

# **EL PROCESO DE INNOVACIÓN POLÍTICA EUROPEA: DE LA CONVENCIÓN EUROPEA AL TRATADO CONSTITUCIONAL\***

por FRANCISCO ALDECOA LUZARRAGA  
Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet,  
Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología  
de la Universidad Complutense de Madrid

---

\* Se ha terminado de redactar el presente trabajo con fecha de 31 de diciembre de 2003, cuando aún gran parte de las cuestiones que se comentarán siguen abiertas.



## **SUMARIO**

1. Introducción: los cambios profundos que posibilitan la innovación política.
2. El debate sobre el futuro y la finalidad de Europa (2000-2003): las seis caras de la innovación política.
3. La dimensión internacional del proceso político constituyente.
4. La Convención Europea: la innovación en el método constituyente.
5. Análisis del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.
6. La consolidación del federalismo intergubernamental: la innovación en el modelo político constitucional.
7. El modelo europeo de sociedad: presupuesto de la innovación política.
8. La problemática de la reforma institucional.
9. Avances en la Política Exterior Común.
10. Conclusión: un gran paso, existe una Constitución para Europa gracias a la innovación política europea.



## 1. INTRODUCCIÓN: LOS CAMBIOS PROFUNDOS QUE POSIBILITAN LA INNOVACIÓN POLÍTICA

Hace diecisiete años, en 1986 —año en que ingresaban Portugal y España en la Comunidad Europea— asistí a estos Cursos de Verano de Vitoria y expliqué la reforma de la Comunidad Europea, especialmente, el nonato Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo y el inicio de la reforma a través de la continuación del método Monnet con el Acta Única Europea<sup>1</sup>. Entonces planteaba que, precisamente, la reforma en clave política de la Comunidad Europea daría lugar a la Unión Europea. En la progresión de ese proceso de mutación abierto por el Proyecto Spinelli asistimos en junio de 2003 a la aprobación de una Constitución Europea por un órgano singular, que puede bien ser calificado de órgano constituyente, la Convención Europea<sup>2</sup>.

Diecisiete años después es posible establecer en qué medida la actual Constitución es deudora del Proyecto Spinelli, en qué modo es la culminación de la senda emprendida por aquel Parlamento Europeo, que ya redactara una Proyecto de Tratado de la Unión Europea que más que un Tratado era una Constitución<sup>3</sup>. Igualmente puede verse cómo algunos elementos de la tímida reforma del Acta Única Europea han permitido poner en marcha este proceso que casi veinte años después hará posible que hablemos de innovación política.

---

<sup>1</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA: «La reforma de la Comunidad Europea: problemas y perspectivas», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1986*, Vitoria-Gasteiz, UPV, 1987, pp. 169-216.

<sup>2</sup> CONVENCIÓN EUROPEA: *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 13 de junio y 10 de julio de 2003 (CONV 850/03).

<sup>3</sup> En relación al proceso de mutación iniciado con la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo en 1979 y que desemboca en el actual proceso constituyente, véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002.

Por tanto, vamos a tratar de explicar las dos caras del actual proceso de innovación política, el método y el modelo. El método de la Convención Europea, órgano innovador en las citas constituyentes europeas, se caracteriza por aunar las dos legitimidades de la construcción europea, la nacional, a través de los representantes de sus ejecutivos y sus legislativos, y la europea, a través de los del Parlamento Europeo y la Comisión. La Convención igualmente está abierta a muchos otros actores de la construcción europea, que han participado en mayor o menor medida en el desarrollo de sus trabajos: los Estados candidatos a la ampliación, las regiones y colectividades locales, los interlocutores sociales, el Defensor del Pueblo Europeo, y la sociedad civil europea.

El modelo de la innovación política, la Constitución Europea, comparte naturaleza con el método que le ha dado nacimiento y así consagra el modelo político del federalismo intergubernamental, apoyado sobre las dos legitimidades de los Estados y los ciudadanos europeos<sup>4</sup>. Se da forma, por primera vez en la construcción europea, a los cimientos jurídico-políticos de esta nueva politeia, a través de la enunciación de sus valores y objetivos, que definen a una Unión llamada a extenderse a todo el continente europeo, democrática, social, de Derecho y con vocación de proponer una alternativa a la gestión de la globalización.

¿Cuáles son los cambios profundos, producidos en estos veinte años, que explican que lo que no fue posible en 1984 lo sea ahora, que permiten el salto cualitativo de la constitucionalización de la construcción europea?:

1. *El paso de la sociedad internacional de la guerra fría a la sociedad internacional de la globalización*: El factor fundamental de orden exógeno que permite la constitucionalización de la Unión Europea es el fin de la política de bloques tras 1989 y el establecimiento de un nuevo orden internacional. Hoy los europeos se enfrentan a un horizonte internacional radicalmente distinto del de la última década: el que dibuja los retos y riesgos de la sociedad internacional de la globalización, puestos de manifiesto por el 11 de septiembre. La Unión ha de contar con un modo de gobierno que le permita ya no sólo gozar de una importante presencia en el mundo sino también de afrontar sus responsabilidades en la escena internacional y reforzar su modelo como alternativa a la sociedad internacional de la globalización<sup>5</sup>.
2. *Agotamiento del método comunitario de los pequeños pasos e insuficiencia del sistema institucional*: El modelo de integración europeo construido según el método de los pequeños pasos, consistente en extender la integración sectorial a cada vez más ámbitos, presenta disfunciones y li-

---

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

<sup>5</sup> La Declaración de Laeken hace un interesante balance del actual entorno internacional y encarga a la Convención Europea que estudie como hacer que la Unión se convierta en factor de estabilidad y en punto de referencia para numerosos países y pueblos. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int/summ>.

mitaciones derivadas de su agotamiento. Puede decirse que ha muerto a causa de su propio éxito —el logro de la integración política de Europa a través de los vínculos económicos—, lo que hace que sea necesario plantearse un método distinto. Igualmente un sistema institucional concebido para una Comunidad sectorial de seis Estados miembros, de carácter económico, no resulta adecuado para una Unión política de veintisiete Estados que demanda una concepción muy distinta, sobre todo, en términos democráticos<sup>6</sup>.

3. *Inadecuación del método diplomático de reforma*: A lo largo del año 2000 se sucedieron dos citas constitucionales de distinta naturaleza: la Conferencia Intergubernamental que acabaría en Niza y la Convención de redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. El fracaso estrepitoso de la primera junto al éxito de la segunda en su estreno pusieron de manifiesto los límites del método intergubernamental de reforma, tanto en términos de eficacia como de legitimidad, y la necesidad de explorar nuevos caminos para la revisión de los Tratados fundamentales.
4. *La inminencia de la ampliación*: La ampliación actúa como elemento de aceleración de una nueva mutación, ya que en el futuro inmediato contaremos con una Unión del doble de Estados miembros y en permanente proceso de ampliación. Un desafío de tal magnitud como la ampliación de 2004 no puede llevarse a cabo sin una profundización paralela de gran amplitud como es diseñar un nuevo orden político para Europa que atenúe el peligro de dilución de lo ya conseguido.
5. *Consecución de la Unión Económica y Monetaria y su efecto federalizador*: El euro cierra una etapa más de la construcción europea, y como en el caso de su predecesor, el Mercado Interior, crea las condiciones materiales que hacen posible y demandan una profundización política de envergadura<sup>7</sup>. La Unión Monetaria requiere una mayor coordinación de políticas y una mayor profundización política, y en su caso, la creación de un Gobierno Económico Europeo, para optimizar sus resultados.
6. *Problema de la «legitimidad política» a los ojos de los ciudadanos*: Las instituciones europeas y los gobiernos son plenamente conscientes de que es imprescindible para la supervivencia de la construcción europea acercarla a sus ciudadanos y lograr que éstos se identifiquen con ella y

---

<sup>6</sup> Respecto a la insuficiencia del sistema institucional y la necesidad de su reforma en profundidad, véanse: J-V. LOUIS: «La réforme des institutions de l'Union européenne. Schéma pour une réflexion», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 443, décembre 2000, pp. 681-685; J-L. QUERMONNE: «Observations sur la réforme des institutions», *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 443, décembre 2000, pp. 686-689.

<sup>7</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA: «Moneda única e identidad europea. El euro como primera expresión de la Federación Europea», en: VV.AA.: *Moneda única e identidad europea*, Vitoria-Gasteiz, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, pp. 166-199.

la respalden<sup>8</sup>. Esta es la finalidad del proceso político abierto por la Declaración 23, que se propone ante todo llevar el debate sobre el futuro de Europa al conjunto de la ciudadanía europea. La convocatoria de una Convención responde a esa misma idea, la de añadir a la legitimidad de los Estados europeos la de los ciudadanos de la Unión.

Estos factores, explicitados tras el inicio del nuevo milenio, son sobre todo consecuencia del proceso político de la Unión, de la mutación, que ha alcanzado un punto de no retorno y que hacen que se planteen nuevas demandas internas y externas que no podrán ser respondidas si no es con un salto cualitativo en la profundización. El presente trabajo trata de explicar el modelo y el método de la innovación política europea, especialmente referidos al resultado de los trabajos de la Convención. Los avances que se hayan podido registrar en el seno de la inacabada Conferencia Intergubernamental no serán objeto del presente estudio aunque en algunos casos sea necesario hacer alguna referencia.

## 2. EL DEBATE SOBRE EL FUTURO Y LA FINALIDAD DE EUROPA (2000-2003): LAS SEIS CARAS DE LA INNOVACIÓN POLÍTICA

El actual proceso constituyente encuentra su desencadenante en un sonado discurso del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka Fischer, en la Universidad Humboldt de Berlín el 10 de mayo de 2000<sup>9</sup>. En aquel momento, la Unión Europea se hallaba inmersa en la Conferencia Intergubernamental que desembocaría en el Tratado de Niza. A la vez una Convención se encontraba redactando una Carta de Derechos Fundamentales para la Unión Europea por encargo del Consejo Europeo<sup>10</sup>.

En su intervención Fischer realiza una reflexión sobre los retos que se le avecinan a la Unión Europea en el nuevo milenio, sobre todo, a causa de la ampliación a los países del Este y Centro de Europa y cómo la Unión ha de enfrentarlos<sup>11</sup>. En un momento tan decisivo de la construcción europea proclama la necesidad de llevar a cabo una amplia reflexión política sobre la finalidad y el futuro de Europa y una profundización sin precedentes a través de un Tratado Constitucional. No tardan en contestarle los principales líderes políticos de los

---

<sup>8</sup> La constatación de que era imposible progresar en la construcción europea sin el apoyo ciudadano se hizo más visible, si cabe, como consecuencia del «no» irlandés a la ratificación del Tratado de Niza en junio de 2001, que retrasó considerablemente su entrada en vigor. Véase, al respecto, Peter DOYLE: «Ireland and the Nice Treaty», *ZEI Discussion Paper*, n.º C 115, 2002, en: <http://www.zei.de>.

