabajo dedicado a la Europa social. En este ámbito, las modificaciones introducidas por el Tratado Constitucional han sido mínimas, ya que hubo una fuerte división entre los miembros de la Convención a favor de un aumento de las competencias de la Unión en el ámbito de la política económica, y aquellos que querían preservar las competencias de los Estados miembros en la misma. Entre las modificaciones introducidas, cabe destacar el reconocimiento formal en un Protocolo al Tratado de la existencia del grupo del euro, compuesto por los Ministros de Economía y Hacienda de los Estados miembros que tienen el euro como moneda, y dotado de un Presidente estable, elegido por un período de dos años y medio por mayoría de los Estados miembros que constituyen el grupo del euro.

3) *La política exterior y de seguridad común y la política de defensa de la Unión:*

La extensión de la regla de la mayoría cualificada para la adopción de decisiones en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, así como el estatuto del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión ocuparon gran parte de las discusiones de la Convención en este ámbito.

Por lo que se refiere a la extensión de la mayoría cualificada, tras largos debates entre aquéllos a favor de la generalización de la regla de la mayoría cualificada en este ámbito y aquéllos a favor de mantener la regla de la unanimidad, la Convención se limitó a mantener la regla de la unanimidad y a introducir en el Tratado una «pasarela» que permite al Consejo Europeo, por unanimidad, decidir el paso a la mayoría cualificada en el ámbito de la política exterior y de seguridad común. La defensa ha quedado excluida del ámbito de aplicación de dicha pasarela. Sin embargo, como signo de apertura hacia la mayoría cualificada, el proyecto de Tratado constitucional prevé la posibilidad de que el Consejo de Ministros tome sus decisiones

por mayoría cualificada cuando la decisión se tome sobre la base de una propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores en ejecución de una petición del Consejo Europeo.

Por lo que se refiere a la defensa, como consecuencia de las recomendaciones del grupo de trabajo consagrado a este tema, la Convención ha propuesto la creación de una «Agencia Europea del Armamento, Investigación y Capacidad Militares» (art. III-212), situada bajo la autoridad del Consejo de Ministros, el establecimiento de una cooperación estructurada entre los Estados que tengan la voluntad política de establecer una defensa europea (art. III-213), así como una disposición relativa a la defensa mutua entre los Estados miembros de la Unión en caso de que uno de ellos sufriera una agresión armada en su territorio (art. III-214). La ambigüedad de las disposiciones de la Constitución sobre la cooperación estructurada en materia de defensa, y principalmente el hecho de que dichas disposiciones hacen referencia a un Protocolo a elaborar que debería enumerar los Estados miembros que participan en la cooperación estructurada, así como los criterios y los compromisos definidos por dichos Estados en materia de capacidades militares, hace que este tema figure en la agenda de la Conferencia Intergubernamental. Dicha Conferencia deberá precisar los objetivos y los criterios de participación en dicha cooperación estructurada en materia de defensa.

4) *La retirada voluntaria de la Unión:*

La cuestión de saber si un Estado miembro puede o no retirarse voluntariamente de la Unión ha sido objeto hasta la fecha de amplios debates de la doctrina. Sin embargo, cualquiera que fuera la respuesta que ésta ha dado a la cuestión, hay que constatar que la Unión carece de medios para oponerse a la voluntad de un Estado miembro que decida retirarse voluntariamente de la Unión.

El Tratado Constitucional consagra expresamente la posibilidad para todo Estado miembro de decidir retirarse de la Unión Europea, previa notificación al Consejo de Ministros y tras la negociación y la conclusión de un acuerdo con la Unión en el que se regule la forma de su retirada y el marco de sus relaciones futuras con la misma (art. 59).

5) *La revisión y entrada en vigor del Tratado constitucional:*

En este punto, el Tratado constitucional contiene innovaciones importantes. Por lo que se refiere a la revisión de dicho Tratado, tal y como lo había defendido una gran parte de los miembros de la Convención, el Tratado Constitucional prevé que, por regla general, una Convención similar a la actual prepare la Conferencia Intergubernamental. La única excepción a dicha regla general es el caso de modificaciones de poca importancia a la Constitución, ya que en dicho supuesto el Consejo Europeo puede decidir por mayoría simple y previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar la Convención. La Convención europea quiso así evitar el recurso al procedimiento más solemne de la Convención para las modificaciones al Tratado Constitucional cuya importancia no lo justifique (art. IV-7 § 2). La

LA CONVENCIÓN EUROPEA SOBRE EL FUTURO DE EUROPA

Convención debe examinar los proyectos de revisión presentados y adoptar por consenso una recomendación a la Conferencia Intergubernamental.

