

investidura de la Comisión en su totalidad, incluyendo al Alto Representante para los Asuntos Exteriores, el cual será a su vez Vicepresidente de la Comisión.

La CIG ha alcanzado un acuerdo sobre la nueva composición del Parlamento Europeo basada en la propuesta hecha por el mismo, pero añadiendo un escaño adicional, que será asignado a Italia. De esta forma, el Parlamento estará integrado por 750 diputados más su Presidente.

Para asegurar la eficacia de la Comisión, se reducirá el número de sus miembros: a partir de 2014, estará compuesta por un número de Comisarios que represente los dos tercios de los Estados Miembros. Con el fin de garantizar la igualdad entre los Estados miembros, se instaurará un sistema de rotación de estricta igualdad.

El nuevo Presidente permanentemente del Consejo Europeo (elegido por un período de dos años y medio por los Jefes de Estado y de Gobierno) deberá asegurar la continuidad, la coherencia y la viabilidad de la acción de la Unión.

El Alto Representante para Asuntos Exteriores tendrá una doble responsabilidad, presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores y será Vicepresidente de la Comisión. Asimismo, deberá garantizar la coheren-

## Cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria

Siendo una de las políticas más importantes de la Unión, este Tratado recoge el espíritu y equilibrio institucional de la Constitución, consistentes en llevar a cabo los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión, prestando asistencia y socorro a aquellas poblaciones afectadas por catástrofes naturales o de origen humano, en aras a poder hacer frente a las necesidades humanitarias resultantes de esas situaciones.

El balance de esta Conferencia intergubernamental es positivo. Hemos contribuido ampliamente a lo largo de estos últimos años al éxito de este Tratado porque estamos convencidos que es imprescindible para el buen funcionamiento de la Europa de hoy y de mañana. Con respecto al Tratado de Niza actualmente en vigor, el Tratado reformado aporta numerosas y sustanciales mejoras, sobre todo en lo que se refiere a la democracia, los derechos de los ciudadanos, la apertura y la capacidad de acción de la Unión. Puede convertirse en un instrumento útil, a pesar de algunas lagunas, en la realización de nuestro ambicioso proyecto de una Europa unida, ciudadana y social. Nos corresponde ahora asumir la responsabilidad de defenderlo en el proceso de ratificación en todos los Estados miembros.

## Defensa

En este ámbito, los Estados miembros que tengan la capacidad y la voluntad correspondientes, podrán desarrollar una cooperación estructurada que podría conducir a un sistema de defensa común. Se introduce una **cláusula de solidaridad**: si un Estado miembro sufre una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros lo ayudarán y asistirán por todos los medios de que dispongan.

# La Constitución troceada y escondida

**JOSÉ M<sup>a</sup> GIL ROBLES GIL DELGADO**  
Ex-presidente del Parlamento Europeo

## Adiós a la transparencia

El Tratado de Reforma de los tratados existentes que se ha convenido y se firmará en Lisboa, es un ejercicio de disimulo dirigido a reproducir la gran mayoría de los cambios previstos por el Proyecto de Constitución, suprimiendo la "música" constituyente y repartiéndola entre dos tratados ya existentes, a saber, el Tratado de la Unión (que conservará su nombre) y el Tratado de la Comunidad Económica Europea o Tratado de Roma, que pasará a llamarse Tratado de Funcionamiento.

Una de las finalidades perseguidas por la Convención, en concreto ha de introducir los cambios necesarios para que funcione eficazmente la Unión con 27 o más miembros, se conseguirá.

Pero la otra finalidad, la de hacer más transparentes las

normas que rigen la Unión, se opusieron a la Constitución, no dejarán de realizar esa consolidación y destacar a la atención de los parlamentarios y de los ciudadanos que estamos ante esa misma Constitución (su 90% para ser más precisos) troceada y embutida en dos tratados y una Carta de Derechos Fundamentales, a la que expresamente se da el valor de tratado.