<sup>9</sup> Joschka FISCHER: «De la Confederación a la Federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea», Universidad Humboldt de Berlín, 12 de mayo de 2000, en: <http://www.auswaertiges-amt.de>.

<sup>10</sup> Sobre la redacción y la relevancia política y jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, véase CARLIER, Jean-Yves y DE SCHUTTER, Olivier (dir.): *La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2002.

<sup>11</sup> Analizábamos detalladamente el desarrollo del debate sobre el futuro y la finalidad de Europa tanto en su fase de discursos como durante la Convención sobre el futuro de Europa en Francisco ALDECOA LUZARRAGA: «Una Europa»: *su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

Estados miembros y las instituciones europeas, cada uno de ellos exponiendo su visión de los retos y anticipando posibles soluciones<sup>12</sup>. El debate había quedado abierto.

En diciembre, la Cumbre Europea de Niza, a la vez que acuerda el Tratado de su nombre, a iniciativa de la Presidencia francesa decide incluir en él una Declaración, la número 23, sobre el futuro de Europa<sup>13</sup>. En ella los quince reconocen la necesidad de abordar una profunda reforma de la Unión Europea, que habrá de ser preparada por medio de un amplio debate abierto a toda la ciudadanía, promovido por Estados e instituciones europeas. Un año después, la Declaración del Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 supone la primera concreción audaz del nuevo debate<sup>14</sup>. Con un lenguaje innovador examina la encrucijada ante la que se encuentra la Unión, y las posibles reformas para afrontarla, planteadas a través de unas sesenta y cinco preguntas. Encarga, igualmente, la preparación de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental a una Convención similar a la que redactó la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Por tanto, la Unión Europea desde el año 2000 se encuentra inmersa en un proceso de debate profundo sobre su futuro político constitucional, debate que ha cuajado y que ha puesto en marcha un proceso constituyente de una gran relevancia política, a través de un proceso político abierto, inédito. Calificamos este proceso de innovación política constitucional ya que, efectivamente, en poco tiempo se han producido novedades muy relevantes, al menos en seis aspectos: en el alcance del modelo, en la dimensión constituyente del proceso, en la inclusión de la finalidad de Europa, en el método de la reforma, en los actores que en ella participan y en el resultado material, una Constitución.

La innovación, en primer lugar, comienza con el debate de naturaleza federal, puesto de manifiesto desde el discurso del Ministro de Exteriores alemán, Joschka Fischer. Esa propuesta presenta la novedad de plantear abiertamente un modelo federal para Europa. Su relevancia reside en que parte del Ministro de Asuntos Exteriores del país más significativo de la Unión y no de un profesor o un intelectual, que vienen proponiéndolo durante toda la vida<sup>15</sup>. Constituye una novedad sin precedentes que se acepte la discusión pública formal y material por los demás actores políticos más influyentes del momento, dejando de ser un tema reservado, secreto, y extendiéndose a la opinión política y la sociedad civil.

---

<sup>12</sup> Los discursos de los líderes europeos sobre el futuro de Europa así como un interesante análisis y comparación de los mismos puede encontrarse en Hartmut MARHOLD: *Le nouveau débat sur l'Europe*, Nice, Presses de l'Europe, 2002.

<sup>13</sup> Declaración relativa al futuro de la Unión, Declaración 23 aneja al Tratado de Niza, 26 de febrero de 2001, en: DOCE C 80, de 10 de enero de 2001, pp. 85-86.

<sup>14</sup> *Declaración de Laeken*, Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>15</sup> Pueden citarse numerosas obras de profesores e intelectuales en que se pide una profundización federal de Europa, ya desde el comienzo de la aventura comunitaria. Para un análisis de las teorías federalistas y neofederalistas de Europa, véase la magnífica obra de Nicolás MARISCAL: *Teorías políticas de la integración europea*, Madrid, Tecnos, 2003.

Ese carácter federal ahora se recuerda y en el debate sobre el futuro de Europa, aparece un consenso bastante generalizado: se acepta el objetivo federal, si bien lo que se discute es su alcance y significado. Por tanto, el avance reside en el consenso sobre el modelo federal, lo de menos son los apellidos, si federalismo intergubernamental, si Europa federal, si Federación de Estados-nación, si federalismo cooperativo, si federalismo integral, si federalismo plurinacional, si federalismo pluralista, si federalismo supranacional... aunque impliquen realidades diferentes<sup>16</sup>.

En segundo lugar, la innovación política hace referencia a la dimensión y el alcance de la empresa, un proceso constituyente o constitucional. La institucionalización del debate político sobre el futuro de Europa en la Declaración 23 lleva a desarrollar un debate estructurado, profundamente innovador, por parte de todas las fuerzas políticas y sociales, europeas y nacionales, y la opinión pública así como la sociedad civil, preparatorio de la reforma de 2004. En la medida en que resulta global y nuclear y sobre las mismas bases de poder y legitimación del sistema político europeo, no puede sino calificarse de debate constituyente<sup>17</sup>.

Tercero, la innovación política reside en la inclusión en la agenda política europea de la consideración de la finalidad de la construcción europea, lo que se plantea por vez primera en la Declaración de Laeken de 2001. Esta Declaración se pregunta por la finalidad del proyecto común europeo a través de tres preguntas significativas: «¿Cómo volver a acercar a los ciudadanos y, en primer lugar, a los jóvenes al proyecto europeo y a las Instituciones europeas? ¿Cómo estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada? ¿Cómo hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en un nuevo mundo multipolar?». Estas preguntas asumen que la finalidad de la construcción europea es crear una organización política, legítima y democrática, que cuente con la adhesión de sus ciudadanos, con vocación de incluir a toda Europa y capaz de afrontar sus responsabilidades en la gestión de la globalización.

El método elegido, en cuarto lugar, para llevar a cabo la profundización, es un método constituyente a través de la Convención Europea, una innovación en el proceso político de «constitution-making» europeo. Puede percibirse esta innovación en dos sentidos diferentes: por ser la primera vez que la reforma es preparada —y eventualmente aprobada— por un órgano representativo y democrático, no estrictamente intergubernamental, y por tratarse de una instancia federal. Ciertamente la Convención Europea puede calificarse de federal en cuanto que refleja las dos legitimidades de la construcción europea, la de las instituciones comunes a través de los representantes del Parlamento y la Comisión, y la nacional, representada por medio de sus Gobiernos y Parlamentos. Su

---

<sup>16</sup> José MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: *El federalismo supranacional ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?*, Bilbao, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003.

<sup>17</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA: «La apertura del proceso constituyente», *Boletín Europeo de la Universidad de la Rioja*, n.º 7/8, marzo de 2001, supl., pp. 7-13.

composición refleja a partes iguales el federalismo intergubernamental, recogiendo tanto la legitimidad europea como la nacional.

La quinta novedad muy significativa del presente debate es que ya no queda circunscrito exclusivamente a profesores, políticos, intelectuales y agentes sociales sino que se abre al conjunto de la sociedad europea a través de un debate público, generalizado. Este debate se canaliza por el método de la Convención Europea, especialmente a través del Foro Permanente de la Sociedad Civil, y directamente vía Internet, de tal forma que en el proceso constituyente surgen nuevos actores, como la sociedad civil, ONGs, regiones, administración local... que hasta ahora habían estado al margen de este proceso<sup>18</sup>.

En sexto lugar es inédito en la construcción europea el resultado de los trabajos de la Convención: una Constitución para Europa. Desde los inicios existió el consenso en el seno de la Convención de adoptar un Tratado Constitucional, innovación política de primera magnitud. Ese acuerdo cristalizaría en el «Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa» aprobado por la Convención el 13 de junio y el 10 de julio de 2003, que puede ser calificado de verdadera Constitución para Europa<sup>19</sup>.

El instrumento elegido, el método constitucional, no ha sido atacado por parte de los gobiernos en la Conferencia Intergubernamental, lo que resulta sorprendente si se tiene en cuenta que el término Constitución siempre ha sido un tabú en la historia europea y sólo ha sido reivindicado por el Parlamento Europeo. La Constitución está redactada en el lenguaje de las Constituciones y refleja a partes iguales la doble naturaleza del modelo de la construcción europea, federal e intergubernamental, fundamento del federalismo intergubernamental<sup>20</sup>. La Constitución, por tanto, supone un salto cualitativo en el proceso de mutación hacia una Federación europea.

### 3. LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL DEL PROCESO POLÍTICO CONSTITUYENTE

Los factores internacionales han estado en el origen de la necesidad de iniciar un proceso constituyente y se han convertido también de alguna manera en causa de la misma, ya que existían importantes demandas internacionales que exigen más Europa. En este sentido, todo el debate sobre el futuro de Europa se

---

<sup>18</sup> Es necesario llamar la atención sobre el papel esencial que están desplegando las nuevas tecnologías e Internet especialmente en la apertura del debate a la sociedad civil, que permiten que el conjunto de la ciudadanía pueda conocer los documentos y el contenido de los debates en tiempo real y reaccionar ante ellos, presentando sus propuestas.

<sup>19</sup> CONVENCIÓN EUROPEA: *Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 13 de junio y 10 de julio de 2003 (CONV 850/03).

<sup>20</sup> El concepto de «federalismo intergubernamental» elaborado para definir el peculiar modelo de la Unión Europea se debe a los politólogos franceses, Croisat y Quermonne y se caracteriza por combinar elementos de supranacionalidad y de intergubernamentalismo, es decir, la cesión de soberanía con la cooperación interestatal. Véase, al respecto, Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE: *L'Europe et le fédéralisme*, Paris, Montchrestien, 1999, pp. 144-145.

fundamenta precisamente en la necesidad de más Europa en el mundo. Así Laeken concreta la pregunta de «Europa para qué», y retóricamente responde que la finalidad de Europa es convertirse en un factor de estabilidad en el nuevo entorno internacional y en guía de numerosos países y pueblos<sup>21</sup>. Laeken explicita una doctrina novedosa de política exterior de responsabilidad, superación del realismo político, que fundamentaba la política exterior de la Unión en la suma de los intereses nacionales de los Estados miembros<sup>22</sup>.

El proceso constituyente ha coincidido con el desarrollo de la sociedad de la globalización que permite y genera más Europa y que constituye una estructura de oportunidad para ésta. Pero especialmente coincide el 11 de septiembre de 2001 que, en definitiva, va a condicionar el proceso político exterior que redefina las relaciones euroatlánticas<sup>23</sup>. Esa situación viene a desarrollar y explicitar el océano que existe entre las dos orillas del Atlántico dado que ahonda las diferencias que se venían produciendo y que no eran coyunturales, sino que estaban fundamentadas en la propia diferenciación de los modelos regionales y explican como las Cumbres euroatlánticas han ido ampliando la brecha en contra de lo que inicialmente parecía.