La Conferencia Intergubernamental deberá aprobar de común acuerdo las modificaciones al Tratado Constitucional. Considerando que la exigencia del común acuerdo en el seno de la Conferencia Intergubernamental hará extremadamente difícil la modificación del Tratado Constitucional en una Unión Europea de veinticinco miembros, una parte de los miembros de la Convención propuso la introducción en el Tratado Constitucional de un procedimiento de revisión simplificado para algunas partes de la misma, especialmente para la Parte III relativa a las políticas de la Unión. Entre los procedimientos propuestos figuraban la modificación por el Consejo Europeo por unanimidad o por una mayoría de 5/6 después de haber obtenido la aprobación del Parlamento Europeo, así como el procedimiento legislativo.

Ante la fuerte oposición de otra parte de miembros de la Convención, procedente principalmente de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros y de los Parlamentos nacionales a favor de mantener el método actual de revisión, el texto final de la Constitución propuesto por la Convención mantiene la exigencia del común acuerdo en el seno de la Conferencia Intergubernamental para la aprobación de cualesquiera partes del Tratado Constitucional. Sin embargo, intentando salir al paso de las preocupaciones de aquellos que temen que la oposición de uno solo de los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea pueda bloquear cualquier decisión de modificación del Tratado Constitucional, éste prevé que si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un Tratado modificando el Tratado Constitucional, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo hubieran ratificado y uno o varios Estados miembros hubieran experimentado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión (art. IV-7 § 4).

La misma disposición se ha adoptado por lo que respecta a la entrada en vigor del propio Tratado Constitucional. Si bien, el Tratado Constitucional no puede entrar en vigor que tras haber sido ratificado por las Altas Partes Contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, una Declaración al Acta Final de firma del Tratado contiene una disposición similar a la del artículo IV-7 § 4 para el caso de que haya problemas de ratificación en uno o varios Estados miembros.

IV. CONCLUSIÓN

El examen de los resultados de la Convención, aunque evidentemente mejorables en algunos puntos, es positivo en varios aspectos. Un primer resultado a señalar lo constituye el hecho de que la Convención haya llegado a producir un proyecto de Tratado Constitucional, y de que se trate de un texto único, sin opciones. La Declaración de Laeken dejaba abierta la cuestión de la forma que debía tomar el resultado final de los trabajos de la Convención,

ya que preveía que el documento final establecido por la Convención podía consistir, sea en un documento con diferentes opciones (precisando el apoyo recibido por cada una de ellas), sea en recomendaciones en caso de consenso. En septiembre del año pasado, finalizada ya la primera fase de los trabajos de la Convención, que el Presidente de la Convención había calificado «fase de escucha», por estar consagrada a conocer la posición de los miembros de la Convención sobre los temas que debían ser objeto de examen por esta última y a consultar a la sociedad civil europea, muchos dudaban que la Convención llegara finalmente a producir un texto, dada la amplitud de temas a tratar y la divergencia de posiciones entre los miembros de la Convención en algunos de ellos. En marzo de este año, cuando la Convención inició el debate sobre la Política exterior y de seguridad común y sobre las Instituciones de la Unión, muchos pensaban que, si bien la Convención conseguiría llegar a un acuerdo sobre un texto, no se trataría de un texto único, sino de un texto con opciones, ya que sería imposible conseguir el consenso de sus miembros en estos dos temas. Contrariamente a las previsiones, la Convención ha presentado al Consejo Europeo de Salónica un texto único, y se trata de un texto sin opciones, cuyo contenido no corresponde al mínimo denominador común. Esto se ha debido en parte a la indefinición de la regla del «consenso» que ha servido de base para la adopción del proyecto de texto constitucional y a que, desde la apertura de los trabajos de la Convención, en febrero de 2002, los participantes en la misma fueron conscientes de que las conclusiones de la Convención no tendrían autoridad ni valor alguno para la Conferencia Intergubernamental si no se presentaban como documento único, y sin opciones.