Los adversarios de la reforma, que serán los mismos que

En definitiva, el procedimiento no engañará a nadie; es un pretexto para argumentar que no es necesario someter el texto a referéndum, pretexto que ya ha logrado su finalidad en Francia y en Holanda.

## Avances importantes

Esta reforma oscurecida mantiene, sin embargo, los avances más importantes que figuraban en el Proyecto de Constitución. En concreto:

A) Hasta ahora teníamos la Comunidad Europea metida

dentro de una Unión Europea de contornos difusos y sin personalidad jurídica. Ahora desaparecerá esa fuente de confusión y tendremos sólo la Unión Europea, que absorbe a la Comunidad y tendrá una personalidad jurídica única. Al menos en este aspecto triunfan la sencillez y la eficacia.

B) Desaparece formalmente la extraña construcción de los tres pilares, convirtiéndose en comunitarias las políticas de justicia e interior, aunque la política exterior y seguridad siga anclada en lo intergubernamental, con toda su ineficacia.

C) Se consagran los valores y objetivos de la Unión, que deberán respetarse tanto por los que quieran entrar como por quienes ya están dentro, so pena de ser sancionados.

D) Se introducen nuevos objetivos: la paz, el pleno empleo, el desarrollo duradero, la diversidad cultural, la solidaridad, la cohesión y la protección de los ciudadanos.

E) Se prevé la adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos.

F) Se incluyen principios reguladores de las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros: igualdad entre estos, cooperación legal, y limitación de las competencias de aquélla a las que los Estados le confieren.

G) Se refuerza la participa-

ción de los parlamentos nacionales, en especial en lo que se refiere al respecto del principio de subsidiariedad.

H) Se da una base jurídica más clara a la política de veeduría.

I) Se regula el procedimiento de salida de la Unión por parte de los Estados miembros que lo deseen.

J) Los poderes del Parlamento Europeo salen fortalecidos:

en materia legislativa, extendiendo a casi todos los casos el procedimiento de co-decisión;

en materia presupuestaria, introduciendo la co-decisión para el presupuesto anual y exigiendo la aprobación de la Cámara para las perspectivas financieras;

ampliando el número de acuerdos que requieren aprobación parlamentaria.

K) Se establecen como instrumentos de una democracia participativa:

— la consulta a los interesados

— el diálogo con la sociedad civil y sus organizaciones representativas

— la transparencia en el funcionamiento de las instituciones

— la publicidad de los trabajos legislativos

L) Se hace posible la iniciativa legislativa ciudadana, por

parte de un millón de europeos.

M) Se amplían los supuestos en que puede actuar el Tribunal de Justicia, especialmente en materia de cooperación judicial y policial.

N) El número de decisiones que han de adoptarse por mayoría y no por unanimidad también se aumenta. (control de fronteras, asilo, inmigración, Eurojust, Europol, servicios de interés económico general, protección de la propiedad intelectual, política espacial, energía, ayuda humanitaria, protección civil, etc).

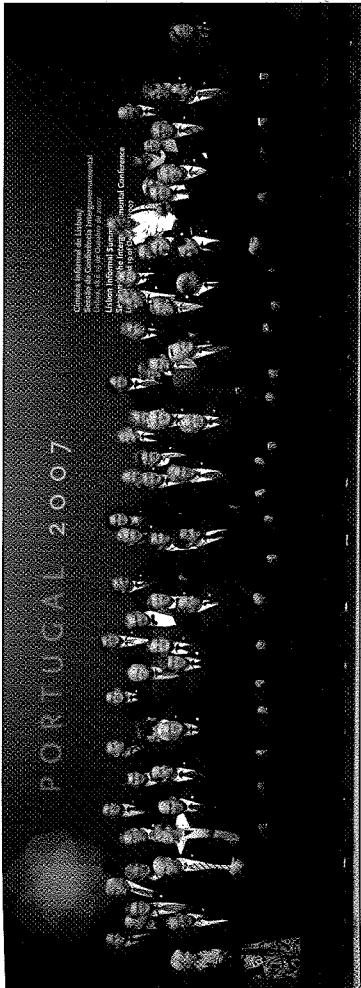
Ñ) Se fortalece el papel de la Comisión como poder ejecutivo o gobierno de la Unión.