El proceso constituyente se desarrolla al mismo tiempo que la administración Bush, que no parece muy favorable al proceso de integración europea y coincide con la crisis y la ocupación de Iraq, variable que afectará al desarrollo de los trabajos de la Convención en su fase final<sup>24</sup>. Generalmente ponemos el acento en qué medida la división entre Estados miembros, producida por la guerra preventiva de Iraq ha hecho por un lado acelerar o retardar éste, o por otro apartar los temas más relevantes. Sin embargo, es interesante poner la cuestión de forma inversa, esto es, cuando se tocan los temas más fundamentales en el seno de la Convención en febrero y marzo de 2003 se produce la crisis de Iraq, lo cual exigirá retrasarlos para mejor momento.

En todo caso, lo que se trata de establecer es en qué medida la crisis de Iraq y los acontecimientos internacionales están sirviendo para acelerar el proceso

---

<sup>21</sup> El Profesor Carrillo Salcedo sostiene una visión de la dimensión internacional de la Declaración de Laeken diferente de la nuestra, véase Juan Antonio CARRILLO SALCEDO: «El futuro de la Unión Europea. Algunas reflexiones sobre el papel de Europa en el mundo contemporáneo a la luz de la Declaración de Laeken», *Revista de Occidente*, enero de 2002, pp. 13-27.

<sup>22</sup> En relación a un análisis de la llamada política exterior de responsabilidad, véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA: «La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación a la Agenda de Paz», *Tiempo de Paz*, n.º 65, verano de 2002, pp. 37-59.

<sup>23</sup> Puede considerarse que, en alguna medida, el 11 de septiembre de 2001 y el 9 de noviembre de 1989 son equivalentes, dado que se trata de fechas paradigmáticas que ponen de manifiesto un cambio sustancial de la sociedad internacional.

<sup>24</sup> Timothy GARTON ASH: «Anti-Europeanism in America», *The New York Review of Books*, 13 de febrero de 2003, en: <http://www.nybooks.com/articles/16059>. Curiosamente, cuando apenas quedaba un mes de trabajo de la Convención, se hacía público un informe de expertos norteamericanos entre los que figuran la anterior Secretaria de Estado Madeleine Albright o Zbigniew Brzezinski favorable a una mayor implicación de la administración norteamericana en el proceso político europeo. En este sentido, recomiendan que se envíen representantes de los Estados Unidos como observadores de los trabajos de la Convención y que el Gobierno norteamericano sea asociado a los distintos Consejos Europeos. Lisbeth KIRK: «Americans want to join the Convention», *EUObserver*, 16-5-2003.

constituyente o para frenarlo, y, en su caso, en qué medida inciden para acelerar o frenar la política exterior. Podemos decir como primera aproximación que la crisis ha tenido el efecto de demostrar que Europa existe en las relaciones internacionales y que tiene voz propia y la expresa aunque no le guste a los Estados Unidos y aunque haya habido algunas divisiones de algunos de los gobiernos europeos<sup>25</sup>.

En un sentido más profundo entendemos que el factor internacional esta sirviendo como catalizador para que el proceso constituyente avance a buen paso, dado que existe la conciencia de la presión que los acontecimientos internacionales ejercen sobre Europa. Como sostiene Habermas, el primer requisito para que Europa tenga protagonismo internacional es que profundice en su propio modelo político y social a través de una Constitución<sup>26</sup>. En relación a la política exterior la división entre la Europa europea y la Europa atlantista ha tenido algunos efectos y, especialmente desde el punto de vista institucional en cuanto que va a exigir más política exterior y que ésta se realice a varias velocidades. En este sentido ya se percibe que la guerra ha puesto de manifiesto las carencias de Europa en el plano militar y ha posibilitado el consenso sobre la profundización de la defensa europea a través de la geometría variable.

En la medida en que la profundización constitucional sea un éxito, puede producirse la innovación política de que tenga efectos en la sociedad internacional, como desea la Declaración de Laeken cuando señala que la finalidad u objetivo último al que debe responder la construcción europea es la asunción de sus responsabilidades en la gestión del planeta. Tesis que va calando progresivamente hasta el punto de que se recoge explícitamente en el preámbulo de la Constitución Europea elaborada por la Convención Europea que Europa desea «obrar en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo» y que es «consciente de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra».

En tanto en que la primera comunidad transnacional democrática se dote de instrumentos de actuación exterior y refuerce su dimensión internacional estará en condiciones de luchar por un modelo de organización internacional que gestione mejor la sociedad internacional de la globalización y que sea reflejo de su modelo de sociedad del bienestar. Es éste, en definitiva, el desafío que le espera a esta nueva etapa de la construcción europea.

---

<sup>25</sup> En este sentido, hay que recordar que las instituciones europeas fueron capaces de consensuar distintos documentos en los que afirmaban una única posición ante la guerra de Iraq: la utilización de la fuerza sólo como último recurso, la primacía del Derecho Internacional y su respaldo a los marcos multilaterales y las instituciones internacionales como las Naciones Unidas. Otra cosa es que luego algunos de los Gobiernos miembros y de los Estados candidatos contravinieran sus compromisos anteriores. Véanse, a título de ejemplo, CONSEJO DE ASUNTOS EXTERIORES: *Conclusión sobre Iraq*, 27 de enero de 2003; PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución sobre la situación en el Iraq*, 30 de enero de 2003, y CONSEJO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo extraordinario de Bruselas*, 17 de febrero de 2003.

<sup>26</sup> Jürgen HABERMAS: «Por qué Europa necesita una Constitución», *New Left Review*, n.º 11, nov-dic. de 2001, p. 12.

#### 4. LA CONVENCIÓN EUROPEA: LA INNOVACIÓN EN EL MÉTODO CONSTITUYENTE

La Convención Europea es una de las mayores innovaciones que se han producido desde el Tratado de Maastricht, dado que es una instancia de debate constitucional que agrupa en igualdad de condiciones a los representantes de los Estados miembros y de las instituciones comunes, asociando estrechamente a la sociedad civil, para que discutan de una manera abierta y transparente la constitucionalización de la Unión. A nuestro juicio, se trata del reflejo —más tardío que en otras áreas— de la mutación política, que asume el cambio de naturaleza de la construcción europea y lo aplica al método de reforma de los Tratados<sup>27</sup>.

El lanzamiento de la Convención Europea se debe al acierto de la Convención establecida para codificar los Derechos Fundamentales, si bien el actual método constituyente o constitucional, ha tenido una envergadura y una tarea muy diferente ante sí. La Convención es el gran éxito de la fase final del debate sobre el futuro de Europa, que resuelve la insuficiencia del método diplomático para reformar los Tratados que hasta ahora era monopolio exclusivo, no sólo de los Estados, sino de sus Gobiernos, aunando a la eficacia una mayor legitimidad que las tradicionales Conferencias Intergubernamentales.

La Declaración de Laeken regula la composición de la Convención, con un total nominal de 105 miembros, a los que se añaden los suplentes<sup>28</sup>. Refleja las dos legitimidades presentes en la construcción europea: la nacional y la de las instituciones comunes. Por parte de las instituciones comunes, la Convención Europea incluye a dieciséis representantes del Parlamento Europeo y a dos de la Comisión. Por parte de cada uno de los Estados miembros y candidatos, se ha enviado a dos representantes del Parlamento nacional y uno del Jefe de Estado o de Gobierno. La Convención trabaja en una lógica post-ampliación, toda vez que prevé la participación en las deliberaciones de los Estados candidatos, con igual representación que los Estados miembros, con la única excepción de que no podrán impedir el consenso.

El mismo Consejo Europeo procedió al nombramiento de su Presidente, el ex-Presidente francés Giscard d'Estaing, y dos vicepresidentes, los ex-Primeros Ministros Dehaene y Amato<sup>29</sup>. Estos nombramientos han sido más que controvertidos, tanto por las personalidades elegidas como por que lo habitual en toda Asamblea es que ella misma designe de entre sus miembros a sus dirigentes, como ocurrió en el caso de la Convención que redactó la Carta de Derechos

---

<sup>27</sup> Sobre esta cuestión, véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA: *«Una Europa»: su proceso constituyente*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

<sup>28</sup> De hecho, la decisión de no votar ha tenido como consecuencia que los 207 miembros de la Convención han participado en igualdad de condiciones, no distinguiéndose entre miembros y suplentes, con los mismos derechos de asistencia a las sesiones, de uso de la palabra y de participación en grupos de trabajo y círculos de debate.

<sup>29</sup> Giscard fue nombrado a propuesta del Presidente francés y aprobado por consenso, lo que hace preguntarse si no habrá una especie de turno tácito entre Francia y Alemania, los dos grandes, para presidir las Convenciones, aunque Herzog, Presidente de la Convención que redactó la Carta, fuera nombrado por el propio órgano.

Fundamentales, sin admitir la intromisión de poderes ajenos a ella. A pesar de que Giscard, inicialmente, no agradara a las posturas más federalistas, hoy, por el contrario, se atribuye gran parte del mérito del éxito de la Convención a su mano firme, contactos personales y habilidades negociadoras.

En el momento de convocar la Convención no estaba claro cuál iba a ser su papel, si iba a ser sólo para preparar la decisión de la posterior Conferencia Intergubernamental, o si iba a ser método constitucional constituyente, ya que la única evidencia en aquel momento residía en la insuficiencia del método anterior<sup>30</sup>. El significado que ha resultado tener la Convención ha sido que «hace camino al andar» y además de reflexionar sobre el futuro de Europa, la misión encomendada, ha logrado aprobar por consenso un tanto imprevisiblemente una Constitución para Europa<sup>31</sup>.

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

Los trabajos de la Convención se han dividido en tres fases bien diferenciadas —escucha, estudio y deliberación y redacción—, cada una de ellas de una duración de entre cinco y seis meses. Además de dividir el trabajo de la Convención cronológicamente, esas etapas resumen el contenido de lo que se puede calificar como el «método de la Convención»: reflexión abierta, trabajo técnico en grupos y redacción, discusión y aprobación final.

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

<sup>30</sup> Véase, al respecto, Giuliano AMATO: «La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti», *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, n.º 3, 2002, pp. 449-461; Marta CARTABIA: «Riflessioni sulla Convenzione di Laeken: come se si trattasse di un processo costituente», *Quaderni Costituzionali*, vol. 22, n.º 3, 2002, pp. 439-447.

<sup>31</sup> Puede encontrarse un interesante relato del transcurso de la Convención, que explica en gran medida su resultado, el contenido del Tratado Constitucional en Peter NORMAN: *The Accidental Constitution. The story of the European Convention*, Brussels, Eurocomment, 2003.