Por lo que se refiere al método de la Convención como etapa previa a la reunión de la Conferencia Intergubernamental, el artículo IV-7 del proyecto de Tratado Constitucional consagra la figura de la Convención tal y como ha existido actualmente, es decir, como etapa previa a la Conferencia Intergubernamental que debe aprobar las modificaciones al Tratado Constitucional dada la participación en la misma de un mayor y más heterogéneo número de actores de la construcción europea que en las Conferencias Intergubernamentales. Por lo que respecta a la contribución de la Convención a acercar la Unión Europea al ciudadano y suscitar un mayor debate en las opiniones públicas de los Estados miembros sobre la construcción europea. Si bien es indudable que la Convención ha conseguido un mayor debate en las opiniones públicas sobre este tema, se esperaba que el debate fuera mayor. Además, a veces el debate se ha producido en torno a temas que no constituían el elemento central de las reformas. Así, uno de los temas que ha suscitado un mayor debate en algunos Estados miembros ha sido la inclusión o no en el Preámbulo de la Constitución de una referencia a las raíces cristianas de Europa, mientras que no ha habido apenas debate en torno al tipo de competencia que la Unión debía tener en una otra política importante como, por ejemplo, la política exterior y de seguridad común o la política de defensa.

Por lo que respecta al contenido del Tratado Constitucional, la Convención

ha conseguido avances importantes en algunos temas donde las Conferencias Intergubernamentales anteriores no los habían logrado: basta recordar las dificultades que ha habido en Conferencias Intergubernamentales anteriores para introducir en el Tratado una disposición que reconociera expresamente a la Unión la personalidad jurídica o para llevar a cabo una reestructuración y simplificación de los Tratados. Sin embargo, en otros temas, los resultados de la Convención han sido más mitigados e indudablemente mejorables en algunos aspectos.

Por lo que respecta a los cuatro puntos mencionados en la Declaración de Niza, puede decirse que el balance del contenido del Tratado Constitucional debe ser positivo: se han introducido disposiciones que clarifican notablemente la delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión se ha integrado en el Tratado, se ha reforzado el papel de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros en la construcción europea, y se han fusionado, reestructurado y simplificado considerablemente los dos principales Tratados existentes actualmente, el Tratado instituyendo la Comunidad Europea y el Tratado sobre la Unión Europea. También positivo debe ser el balance por lo que se refiere a las disposiciones del Tratado Constitucional sobre el espacio de libertad, seguridad y justicia, ya que se han reforzado de manera importante las competencias de la Unión en dicho ámbito. Por el contrario, el balance debe ser más mitigado en el ámbito institucional ya que, si bien se han conseguido progresos importantes en algunos temas, numerosas ambigüedades subsisten en el texto constitucional. Cabe citar al respecto el estatuto y la relación entre los Comisarios con voto y los Comisarios sin voto, la composición del Parlamento Europeo, ya que el Tratado no la define, y el estatuto del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Por lo que se refiere a la política exterior y de seguridad común, los progresos han sido modestos pero nada desdeñables si se tiene en cuenta que es una política que se encuentra en el corazón de la soberanía nacional, donde los intereses y alianzas históricas de los distintos Estados miembros de la Unión divergen en algunos aspectos, y donde cualquier progreso hacia su integración en la Unión tiene que ser más el fruto de una evolución hacia una convergencia de intereses que de la imposición de una serie de reglas y procedimientos. La creación del Ministro de Asuntos Exteriores constituye una innovación importante para dar mayor coherencia y eficacia a la política exterior de la Unión si bien hay puntos del Estatuto del mismo que deben ser objeto de clarificación. En cuanto a la política de defensa, si bien se ha hecho algún progreso, numerosas ambigüedades subsisten sobre el funcionamiento de la cooperación estructurada establecida por el Tratado en este ámbito.

Así, la Convención europea ha constituido la primera etapa de un proceso que continúa actualmente con el examen por la Conferencia Intergubernamental que se abrió el 4 de octubre del proyecto de Tratado Constitucional aprobado por la Convención. El Consejo Europeo de Salónica consideró

MARTA ARPIO SANTACRUZ

dicho proyecto como una «buena base para iniciar la Conferencia Intergubernamental». Tras el examen y aprobación del Tratado Constitucional por la Conferencia Intergubernamental, órgano competente según los Tratados para la aprobación de las modificaciones a los mismos, y que deberá introducir las modificaciones o clarificaciones necesarias en el mismo, dicho Tratado deberá ser objeto de ratificación por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Y no hay que olvidar que varios Estados (Francia, España, Dinamarca, Irlanda) han anunciado que organizarán referéndum nacionales sobre el resultado final. Del éxito de este largo y complejo proceso dependerá que en un futuro más o menos próximo pueda entrar en vigor el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.