O) Se introduce una clarificación y clasificación de las políticas de la Unión en competencias exclusivas, competencias compartidas, acciones de apoyo, coordinación de las políticas económicas y sociales y acciones en materia de política exterior y de seguridad.

P) Se confieren nuevas posibilidades de actuación al Alto Representante para la Política Exterior y se le da de un servicio diplomático europeo.

Q) Se consagra la obligación de auxilio y asistencia mutua en caso de agresión armada.

R) Se establece una agencia europea de defensa (ar-



© Comunidad Europea 2008

mamento, investigación y capacidades militares).

S) Se introduce la cláusula de solidaridad, ante ataques terroristas o catástrofes (de origen natural o humano).

T) Se fortalecen tanto la cooperación judicial como la penal y, en general, se hacen más eficaces todos los procedimientos en materia de justicia, libertad y seguridad.

U) Se da carácter vinculante a la Carta Derechos Fundamentales.

V) Se introducen mejoras en los siguientes campos:

- gobernanza económica;
- servicios de interés económico general;
- normas sociales;
- salud pública;
- política del espacio;
- medio ambiente;
- energía;
- turismo;
- deporte;
- protección civil;
- cooperación administrativa;

— protección diplomática y consular;

— cooperaciones reforzadas;

— tipología de los actos jurídicos;

— revisión de los tratados.

### Las periferias blandas

Cierto es que parte de esos avances se han conseguido a cambio de un número mayor de excepciones "a favor" de algunos Estados miembros.

Entrecorrimiento "a favor" por el que no creo que favorezca a los ciudadanos británicos —o los de los otros estados exceptuados— el no disfrutar de los derechos reconocidos en la Carta, o que sus autoridades participen menos en materia de justicia, libertad y seguridad; quizás sus burocracias se sientan mejor conservando sus poderes y los talloides lo celebren, pero al ciudadano de a pie se le hace un flaco favor, aunque no se de o no quiera darse cuenta.

Lo que es evidente es que —condición de que se ratifique el nuevo tratado, claro está— se dejará la hipótesis del "núcleo duro". Será la abrumadora mayoría de los Estados de la Unión la que estará en ese núcleo duro, y situará en la "periferia blanda", los flecos reticentes, podríamos decir.

Tampoco cabe hablar de "geometría variable", porque unas cuantas excepciones, más o menos duraderas, no modifican la geometría.

No parece que sea como para rasgarse las vestiduras.

### Algunas incógnitas

Quizás haya quien se extrañe de que no incluya entre los avances la introducción de un Presidente del Consejo Europeo y del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común. En ambos casos, retomando las disposi-

ciones incluidas en el Proyecto de Constitución.

No lo he hecho porque no me atrevo a afirmar que esas cosas novedades, en la forma en que se les ha dado, resulten plenamente positivas.

El Presidente del Consejo Europeo puede dar mayor visibilidad a la Unión. Pero veo dos rasgos en su figura que suscitan dudas:

a) Su papel es aparentemente reducido: presidir los Consejos Europeos, y cuidar de su preparación y de la ejecución de sus decisiones. La presidencia se reduce a cuatro sesiones (de uno o dos días) al año, y quizás alguna extra; el resto del año, si no quiere estar ocioso, tendrá que ocuparse de la preparación y la ejecución que están atribuidas a otros órganos: los diversos Consejos de ministros, la Comisión y el Alto Representante; ¿serán fácilmente evitables las interferencias y los conflictos? Lo dudo; la historia del derecho constitucional indica que esas situaciones suelen desembocar en pulsos, que no se sabe quien puede ganar.

b) Los Estados seguirán presidiendo los Consejos sectoriales (agricultura, transportes, etc) y el Consejo de Asuntos Generales, por tur-

nos semestrales, mientras que el Alto Representante presidirá el Consejo de Asuntos Exteriores. ¿Cómo se coordinarán esas presidencias que hasta ahora correspondían a un mismo estado? ¿Cómo se engarzarán la burocracia del Consejo, la de la Comisión y el servicio de acción exterior a la órdenes del Alto Representante?