- realizar consultas estructuradas con el Foro de la Sociedad Civil se decidió la constitución de ocho grupos de contacto que han celebrado reuniones con representantes de la Convención<sup>32</sup>.
- b) *La segunda etapa fue la de estudio y deliberación*, caracterizada por la constitución de once Grupos de Trabajo y el debate de sus conclusiones. De los resultados de las sesiones plenarias de la primera fase salieron ya los primeros consensos y una primera aproximación a las cuestiones necesitadas de estudio técnico detenido a través de Grupos de Trabajo, constituidos por los mismos convencionales. Se crearon un total de once Grupos de Trabajo, relativos al principio de subsidiariedad, la Carta de derechos fundamentales, la personalidad jurídica de la Unión, el papel de los parlamentos nacionales, las competencias complementarias, la gobernanza económica, la acción exterior, la defensa, la simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos y el establecimiento de un área de Libertad, Seguridad y Justicia. Finalmente en noviembre, debido a la petición de un buen número de convencionales y la presión de la sociedad civil, se decidía la constitución de un nuevo Grupo relativo al estudio de la Europa Social.
- c) *La tercera etapa, de redacción*, se iniciaba en enero de 2003 transcurriendo hasta la aprobación del texto por consenso el 13 de junio de 2003, viéndose prorrogada hasta el 10 de julio, en que se remataban los trabajos. En esta fase el Presidium decidía la constitución de varios Círculos de Debate, que estudiaron aspectos relacionados con la reforma del Tribunal de Justicia, el procedimiento presupuestario y los recursos propios de la Unión Europea. Por otra parte, el Presidium decidía solicitar a los Servicios Jurídicos del Consejo, el Parlamento y la Comisión que nombraran a expertos a los que encargar un informe técnico sobre el traslado de las disposiciones jurídicas de los Tratados TCE y TUE a la parte segunda del Tratado Constitucional. Este grupo de expertos entregó su informe el 17 de marzo, en el cual se recoge el ejercicio técnico de modificación de los artículos, su adaptación lingüística y la eliminación de disposiciones, resultantes de la fusión de los distintos Tratados en uno solo<sup>33</sup>.

En esta fase, a partir de febrero, el Presidium fue presentando las propuestas de redacción de los distintos artículos, a las cuales los convencionales iban adjuntando sus enmiendas que luego eran debatidas a lo largo de posteriores sesiones plenarias, tratando de aproximar posturas hasta llegar a la redacción definitiva. Las dos cuestiones más difíciles —reforma institucional y política

---

<sup>32</sup> Los ocho grupos de contacto con la sociedad civil están divididos por su área de actuación: sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, regiones y entidades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura.

<sup>33</sup> CONVENCIÓN EUROPEA: *Parte segunda de la Constitución: Informe del grupo de trabajo de expertos nombrados por los Servicios Jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión*, 17 de marzo de 2003 (CONV 618/03).

exterior— se aplazaron hasta finales de abril como consecuencia de las tensiones entre los Estados miembros fruto de la guerra contra Iraq.

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

A partir de esta fecha se inició una fase en la Convención más parecida a las tradicionales Conferencias Intergubernamentales, al centrarse las discusiones de la misma en la reforma institucional con protagonismo principal de los Estados miembros. En este sentido, puede decirse que hasta el acuerdo final, el protagonismo de los otros componentes de la Convención quedaba eclipsado. Sin embargo, la división sobre la cuestión institucional al final sólo sería superada por la alianza de los otros estamentos frente a los Gobiernos, forzando esta alianza el consenso final.

Cabe preguntarse en qué reside el éxito de la Convención, por qué este órgano ha logrado avances en aquellos extremos en que las Conferencias Intergubernamentales han fracasado reiteradamente. La ventaja reside, sobre todo, en el incremento de actores en la Convención que permite que no haya enfrentamientos ni completos ni insalvables entre dos bandos contrapuestos, sino distintos círculos que varían según los distintos y numerosos ámbitos a tratar, permitiendo buscar soluciones de compatibilidad.

Han sido precisamente las alianzas flexibles y cambiantes entre los diferentes actores según las cuestiones las que han permitido ir perfilando diversos avances a través de métodos más deliberativos que negociadores, si bien en la última etapa también se ha negociado. Pueden examinarse numerosos círculos que han ido surgiendo, que han ido evolucionando y que han permitido encontrar vías de solución a las cuestiones sobre la mesa. Entre esos círculos, que trascienden a los representantes de los Gobiernos, puede enumerarse el de los federalistas, los defensores del federalismo intergubernamental como Francia y Alemania, los Estados fundadores, los atlantistas, los contribuyentes netos, los beneficiarios netos, los Estados pequeños, los de la ampliación, los partidarios de una defensa europea, los que defienden el modelo social europeo, etc. Las alianzas puntuales y cambiantes por temas ha permitido, en esencia, que se salvaran las posiciones contrapuestas a través de soluciones de compromiso intermedias. El resultado es la clásica transacción constitucional, que no satisface por completo a ninguno de los actores pero que es un lugar de encuentro donde todos pueden encontrar algún aspecto que responda a sus demandas.

## 5. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

La Convención Europea finalizó sus trabajos con la aprobación el 13 de junio y el 10 de julio de 2003 de un «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa»<sup>34</sup> por consenso de los convencionales<sup>35</sup>. El texto aprobado consta de cuatro partes. La primera, de carácter puramente constitucional, regula a lo largo de nueve títulos los rasgos políticos fundamentales de la Unión Europea. Esta primera parte o constitucional cuenta con 59 artículos regulados en 9 títulos que se refieren respectivamente a: I. De la definición y los objetivos de la Unión; II. De los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión; III. De las competencias de la Unión; IV. De las instituciones de la Unión; V. Del ejercicio de las competencias de la Unión; VI. De la vida democrática de la Unión; VII. De las finanzas de la Unión; VIII. De la Unión y su entorno próximo; y IX. De la pertenencia a la Unión.

La segunda parte de la Constitución, también de carácter dogmático, incluye la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, que la Convención decidió constitucionalizar. La tercera parte, mucho más extensa con 341 artículos, desarrolla los contenidos de la primera parte relativos a las instituciones y las políticas de la Unión, siendo lo más parecido a los Tratados actuales. Por último, la parte cuarta recoge las disposiciones generales y finales, donde se regulan tanto los símbolos de la Unión como cuestiones relativas a la entrada en vigor, la reforma, el ámbito de aplicación o la continuidad jurídica<sup>36</sup>.

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

---

<sup>34</sup> CONVENCIÓN EUROPEA: *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*, 13 de junio y 10 de julio de 2003 (CONV 850/03) en: <http://european-convention.eu.int>.

<sup>35</sup> El Proyecto de Tratado Constitucional se considera aprobado por consenso al manifestarse la práctica totalidad de los convencionales, observadores y suplentes en su favor. Un grupo de cuatro convencionales euroescépticos, de nacionalidades británica y danesa, por el contrario se oponían a su adopción. Han aprobado su propio documento, «La Europa de las Democracias», que no consiste en una alternativa de Constitución sino una reflexión generalista y dispersa sobre la integración europea. Véase CONVENCIÓN EUROPEA: *Informe de la Presidencia de la Convención al Presidente del Consejo Europeo*, 18 de julio de 2003 (CONV 851/03), anexo III.

<sup>36</sup> Los símbolos de la Unión quedan recogidos en la parte IV de la Constitución por una razón coyuntural y es que se trata de un acuerdo logrado en los últimos días de trabajo en julio, prórroga otorgada sólo para rematar las Partes III y IV. Sin embargo, Giscard d'Estaing recomendaba su inclusión preferente en la Parte I de naturaleza constitucional al igual que el Grupo de Técnicos que la examinó durante la Conferencia Intergubernamental. Por ello, todo parece indicar que ese artículo se recogerá en la Parte I de la Constitución finalmente.

tenido deja expresamente a la Conferencia Intergubernamental consensuar. Por todo ello, puede decirse que la forma es también de Constitución.

La primera innovación relevante es la existencia de un «Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa», comúnmente conocido como Tratado Constitucional<sup>37</sup>. A juicio de Schwarze, el concepto de Tratado Constitucional representa una combinación afortunada de innovación y de realismo: los dos términos, constitucional y tratado caracterizan precisamente la naturaleza de la reforma constitucional planeada<sup>38</sup>. Por una parte intenta establecer un orden jurídico básico, una Constitución y, por otra, reconoce que su aplicación depende del mutuo acuerdo de los Estados miembros en los términos de un tratado internacional<sup>39</sup>. El utilizar el término «Constitución» no resulta inocuo ya que «tiene su propia lógica, su propio peso, exige considerar la realidad europea bajo otro ángulo, el de una democracia que se quiere una comunidad de destino que respeta los profundos valores occidentales»<sup>40</sup>.

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

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

La dimensión exterior de la Unión ha recibido un importante impulso tanto en lo relativo a la política exterior común como en el diseño de la futura defensa europea con el objetivo de que la Unión pueda convertirse en un factor de estabilidad y un modelo en el nuevo mundo multipolar. En relación a la política exterior se han adoptado importantes modificaciones técnicas e institucionales

<sup>37</sup> Este término desconocido para las fuentes del Derecho y criticado por algunos juristas, fue incorporado al debate europeo tras su utilización por Joschka Fischer en el discurso de Berlín.

<sup>38</sup> Jürgen SCHWARZE: «Guest editorial: The Convention's Draft Treaty establishing a Constitution for Europe», *Common Market Law Review*, vol. 40, n.º 5, 2003, pp. 1.037-1.045.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> Hartmut MARHOLD: «Grandeur et faiblesses de la Convention Européenne. Un bilan provisoire», *L'Europe en formation*, n.ºs 3-4, 2002, p. 7.

que pueden hacer posible la definición y puesta en práctica de una verdadera política exterior de la Unión. Además de que al reforzarse el modelo político de la Unión se potencia su política exterior. La defensa presenta la particularidad de haber sufrido un cambio en su concepción, definiéndose sobre el esquema de la geometría variable, en que cada uno suscribirá los compromisos que estime necesarios.

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

Indudablemente también existen algunos aspectos en los que la Convención no ha logrado consensuar los avances deseables a juicio de los grupos de trabajo o de distintos actores europeos. En este sentido, el Parlamento Europeo en su informe de evaluación lamenta que no se haya producido una consolidación de la política económica y social y una mayor coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros; la falta de control parlamentario sobre la Política Exterior y de Seguridad Común y la defensa; que los miembros del Tribunal de Justicia sigan nombrándose por unanimidad; el retraso de algunas reformas institucionales a noviembre de 2009; la pervivencia de la unanimidad del Consejo en algunas políticas sensibles; y, sobre todo, que las futuras reformas constitucionales, incluso menores, tengan que seguir adoptándose por unanimidad<sup>41</sup>.

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

---

<sup>41</sup> EUROPEAN PARLIAMENT: «Draft Report on the draft Treaty on the European Constitution...», *op. cit.*, p. 9.

Todos los avances arriba mencionados pueden parecer técnicos pero tienen trascendencia política ya que contribuyen cada uno de un modo distinto a reforzar y perfilar el modelo político de la Unión y suponen, en esencia, importantes avances tanto en la profundización del mismo (más Europa) como en la democratización de la Unión Europea (más cercana a sus ciudadanos). La innovación más importante de la Convención Europea es la redacción de una Constitución para la Europa política y una Europa a escala del continente, ambición de los federalistas desde la II Guerra Mundial y, sobre todo, lo que permite es un paso más y de gran alcance en el proceso de la construcción europea. La Constitución Europea, reflejo de una nueva voluntad política, por tanto, rubrica la transformación de la integración económica y sectorial de los orígenes en una Unión Europea que no sólo es política sino que manifiesta su voluntad expresa de ser política.

## 6. LA CONSOLIDACIÓN DEL FEDERALISMO INTERGUBERNAMENTAL: LA INNOVACIÓN EN EL MODELO POLÍTICO CONSTITUCIONAL

El Proyecto de Tratado Constitucional consolida el modelo del federalismo intergubernamental, que se ha desarrollado en la Unión Europea, al menos en los últimos diez años, desde la vigencia del Tratado de Maastricht el 1 de noviembre de 1993<sup>42</sup>. Este modelo caracterizado por la utilización conjunta de métodos federales de integración y confederales a la vez, se manifestaba en sus orígenes de una forma implícita y se consideraba un mal menor, una fórmula transitoria, que ha ganado carta de naturaleza casi sin darnos cuenta. Con la Constitución se produce una innovación que reside en su aceptación generalizada de una forma explícita como el modelo político propio de Europa.

La pregunta que puede surgir a continuación es por qué hablamos de innovación si el modelo es el que ya existe en el seno de la Unión Europea. A nuestro juicio, la innovación reside en la consolidación de este modelo político como el propio y singular de la construcción europea, de hecho y de derecho, planteándose ahora su profundización y no su superación. El federalismo intergubernamental no es una fórmula intermedia entre posturas federalistas e intergubernamentales, que mezcle algo de las dos lógicas. Se trata, por el contrario, de una innovación, en la cual se afirman los dos extremos, que contiene elementos de los dos modelos y en el cual se da una división según las materias.

El artículo I-1 de la Constitución Europea define el modelo político europeo: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros confieren competencias para alcanzar sus objetivos

---

<sup>42</sup> El concepto de federalismo intergubernamental se debe a dos politólogos franceses, Croizat y Quermonne, que lo conciben como un modelo singular que concibe elementos de integración federal con otros de cooperación entre los Gobiernos para la gestión común de diferentes políticas. Véase, al respecto, Maurice CROISAT y Jean-Louis QUERMONNE: *L'Europe et le fédéralisme*, París, Montchrestien, pp. 59-106.

comunes. *La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros encaminadas a lograr dichos objetivos y ejercerá, de modo comunitario, las competencias que éstos le transfieran*». Esa definición recoge con toda exactitud la naturaleza del modelo de federalismo intergubernamental y, si bien el término federal que constaba en la primera propuesta ha sido sustituido por «comunitario» por la oposición de algunos Estados miembros, en nada queda afectado el modelo político europeo que no se toca<sup>43</sup>.

Junto a la consolidación material del modelo político de la Unión Europea, se produce su consolidación jurídica o formal. En efecto, uno de los primeros consensos a los que llegó la Convención es que la Unión Europea debe contar con una personalidad jurídica expresa y única, que sustituya a las de las Comunidades actualmente existentes, convirtiéndose en sujeto de derecho internacional. La creación de una personalidad jurídica única permite la fusión de los distintos Tratados de las Comunidades Europeas, lo que aporta mayor claridad y hace posible su reorganización en un Tratado Constitucional de la Unión Europea. Por otra parte supone la desaparición de la multiplicidad de organizaciones y su sustitución por una única, la Unión Europea, lo que facilitará enormemente su percepción por la opinión pública.

En este sentido, el artículo 4 del Tratado Constitucional, establece que: *La Unión dispone de personalidad jurídica*. La atribución de personalidad jurídica a la Unión ha sido uno de los consensos más valiosos de la Convención, que en pocos meses ha podido acordar algo que no fueron capaces de lograr las dos últimas Conferencias Intergubernamentales<sup>44</sup>. Una disposición aparentemente técnica se ha revelado como altamente política, pues es el paso necesario para la reafirmación de la Unión como organización netamente política. La personalidad jurídica única conlleva el fin de la estructura de pilares del Tratado de Maastricht, lo que simplifica notablemente la complejidad jurídico-institucional de la Unión y permite desarrollar y consolidar la Unión como modelo político y resuelve un problema político pendiente fundamental.

Un aspecto que no es ajeno al modelo político de la Unión Europea es la dimensión regional. El Tratado Constitucional, aunque no lleva a cabo un reconocimiento político directo de las regiones como integrantes de la Unión Europea, como demandaban especialmente las regiones europeas de carácter constitucional, las reconoce quizás por vez primera como realidad política. Esta situación de cierta ambigüedad refleja las tensiones que han existido entre dos nacionalismos, el estatal y el que quiere serlo —que se han colado en la Convención por

---

<sup>43</sup> Inicialmente, la propuesta de artículo decía lo siguiente: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los pueblos y de los Estados de Europa de construir un futuro común, crea una Unión (llamada...), en cuyo seno se coordinarán las políticas de los Estados miembros y que gestionará, según un modelo federal, algunas competencias comunes». Se refería a pueblos y Estados, en referencia a la fórmula del Tratado de Roma que se proponía una unión entre los pueblos de Europa. Finalmente el término «pueblos» ha resultado sustituido por el de ciudadanos por la presión de algunos Estados miembros. Nos parece adecuado el cambio, ya que desde el Tratado de Maastricht en que se explicita la naturaleza política de la Unión, ésta se apoya en la ciudadanía europea.

<sup>44</sup> Jean-Victor LOUIS: «La Convention et l'avenir de l'Union Européenne», *Cahiers du Droit Européen*, n.ºs 3-4, 2002, p. 237.

la polémica en torno al Plan Ibarretxe y sus reacciones— y ha dificultado la vertebración del modelo regional europeo, que no deja de ser la segunda cara del federalismo.

Puede afirmarse que se ha producido un avance en el modelo regional de la Unión Europea, ya que, aunque no existe un reconocimiento político de la «Europa de las Regiones», muchas de las demandas que las regiones habían planteado a la Convención, sobre todo la defensa de sus competencias, han recibido satisfacción<sup>45</sup>. En el artículo 5 del proyecto de Constitución Europea existe una referencia por vez primera en un texto constitucional europeo de los niveles regionales y locales. Sin embargo, este artículo presenta una doble vertiente: está dirigida al reconocimiento político de las regiones y otra dirigida a «garantizar su integridad territorial», es decir, a impedir el nacimiento de nuevos Estados<sup>46</sup>.

Entre las demandas regionales que reciben satisfacción, la Constitución recoge entre sus objetivos del artículo 3 la defensa de la diversidad cultural y lingüística. En el nuevo Protocolo sobre Subsidiariedad, se contempla la obligación de que la Comisión consulte a las regiones antes de formular una iniciativa legislativa que les afecte. Otro avance de primera magnitud es la extensión explícita del principio fundamental de atribución de competencias, el de subsidiariedad, a las regiones y entidades locales europeas, estableciéndose en el artículo 9 que el criterio de atribución de las competencias compartidas a los distintos niveles, europeo, nacional y regional y local, es el del nivel que lo pueda ejercer mejor<sup>47</sup>.

El Protocolo sobre Subsidiariedad igualmente contempla, en relación al mecanismo de alerta previa, por el que los Parlamentos nacionales controlan el cumplimiento de este principio, que éstos puedan consultar a las cámaras regionales cuando se trate de cuestiones de su competencia. El mismo Protocolo introduce la legitimación activa del Comité de las Regiones ante el Tribunal de Justicia Europeo para impugnar decisiones europeas adoptadas en violación de la subsidiariedad.

La delimitación de competencias indirectamente también tiene efectos sobre el modelo regional, ya que surge de las demandas de las regiones como garantía frente a la intromisión de la Unión en ámbitos propios<sup>48</sup>. Con ello se logra clari-

<sup>45</sup> Véase, al respecto, CONVENCION EUROPEA: *Grupo de contacto Regiones y entidades locales*, 31 de enero de 2003 (CONV 523/03).

<sup>46</sup> El párrafo 1.º del artículo 5 establece que: *La Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, en particular las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad interior.*

<sup>47</sup> El inciso tercero del artículo 9 dispone que: *En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros bien a nivel central o bien a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión.*

<sup>48</sup> En ese sentido, no hay que olvidar que los recelos de los Länder alemanes respecto al exceso de actividad comunitaria y la invasión de sus competencias por parte de la Unión ya se arrastraban desde la

ficar el reparto de tareas entre la Unión y los Estados miembros y, en consecuencia, delimitar las competencias internas de los Gobiernos centrales y las regiones con competencias propias en la aplicación y desarrollo del derecho comunitario. Con estos avances en el modelo regional se percibe que la construcción europea camina en la senda del federalismo asimétrico, caracterizado por una estructura política multinivel y donde algunas regiones serán más fuertes que muchos Estados pero sin sustituir a éstos ni creándose nuevos.

## 7. EL MODELO EUROPEO DE SOCIEDAD: PRESUPUESTO DE LA INNOVACIÓN POLÍTICA

La Constitución Europea viene a reforzar el modelo europeo de sociedad base de la construcción política de Europa. Una de las principales tensiones presentes a lo largo de todos los trabajos de la Convención fue la pugna entre los partidarios de una Europa liberal y los de una Europa social. Finalmente, estos últimos, apoyados por la sociedad civil, lograban la constitución de un grupo de trabajo sobre la Europa Social, que arrojó interesantes resultados que se han plasmado a lo largo de toda la Constitución.

La Constitución Europea explicita la naturaleza política del modelo de la Unión al exponer en los primeros artículos sus rasgos principales, sus valores y objetivos, que suponen la asunción y manifestación del modelo europeo de sociedad. En el mismo sentido, se refuerza ese carácter a través de la obligatoriedad de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, asentándose la Unión sobre la protección de los derechos de los ciudadanos ya que «sin protección de los derechos no hay Constitución». Por primera vez, se ha incluido en un texto europeo un Título sobre «la vida democrática de la Unión» que recoge la peculiar manera de entender la democracia por parte de la Unión Europea y donde la sociedad civil tiene un papel fundamental.

El artículo I-2 recoge los valores de la Unión, esto es, los valores básicos que hacen que los pueblos europeos se sientan parte de la misma Unión. Ese artículo dispone que: *La Unión se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación.* Son valores, en definitiva, que emanan de la sociedad europea y que son la razón de ser del proyecto europeo.

Este artículo no presenta una ambición de exhaustividad sino que en otras partes del Tratado pueden mencionarse otros criterios que forman parte de la «ética» de la sociedad europea sumida por la Unión (Preámbulo, objetivos,

---

Conferencia Intergubernamental de 2000 y que su presión es uno de los factores que llevan a la inclusión de la delimitación de competencias en la Declaración 23 aneja al Tratado de Niza. Véase, al respecto, Joachim SCHILD: «Key issues for the European Convention: a German point of view», en THE CLINGENDAEL INSTITUTE: *Debating Europe's Future: The Political Setting of the European Convention*, Conference Report, The Hague, 22 de noviembre de 2002, en: <http://www.clingendael.nl>.