En cuanto al Alto Representante, además de los problemas a que acabo de aludir, se encontrará con otros dos:

— la doble dependencia de la Comisión y del Consejo puede resultar tan cómoda y funcional como ir montado en dos caballos a la vez; sobre todo si las riendas no las lleva él, como es el caso; Habrá que ver si es capaz de aguantar en ese equilibrio inestable u optará por mojararse lo menos posible

— teóricamente dirige una política común, pero ésta no puede afectar a las competencias de los Estados miembros en cuanto a la dirección de su política exterior y de su representación nacional (nueva declaración incorporada al Tratado de Reforma). ¿Cómo puede ser común una política si cada uno sigue haciendo lo que le da la gana? Difícil será, a pesar de esa declaración, no se delimitan campos

o zonas en que los estados renuncian a una política independiente a favor de una política común.

### Conclusión

El Tratado de Reforma supone avances importantes e indispensables.

Es una lástima que lo haga por un procedimiento tan poco susceptible de suscitar entusiasmo y que suprima los aspectos más brillantes del Proyecto de Constitución como la definición de la Unión o casi todo el Preámbulo.

Pero a falta de pan, buenas son tortas. La Unión Europea se ha hecho a base de sucesivas medias tintas, que van configurando una realidad nueva y cada vez más completa. Es como un gusano, que se va transformando en mariposa. A mitad de esa mutación tenemos un monstruo, un ser poco seductor, pero por ahí hay que pasar.

A los europeístas nos toca una tarea pedagógica: explicar a nuestros ciudadanos que esa fase monstruosa es necesaria, que en ella la Unión, nuestra Unión, también nos sirve y que esa complicada construcción a pesar de todo funciona y nos ha dado cincuenta años de paz.

## “Y, sin embargo, se mueve”: de la Constitución al Tratado de Lisboa

**CARLOS CARNERO**

Miembro de la Presidencia del Partido Socialista Europeo, participó en la Convención que elaboró la Constitución Europea

Los Jefes de Estado y de Gobierno, reunidos el pasado 19 de Octubre de 2007, en Lisboa, llegaron a un acuerdo sobre el nuevo Tratado de la UE que desbloquea la situación actual tras el NO francés y holandés a la Constitución.

No repetiremos bastante que la UE es lo mejor que ha hecho este continente en toda su historia. Pero la Europa que estuvo en el origen objetivo del proceso de unidad que hoy celebramos, ya no existe. Vivimos en una Europa distinta y en un mundo diferente, que reclaman con urgencia culminar el proceso empezado en Roma hace 50 años.

Lo cierto es que, sin dar ese paso cualitativo y cuantitativo, no nos quedaríamos eternamente como estamos. Se equivocan quienes creen que, al fin y al cabo, todo seguiría funcionando, con ligeras

adaptaciones que permitirían a la maquinaria producir decisiones. Eso podría valer, quizás, para otros tiempos más tranquilos, pero no para la época que nos ha tocado vivir. Fue un error pensar que el euro llevaría indefectiblemente a la unión política. No ha sido así, y hemos corrido el riesgo de que esta última quedara aplazada *sine die*, con la UE de la que hoy nos enorgullecemos entrando en un período de envejecimiento, de inoperancia y de renacionalización.

El Tratado de Lisboa mejora también la responsabilidad democrática de la Unión y el Estado de Derecho, y reafirma los valores y objetivos de la Unión:

1. Se establecen y se definen de forma articulada los valores y objetivos sobre los que se basa la Unión.
2. El hecho de que la Carta de Derechos Fundamentales sea jurídicamente vinculante y tenga el mismo rango jurídico que los Tratados (a pesar de que su texto no estará en los Tratados) gracias a la insistencia del Parlamento Europeo en la Conferencia Intergubernamental. No olvidemos, sin embargo, que se introducen medidas específicas para