Carta de los Derechos o el título dedicado a la vida democrática de la Unión). En este sentido, hay que recordar como la Carta de derechos fundamentales recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo, que son los mismos incluyendo los de igualdad y solidaridad<sup>49</sup>.

Este artículo ha recibido el enfoque de centrarse en los valores esenciales europeos y dotarlos de un contenido jurídico claro. Ha de presentar un alcance bien definido, ya que es la base para el procedimiento de garantía democrática del artículo 58, que recoge el procedimiento de alerta y de sanción contra un Estado miembro en caso de que viole grave y reiteradamente los valores fundamentales de la Unión. Por ello su redacción ha de ofrecer las debidas garantías jurídicas en el sentido de que los Estados puedan deducir claramente sus obligaciones.

En el artículo 3 se recogen los objetivos de la Unión, que se conciben como los «principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea»<sup>50</sup>. Se enuncian los objetivos generales que justifican la existencia de la Unión como entidad política y no los objetivos a conseguir a través de diferentes políticas como era el caso de los objetivos en la redacción de los Tratados. En el caso del Tratado Constitucional se establecen objetivos generales, que coinciden con los de una organización política de ámbito de actuación general.

Son los objetivos de una verdadera politeia que han de guiar todas sus actuaciones en lo económico, en lo político, en lo social y en lo internacional. Basta la simple comparación entre el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea y el artículo 2 del Tratado de la Comunidad Europea con este artículo del Tratado Constitucional para percibir el cambio de óptica existente, el paso del método económico de integración a la integración política<sup>51</sup>. El cambio reside tam-

---

<sup>49</sup> El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. En relación a la Carta como explicitación de los valores europeos, véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA: *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, p. 288.

<sup>50</sup> Según la nota explicativa de la segunda parte del documento CONV 528/03.

<sup>51</sup> El artículo 3 recoge los objetivos de la Unión:

1. *La finalidad de la Unión es promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.*
2. *La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada.*
3. *La Unión obrará en pro de una Europa con desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, una economía social de mercado sumamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Promoverá el progreso científico y técnico.*  
*La Unión combatirá la marginación social y la discriminación, y fomentará la justicia y la protección social, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño.*  
*Fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros.*

bién en una primera redacción en la «lengua de los Tratados» para pasar al lenguaje constitucional del Tratado Constitucional, se pasa del idioma diplomático de las relaciones entre Estados al idioma de los ciudadanos.

En el primer apartado se destaca sobre los demás el objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos. Este objetivo principal nos retrotrae a la finalidad primera de la integración europea: una «federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz»<sup>52</sup>. Este objetivo de la paz, los valores y el bienestar de los pueblos no puede quedar, de ninguna manera circunscrito a las relaciones de los miembros de la Unión sino que son objetivos que han de estar igualmente presentes en las relaciones de ésta con otras partes del mundo, y que cobran un significado especial en el actual contexto de la reciente guerra contra Iraq.

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

El tercer objetivo plasma una acertada definición, a nuestro juicio, de lo que es el modelo europeo de sociedad, contraponiéndose en su formulación equilibradamente los valores que hacen referencia a la economía libre de mercado con los valores propios del modelo europeo de sociedad. Se trata en definitiva de promover un desarrollo sostenible basado en un equilibrio entre crecimiento económico y competitividad y valores sociales.

Los objetivos en materia de acción exterior enumeran los principios de acción de la Unión Europea en el mundo, como son la promoción en el exterior del modelo de sociedad europeo así como una política exterior de responsabilidad<sup>53</sup>. Estos objetivos se complementan con los específicos de la acción exterior de la Unión, regulados en el Título V de la Tercera Parte del Tratado Constitu-

---

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

4. *En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho internacional, y en particular al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas.*
5. *Estos objetivos se perseguirán por los medios apropiados, con arreglo a las competencias atribuidas a la Unión en la presente Constitución».*

<sup>52</sup> Declaración de Robert Schuman, Ministro francés de Asuntos Exteriores, 9 de mayo de 1950, en Antonio TRUYOL Y SERRA: *La integración europea. Análisis jurídico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 175-177.

<sup>53</sup> En relación a la política de responsabilidad, véase Francisco ALDECOA LUZARRAGA: «La política de responsabilidad de la Unión Europea como potencia civil: una aportación para la Agenda de paz», *Tiempo de Paz*, n.º 65, verano de 2002, pp. 37-59.

cional, que sirven de base para considerar la dimensión externa del modelo de sociedad europeo.

Otro de los rasgos fundamentales de esta Constitución es que se construye sobre la protección de los derechos fundamentales y así incorpora como parte segunda la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000. Se ha decidido no sólo la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sino su constitucionalización al más alto nivel, en la que puede considerarse la parte dogmática de la Constitución. Es un gran avance que la Carta se incluya en la Constitución y además cuente con un lugar destacado.

Paralelamente se mantiene la formulación jurisprudencial clásica del Derecho Comunitario como «colchón», estableciendo que, en todo caso, los derechos recogidos en el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre de 1950 y las tradiciones constitucionales serán principios generales del Derecho de la Unión. Esta cautela puede evitar los riesgos de la «congelación» de los derechos en un catálogo, tan temida por parte de la doctrina, y abre la puerta a interpretaciones dinámicas.

En artículo I-7 se recoge la posibilidad de que la Unión se adhiera al Convenio Europeo de Derechos del Hombre del Consejo de Europa. En principio no parece que exista ningún obstáculo político para la próxima adhesión de la Unión Europea al Convenio dado que todos los Estados presentes y futuros son miembros de la misma, aunque sí se plantean algunas cuestiones técnicas y jurídicas que tienen que ver con el estatuto de la Unión en el Consejo de Europa o las relaciones entre los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo.

La inclusión por primera vez de un Título sobre «la vida democrática de la Unión» responde a la naturaleza política explícita de la Unión afirmada por vez primera en esta Constitución. Por otra parte, supone la constitucionalización del modelo europeo de sociedad, al explicitarse los principios que guían las relaciones entre la Unión, sus instituciones y sus ciudadanos: el principio de democracia representativa; el principio de democracia participativa; los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo; el defensor del pueblo europeo; la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión; la protección de datos personales y el estatuto de las iglesias y organizaciones no confesionales.

Se tratan cuestiones muy diversas entre sí, no teniendo todas las disposiciones la misma relevancia, si bien todas emanan del modelo europeo de sociedad. Los artículos que hacen referencia directa a la participación de los ciudadanos en la vida política europea consagran los principios de democracia representativa y participativa. Parece, sin embargo de su formulación que no existe igualdad entre ambos principios de democracia representativa y participativa, esto es, no se ponen al mismo nivel, siendo el primero un imperativo, como no podía ocurrir de otra manera<sup>54</sup>. El 49 relativo a la transparencia también tiene una re-

---

<sup>54</sup> El 45 dice taxativamente que *el funcionamiento de la UE se basa en el principio de la democracia participativa*; el 46 redactado en futuro parece menos rotundo y más inconcreto: *«las instituciones de la Unión darán a los ciudadanos la posibilidad...; las instituciones mantendrán un diálogo abierto...»*.

levancia especial en relación a la participación ciudadana puesto que impone una condición previa para que los ciudadanos puedan efectivamente participar en la vida política de la Unión.

El innovador principio de la democracia participativa se establece en el artículo 46, ya anunciado desde los primeros trabajos de la Convención y recibido con gran satisfacción por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Estas cuentan con una larga y fructífera trayectoria de participación en la vida política europea, tanto desde el punto de vista de la gestión de las políticas comunitarias ordinarias como en las últimas citas constitucionales. Este principio supone la constitucionalización de una práctica largamente consolidada entre las instituciones europeas de consulta regular a las asociaciones de la sociedad civil para la formulación de políticas.

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

## 8. LA PROBLEMÁTICA DE LA REFORMA INSTITUCIONAL

Quizás el aspecto más controvertido de la Constitución sea la reforma institucional, asunto que se encuentra en el centro del fracaso de las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental en Bruselas en diciembre de 2003. Resulta bastante compartida la percepción de que la problemática de la cuestión institucional no sólo reside en su sensibilidad por afectar al reparto del poder sino que deriva especialmente de que fue un área no sometida al método de Convención, no suficientemente trabajado ni apoyada sobre un consenso amplio y compartido<sup>55</sup>.

El modelo de arquitectura institucional de la Constitución, responde a nuestro juicio, a la lógica del federalismo intergubernamental, ya que combina elementos de las propuestas federales con las intergubernamentales, si bien las primeras en ocasiones tenues, pero que pueden resultar muy importantes, como la extensión de la mayoría cualificada o la composición de la Comisión. Los rasgos principales de la reforma institucional emprendida se inspiran principal-

---

<sup>55</sup> Peter NORMAN: «The Accidental Constitution...», *op. cit.*, p. 336.

mente en la contribución francoalemana de febrero de 2003, donde se recogen las orientaciones fundamentales de la reforma<sup>56</sup>.

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

La reforma institucional ha resultado, sin ninguna duda, el aspecto más problemático de la reforma, como no podía ser de otra manera, dada la alta sensibilidad política de estas cuestiones<sup>57</sup>. Se ha criticado que la Convención no ha dedicado una reflexión lo suficientemente profunda a esta cuestión que, por expreso deseo de su Presidente, Giscard, no ha sido objeto de estudio en las dos primeras fases de la Convención, sino sólo en la tercera. Giscard, en vez de seguir el método general de debate en sesión plenaria en la Convención y la constitución de Grupos de Trabajo, decidió preguntar a los Jefes de Estado y de Gobierno sobre su opinión respecto a la reforma y, con ello elaborar la propuesta de redacción del articulado<sup>58</sup>.

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

El Parlamento Europeo es el gran ganador de la reforma, al compartir con el Consejo en igualdad el poder legislativo y el presupuestario. Se prevé el número

---

<sup>56</sup> CONVENCIÓN EUROPEA: «Contribución de Dominique de Villepin y Joschka Fischer sobre la arquitectura institucional», *Contribución*, n.º 192, 16 de enero de 2003 (CONV 489/03).

<sup>57</sup> Como ejemplo de que la arquitectura institucional es la cuestión que más ha dividido al Presidium constatar que la aprobación de la primera propuesta en esta materia ha constituido la única primera vez en que éste ha tenido que votar, habiéndose logrado en todos los otros casos el consenso. Honor MAHONY: «Convention presidium votes over Council President», *EUObserver*, 25 de abril de 2003.

<sup>58</sup> Sí se ha creado un Círculo de Debate para estudiar los aspectos técnicos de la reforma relativa al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

máximo de setecientos treinta y seis miembros y nuevas reglas para la atribución de escaños. Adquiere nuevas competencias a través de la extensión del procedimiento de codecisión de 37 a 80 casos y la reforma del procedimiento presupuestario. El Consejo Europeo, cuya misión es la de dar impulso político a la Unión estará compuesto por los Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados miembros, por el Presidente de la Comisión y por su propio Presidente. En sus reuniones participará el Ministro de Asuntos Exteriores. Se reunirá trimestralmente y la regla de adopción de decisiones será el consenso, como en la actualidad.

El nuevo y controvertido Presidente permanente del Consejo Europeo será nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo para un mandato de dos años y medio que podrá renovarse una vez, y no podrá ejercer a la vez otro cargo nacional<sup>59</sup>. Sus funciones son la de encargarse de la representación exterior de la Unión en asuntos de política exterior y de seguridad común al más alto nivel, presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo, encargarse de la preparación de los Consejos Europeos, facilitar la cohesión y el consenso en su seno, velar por la continuidad de los trabajos e informar al Parlamento Europeo. Esta nueva figura es fuertemente controvertida por distintas razones: por su carácter puramente intergubernamental, porque se teme que amenace el liderazgo político de la Convención y que surja en torno a sí una administración paralela y porque no se sabe como resultará la interacción entre tres figuras señaladas, con parecida legitimidad y sin sujeción jerárquica como son el Presidente del Consejo Europeo, el Presidente de la Comisión y el Ministro de Asuntos Exteriores.

El Consejo de Ministros queda también profundamente reformado, la Constitución propone centrarlo en torno a dos grandes formaciones: el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y el Consejo de Asuntos Generales y Legislativos. El primero de ellos estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores. Aunque finalmente no se produce una separación de los Consejos Legislativo y Asuntos Generales, sí se dispone que cuando actúe como legislativo se reunirá en público, lo que parece que puede conducir a una separación de facto. Sin embargo, esta solución fue duramente criticada desde el principio, satisfaciendo a casi nadie<sup>60</sup>.

La Presidencia italiana durante la Conferencia Intergubernamental constataba el consenso reinante entre los Estados miembros de volver a la situación actual en que cada una de las formaciones del Consejo desarrolla labores ejecutivas y legislativas<sup>61</sup>. Se prevé la elección por consenso de un Estado miembro para ejercer la Presidencia de cada una de las formaciones del Consejo por separado, sobre una base igualitaria y atendiendo a los equilibrios geográficos y

---

<sup>59</sup> En el acuerdo final se ha eliminado la restricción que le prohibía también ejercer a la vez otro cargo europeo, lo que se interpreta como que, a plazo, se podría permitir que los cargos de Presidente del Consejo Europeo y de Presidente de la Comisión recayeran en una misma persona, produciéndose la unificación de las presidencias como desean los federalistas.

<sup>60</sup> Peter NORMAN: «The Accidental Constitution...», *op. cit.*, p. 336.

<sup>61</sup> CIG 1/03.

políticos europeos. El sistema de rotación, sin embargo, tampoco era establecido por la Convención por lo que se trata de otro de los asuntos que la Conferencia Intergubernamental deberá completar.

Quizás la reforma fundamental, y más controvertida, es la nueva fijación del umbral de la mayoría cualificada a través de una regla sencilla de doble mayoría, que reemplaza las complejas fórmulas y la red democrática de Niza. La mayoría cualificada se define en el artículo 24 como la reunida por una mayoría de Estados miembros que represente al menos tres quintos de la población de la Unión, esto es, el sesenta por ciento de la población europea. Como ya se ha visto, esta regla sólo entraría en funcionamiento tras el 1 de noviembre de 2009, fecha en que los Estados miembros serán cerca de treinta, aplicándose hasta ese momento los acuerdos de Niza<sup>62</sup>.

Si bien la extensión de la mayoría cualificada es considerable, no se ha logrado al final el objetivo de su generalización a todos los ámbitos salvo los aspectos militares, como se había propuesto, aunque, en todo caso, se reducen los ámbitos a decidir por unanimidad<sup>63</sup>. El incremento sustancial de las materias a decidir por mayoría cualificada supone, a juicio de Vidal-Folch, «un cambio copernicano»<sup>64</sup>. El acuerdo final sobre la Constitución ha pasado por ceder a la presión de los Estados miembros de mantener la unanimidad en aspectos sensibles para ellos. Así no se puede sino lamentar el mantenimiento de la unanimidad en política exterior, fiscalidad, política social, cultura, medio ambiente, etc., ya que buscar la unanimidad a 25 en ámbitos sensibles posiblemente lleve a la incapacidad para actuar. Sin embargo, se ha introducido una «pasarela» por la cual el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que algún ámbito pase a adoptarse por mayoría cualificada sin necesidad de reformar la Constitución.

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

Tanto la reforma de la formación de la mayoría cualificada como la composición de la Comisión son las dos cuestiones más controvertidas de la reforma institucional. En el primer caso, España y Portugal se oponen a un sistema que les priva del peso obtenido en la negociación de Niza, que prácticamente les asimila a los Estados más poblados de la Unión. En el segundo caso, la Comisión y los Estados pequeños han hecho frente común para defender una compo-

---

<sup>62</sup> La fecha de noviembre de 2009 no resulta artificial sino que coincide con el relevo institucional tras las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 a la vez que se pretende que las negociaciones importantes de la agenda financiera se resuelvan por el método anterior que garantiza mayor peso a algunos Estados miembros.

<sup>63</sup> Se considera que según lo acordado por la Convención, la mayoría cualificada se aplicará a 153 bases jurídicas mientras que 44 seguirán decidiéndose por unanimidad.

<sup>64</sup> Xavier VIDAL-FOLCH: «La Constitución Europea», *Claves*, n.º 135, sept. 2003, p. 35.

sición que asegure al menos un comisario por Estado miembro, volviendo al sistema de Niza.

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

Finalmente, se decidía la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores, con doble sombrero, esto es, será mandatado del Consejo a la vez que Vicepresidente de la Comisión. Será nombrado por mayoría cualificada del Consejo Europeo, de acuerdo con el Presidente de la Comisión. Su misión será asegurar la coordinación y coherencia de todos los aspectos de la acción exterior de la Unión. Esta innovación ha sido bienvenida por parte de los Estados miembros, que no han contestado su creación en el seno de la Conferencia Intergubernamental. Sin embargo, la doctrina en general critica esta innovación, temiendo tanto la colusión con los otros Presidentes del Consejo Europeo y la Comisión, como la posible intergubernamentalización de la Comisión<sup>65</sup>.

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

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

---

<sup>65</sup> Entre las diversas críticas a esta figura, véase Kirsty HUGHES: «A Dynamic and Democratic EU or Muddling through Again? Assessing the EU's Draft Constitution», *EPIN Working Paper* n.º 8, julio de 2003, pp. 10-11; Hartmut MARHOLD: «Grandeur et faiblesses de la Convention Européenne. Un bilan provisoire», *op. cit.*, p. 10; Simon DUKE: *The Convention, the draft Constitution and the External Relations: Effects and Implications for the EU and its international role*, European Institute of Public Administration, septiembre de 2003, pp. 14-17, en: <http://www.eipa.nl>; Steven EVERTS y Daniel KEOHANE: *The European Convention and EU Foreign Policy: Learning from Failure*, Centre for European Reform, 2 de septiembre de 2003, p. 4, en: <http://www.cer.org.uk>.

Exterior y de Seguridad Común. Como balance de conjunto, es posible hablar de avances sustanciales en la reforma institucional, si bien son aún muchas las incógnitas que prosiguen abiertas, dado que muchas de estas disposiciones son controvertidas y están siendo revisadas por la Conferencia Intergubernamental.

## 9. AVANCES EN LA POLÍTICA EXTERIOR COMÚN

La política exterior común es quizás una de las áreas más trabajadas, que más expectativas había levantado y que más vaivenes ha sufrido durante los trabajos de la Convención. Desde las primeras sesiones de audiencias quedó claro el sentir general de los convencionales de que era necesario acometer una profunda reforma de sus estructuras e ir hacia una profundización para hacer que la Unión pudiera afrontar los retos que le exige el actual contexto internacional<sup>66</sup>.

El Informe del Grupo de Reflexión VII sobre la acción exterior recogía una serie de medidas de reforma, muchas de ellas revolucionarias, que recibían el consenso en el pleno y que mostraban una voluntad decidida de profundizar. Sin embargo, tanto la división europea con motivo de la crisis de Iraq como la voluntad de varios Estados miembros —encabezados por el Reino Unido— de mantener un férreo control sobre la política exterior, han hecho que las distintas propuestas de articulado hayan ido de más a menos integración. En paralelo, se percibe la decisión de unos pocos Estados miembros de avanzar en esta materia, aunque sea solos, a través de cooperaciones reforzadas, por lo que quizás en breve quepa hablar de política exterior europea a dos velocidades<sup>67</sup>.

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

La reforma, en definitiva, entra en la lógica constitucional, buscándose la unidad y coherencia del conjunto de la acción exterior, por lo que se refuerza, a

<sup>66</sup> Estudiábamos los trabajos de la Convención, en materia de política exterior, en Francisco ALDECOA LUZARRAGA: *El debate sobre Política Exterior Común en la Convención Europea*, Real Instituto Elcano, 15 de enero de 2003, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>67</sup> Véase, en este sentido, la entrevista a Eneko Landaburu, Director General de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, en la que anuncia que próximamente conoceremos una política exterior a dos velocidades, *El País Domingo*, 24 de agosto de 2003, pp. 6 y 7.

nuestro juicio, la noción de Política Exterior Común<sup>68</sup>. Los avances en materia de política exterior residen, al menos, en tres extremos: la formulación de una política exterior de responsabilidad a través de ambiciosos principios, valores y objetivos, interesantes innovaciones técnicas e institucionales y una decidida profundización en la defensa europea.

Los principios y objetivos de la actuación exterior europea no sólo se contemplan en la parte segunda de la Constitución donde se desarrolla la acción exterior europea, sino también en el artículo 3 de la Parte Primera, constituyendo uno de los cuatro objetivos de la Unión Europea, esto es, los que le dan su razón de ser. El artículo 3.4 establece que «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

Por tanto, los principios de la acción exterior europea se consagran en el nivel constitucional, y no sólo eso, sino que en uno de los artículos nucleares, cimiento sobre el que se asienta toda la Constitución. En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una «ética», una política exterior basada en los valores del modelo europeo de sociedad<sup>69</sup>. Esta «ética» se manifiesta especialmente en el compromiso europeo con la promoción de la paz y los valores europeos, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la cooperación y la regulación como marco de desarrollo de las relaciones entre Estados. Se trata, en buena parte, de una redacción inspirada en la política de responsabilidad.

Interesantes reformas técnicas con efectos políticos refuerzan la unidad, visibilidad, eficacia y coherencia de la actuación exterior europea. Destacan, sobre todo, la personalidad jurídica de la Unión, la desaparición de los pilares, aunque se haya decidido mantener distintos procedimientos de toma de decisiones, la regulación de todos los aspectos de política exterior en un título único y las novedosas reformas en materia institucional. En este sentido, resulta de primera magnitud la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, como punto de unión del Consejo y la Comisión, dirigiendo toda la administra-

---

<sup>68</sup> Francisco ALDECOA LUZARRAGA: *Una Constitución para Europa y su política exterior común: hacer gobernable la globalización*, Real Instituto Elcano, 9 de enero de 2004, en: <http://www.realinstitutoelcano.org>.

<sup>69</sup> Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores —lo que ella llama la ética «ethics»— en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase Hazel SMITH: *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

ción europea en materia de política exterior, aunque quizás lo ideal hubiera sido que fuera un comisario. En todo caso, se trata de una figura híbrida y nueva, por lo que será significativo en la práctica ver donde estará situado, si en el Consejo o en la Comisión<sup>70</sup>.

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

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

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

Indudablemente la profundización de altura lo ha experimentado el área de la defensa europea donde son muchas y de gran calado las novedades introducidas<sup>71</sup>. La nueva voluntad política de que Europa juegue papeles en la sociedad internacional de la globalización se vislumbra en una nueva concepción: hasta ahora era una intervención exterior y no una típica defensa, y ahora, junto a la

---

<sup>70</sup> En este sentido, Martín y Pérez de Nanclares considera que el Ministro de Asuntos Exteriores puede suponer en la práctica un submarino del Consejo en la Comisión, amenazando la independencia de ésta: JOSÉ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES: «El Proyecto de Constitución Europea: reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 15, 2003, p. 561.

<sup>71</sup> Sobre la seguridad y la defensa europeas, véase RAFAEL GARCÍA PÉREZ: *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea*, Madrid, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2003.

defensa existente como medio de ayuda a terceros se pasa a configurar instrumentos que posibiliten la defensa futura de la Unión Europea. La fórmula que ha hecho posible avanzar en la articulación de la defensa europea es la flexibilidad, que permitirá a cada uno suscribir sus compromisos como desee, aunque presente el inconveniente de la complejidad.

La política exterior europea se articula en torno a la noción de potencia civil<sup>72</sup>. La disyuntiva sobre si la Unión Europea debe convertirse en una potencia militar o una potencia civil es uno de los debates que ha presidido los trabajos de la Convención, debate reforzado por la crisis de Iraq y la percepción del escaso relieve europeo frente a la hegemonía militar de Estados Unidos<sup>73</sup>. La cuestión es si la Unión Europea puede seguir siendo una potencia civil aunque se dote de instrumentos militares y si puede concebirse una política de defensa a pesar de la existencia de distintas percepciones entre los países de la Unión<sup>74</sup>.

La UE actual es ya muy amplia y heterogénea, con diversas maneras de interpretar las demandas de seguridad y defensa por parte de los distintos Estados: los que celebraron en abril pasado la Minicumbre en materia de defensa y que han mostrado su determinación de crear una Unión Europea de Seguridad y Defensa<sup>75</sup>, los neutrales, los que privilegian la OTAN, el Reino Unido con una especial relación con Estados Unidos, los Estados pequeños y los que no conciben una defensa más allá del Estado. Esta heterogeneidad de planteamientos y el que no haya posturas cerradas es lo que ha permitido el avance.

La Convención ha logrado lo que parecía imposible: conjugar las distintas sensibilidades para diseñar fórmulas que se adapten a cada caso. Así, entre los puntos de consenso común, aplicables a todos los Estados, cabe citar el incremento de las tareas de Petersberg a un mayor número de supuestos. Por otro

---

<sup>72</sup> R.G. WHITMAN: *From Civilian Power to Superpower? The International Identity of the European Union*, London, Macmillan, 1998.

<sup>73</sup> Desde el punto de vista doctrinal se ha hecho famoso en los últimos meses el ensayo del politólogo norteamericano Robert Kagan, que reflexiona sobre las diferencias entre Estados Unidos y Europa en la propia concepción de su política exterior y, sobre todo, de las necesidades de defensa. ROBERT KAGAN: «Power and Weakness», *Policy Review*, n.º 113, junio de 2002, en <http://www.policyreview.org>. En dirección distinta, véanse los interesantes análisis de Joseph NYE: *La paradoja del poder norteamericano*, Madrid, Taurus, 2003; Emmanuel TODD: *Después del imperio*, Madrid, Foca, 2003.

<sup>74</sup> Un interesante artículo estudia si la creación de una Política de Defensa europea hace que el concepto de potencia civil aplicado a la Unión Europea se haya convertido en obsoleto. Por el contrario, llega a la conclusión de que la vertiente militar puede fortalecer su carácter de potencia civil y reflexiona sobre la necesidad de diseñar los rasgos de esa potencia civil. Stelios STAVRIDIS: «“Militarising” the EU: the Concept of Civilian Power Revisited», *The International Spectator*, n.º 4, 2001, pp. 43-50.

<sup>75</sup> Francia, Alemania, Bélgica y Luxemburgo celebraban el 29 de abril de 2003 una Cumbre con el objetivo de estudiar la creación de una cooperación reforzada entre ellos para acelerar el establecimiento de una defensa autónoma europea. En su Declaración Final anunciaban su intención de constituir en los próximos años una Unión Europea de Seguridad y Defensa por medio de la consecución puntual de diferentes objetivos, cooperación abierta a los demás Estados miembros que quieran sumarse. Véase, al respecto, *Declaración de Bruselas tras la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Alemania, Francia, Luxemburgo y Bélgica sobre la defensa europea*, 29 de abril de 2003, en: <http://www.elysee.fr>. Resulta clara la interacción entre la Convención y la Minicumbre en materia de defensa de 29 de abril, estando la Constitución preparada para acoger en su seno esta cooperación reforzada, que denomina «cooperación estructurada» e incluso, para contar con sus capacidades como instrumento europeo.

lado, se establece en el artículo 42 la muy relevante cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de que un Estado reciba un ataque terrorista o sufra una catástrofe natural o de origen humano.

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

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

La Conferencia Intergubernamental, suspendida en el momento en que escribimos estas líneas, conocía en diciembre de 2003 importantes progresos en materia de defensa. Por una parte, el Consejo Europeo decidía la puesta en marcha en 2004 de la Agencia Europea de Armamentos, en la cual participan los veinticinco Estados miembros, por lo que por la vía de los hechos se ha eliminado la flexibilidad. Por otra parte, en el seno de la Conferencia Intergubernamental se decidía la flexibilización de algunas de las disposiciones de la cooperación estructurada y la generalización de la cláusula de defensa mutua. Esto nos permite sostener que se ha pasado de un sistema de geometría variable en la Convención a otro de dos velocidades tras los acuerdos de la Conferencia Intergubernamental<sup>76</sup>.

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

---

<sup>76</sup> En cualquier caso, teniendo en cuenta la regla de una Conferencia Intergubernamental de que nada está decidido hasta que todo está decidido, quizás sea prudente esperar al acuerdo global para dar por hecho esta evolución. Sin embargo, no todos están de acuerdo en estimar los avances de la Conferencia Intergubernamental en materia de defensa como un progreso, sino que hay quien los considera edulcorados respecto al compromiso de la Convención. Véase al respecto el comentario de Ferdinando Riccardi en el *Agence Europe* de 4 de febrero de 2004.

## 10. CONCLUSIÓN: UN GRAN PASO, EXISTE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA GRACIAS A LA INNOVACIÓN POLÍTICA EUROPEA

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

El resultado definitivo de la Convención es que elabora un proyecto de Tratado Constitucional que da respuesta a las aspiraciones políticas de la sociedad civil europea, resuelve los problemas técnicos planteados a las anteriores Conferencias Intergubernamentales y soluciona las cuestiones de Laeken: acerca la Unión a los ciudadanos, prepara la Unión para la ampliación y le otorga herramientas para que pueda afrontar sus desafíos en la nueva sociedad internacional de la globalización. Es de resaltar que, por primera vez, el Parlamento Europeo estima la reforma propuesta positiva, calificación que no le han merecido ninguna de las reformas anteriores y que «representa en cualquier caso un paso importante hacia una Unión Europea que sea más democrática, eficaz y transparente»<sup>77</sup>.

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

A pesar del fracaso de la Conferencia Intergubernamental, que no logró en diciembre de 2003 lograr el acuerdo como se esperaba, estamos seguros de que habrá Constitución Europea. El Proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea es fruto de la doble legitimidad, de los ciudadanos y de los Estados de Europa, por ello esa legitimidad política terminará por imponerse. El consenso de la Convención tendrá que orientar al menos el 90% del texto final adoptado por la Conferencia Intergubernamental, porque si no, estaríamos en presencia de una Constitución otorgada, en que se margina a un componente importante de la legitimidad.

---

<sup>77</sup> PARLAMENTO EUROPEO: *Resolución sobre el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, y dictamen del Parlamento Europeo sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental*, 24 de septiembre de 2003 (A5-0299/2003), punto 33, en: <http://www.europarl.eu.int>.

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

Veinte años después de la aprobación del primer proyecto de Constitución Europea, el Proyecto de Tratado de la Unión Europea del Parlamento Europeo, es posible ver hoy, en qué medida la nueva Constitución Europea es deudora de aquella audaz iniciativa parlamentaria, que puso en marcha un proceso político de mutación de naturaleza que ahora culmina con la constitucionalización. El Proyecto Spinelli, con una visión profética, ya planteaba el modelo de la futura Unión Europea. Así se consideraban cuestiones como el Mercado Interior y la Unión Económica y Monetaria, la Unión Europea, la ciudadanía, la protección de los derechos fundamentales, el procedimiento de sanción a los Estados miembros que violen las garantías democráticas, el doble modelo europeo de federalismo intergubernamental, una política exterior, una política de defensa, políticas de sociedad, etc.

El modelo europeo propuesto por el Proyecto de Tratado irá aplicándose a la construcción europea progresivamente y así muchas de las reformas posteriores irán introduciendo algunas de sus características. Por ello, puede decirse que, si bien el Proyecto Spinelli nunca entró en vigor formalmente, sí fue incorporado al modelo de la Unión por etapas por distintas Conferencias Intergubernamentales.

Ya calificado en su época de Constitución de la Unión Europea, el proyecto Spinelli anticipaba muchos de los debates políticos que hoy están encima de la mesa. En su momento la Unión Europea que proponía no podía llevarse a la práctica tanto por los condicionantes internos como por el entorno internacional de la última etapa de la guerra fría. Hoy ese proyecto vuelve a estar de actualidad en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea, que constitucionaliza veinte años después el modelo que ya propusiera la legitimidad ciudadana presente en el Parlamento Europeo. Por ello, puede verse como el proyecto constitucional para Europa no es de ahora sino de largo alcance y un anhelo permanente de los representantes de la soberanía popular europea.

En conclusión, el resultado definitivo de la Convención Europea es que ha dado como fruto una Constitución de inspiración federalista intergubernamental, algo que nunca se había logrado en la construcción europea antes. Así la naturaleza del método —intergubernamental y federal— se refleja igualmente en el modelo consensuado. El proyecto de Constitución supone un paso de gigante en la integración política, anhelo de la sociedad europea, al menos desde los manifiestos de entreguerras. Si bien no puede ser calificado de punto de llegada de la construcción europea, supone, ante todo, un avance de alcance en la creación de la primera democracia transnacional de la historia.

