

“La Integración política en la Unión Europea. Elementos de su Constitucionalización”

Director Prof. Catedrático Don Mariano García Canales
Lcda. Leocadia Díaz Romero

Tesis Doctoral presentada por la doctoranda Dña. Leocadia Díaz Romero, en cumplimiento del Real Decreto 778/1998 de 30 de abril, bajo la dirección del Prof. Catedrático Don Mariano García Canales, Profesor del Departamento de Fundamentos del Orden Jurídico y Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia.

ÍNDICE

I. Capítulo primero. Introducción al problema de la constitucionalización de la Unión Europea y su configuración como sistema político original.

| | |
|--|-------|
| I. 1.- Cuestiones preliminares. | p. 13 |
| A) La Tesis. | p. 13 |
| B) Encuadre de la Tesis Doctoral en las disciplinas científicas. | p. 14 |
| C) Justificación de la elección y el tratamiento del tema de la Tesis Doctoral. | p. 16 |
| D) Metodología. | p. 18 |
| E) Objeto de estudio y Estructura de la Tesis Doctoral. | p. 21 |
| F) Agradecimientos. | p. 26 |

I. 2.- Fundamentos del Proceso de Constitucionalización de la Unión Europea. p. 29 |

A) La fundación y la organización de la comunidad política en la historia de la filosofía política. p. 29 |

a) Aproximación al Concepto de Constitución, Tipología y Esencia. p. 37 |

1º) Principales Acepciones. p. 37 |

2º) Tipología de los Conceptos de Constitución. p. 42 |

Clasificaciones tradicionales: Constitución en sentido histórico o ideal. Constitución en sentido instrumental o documental. Constitución en sentido material u objetivo. Constitución en sentido formal. Constitución rígida y flexible. Constitución originaria y derivada. Constituciones ideológico-programáticas y utilitarias. Constituciones escritas y no escritas o consuetudinarias. Constituciones extensas y breves. Constituciones otorgadas,

pactadas e impuestas. La Constitución normativa. La Constitución nominal. La Constitución semántica.

- b) Las Grandes Tradiciones acerca de la Constitución. p. 48
 - 1º) La Tradición constitucional anglosajona.p. 49
 - 2º) La Tradición continental. p.49
 - 3º) La Concepción kelseniana. p. 49
- c) Esencia de la Constitución: norma suprema de fundación y organización de la comunidad política, que limita la actuación de los poderes públicos y promueve el respeto y la protección de los derechos fundamentales. p. 50

B) De la Constitución en sentido clásico a la Constitución de la Unión Europea.p. 53

- a) La Unión política, constante en la historia de la construcción europea.p. 54
 - 1º) De la Edad Media al siglo diecinueve.p. 55
 - 2º) El periodo de entreguerras.p. 56
 - 3º) El despegue del proceso. p. 57
 - 4º) Nacimiento de la Europa económica. Singladura de la Europa política. p. 59
- b) Especial referencia a los Trabajos de la Convención para el futuro de Europa.p. 69
 - 1º) Generalidades. p. 69
 - 2º) Antecedentes. p. 71
 - 3º) Características de la Convención. *Método. Naturaleza. Mandato. Duración de los trabajos. Composición. Plan de trabajo.* p. 72
 - 4º) La participación de la sociedad civil en los trabajos de la Convención. p. 78
 - 5º) Transparencia de los métodos de trabajo de la Convención. p. 80
 - 6º) El referéndum. p. 80
 - 7º) Recapitulación. p. 81

| | |
|--|-------|
| C) Otras cuestiones preliminares. La naturaleza constitucional de los Tratados constitutivos. | p. 87 |
| a) La Constitución material de la Unión Europea. | p. 88 |
| b) La Constitución sustantiva: el parámetro de constitucionalidad. | p. 90 |
| c) Constitución en sentido formal. | p. 91 |
| d) El concepto de carta constitucional básica en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Elementos comunes de los Tratados constitutivos con una Constitución. | p. 92 |
| 1º) ¿Es aplicable el concepto de Constitución a los Tratados constitutivos?. Elementos comunes de los Tratados constitutivos con una Constitución. | p. 94 |
| 2º) Primera consecuencia: si los Tratados constitutivos son la Constitución material de la Unión, ¿por qué no configurar la Constitución formal a partir de éstos?. | p. 96 |
| 3º) Elementos de las Constituciones de los Estados miembros integrantes de la Constitución Europea. | p. 97 |

II. Capítulo Segundo. Algunas Propuestas de Organización política para la Unión Europea.

| | |
|---|--------|
| II.1.- Aproximación al Federalismo. Antecedentes. Concepto. Fundamentos teóricos. Orientaciones principales. | p. 99 |
| A) Antecedentes. | p. 100 |
| B) Concepto. | p. 101 |
| C) Fundamentos teóricos del sistema. | p.103 |
| a) Dualidad organizativa. | p. 103 |
| b) Reparto del poder. | p. 104 |
| c) Reposa sobre un texto de naturaleza constitucional. | p. 105 |

| | |
|--|--------|
| d) Existencia de una unidad sociológica legitimadora del poder constituyente. | p. 105 |
| D) Orientaciones principales. | p. 106 |
| a) Federalismo centralizador, descentralizador y de equilibrio. | p. 106 |
| b) Otras tradiciones federalistas. | p. 107 |
| c) Desarrollo del Federalismo. El Federalismo cooperativo. | p. 108 |
| 1º) Antecedentes históricos. | p. 109 |
| 2º) Modalidades de cooperación. | p. 110 |

II. 2.- El Federalismo europeo. Las fórmulas de articular el sistema federal en la Unión Europea.

| | |
|---|--------|
| A) El Federalismo supranacional. | p. 116 |
| a) Antecedentes. El Federalismo mixto y el Federalismo ejecutivo. | p. 116 |
| 1º) El Federalismo mixto. | p. 116 |
| a) La Unión Europea como ejemplo de sistema mixto. | p. 119 |
| <i>El Principio del equilibrio institucional versus el Principio de separación de poderes.</i> p. 119 | |
| <i>El Dualismo.</i> | p. 121 |
| b) Semejanzas entre el sistema mixto y el modelo europeo de funcionamiento. | p. 122 |
| 2º) El Federalismo ejecutivo. | p. 125 |
| b) La Federación supranacional europea de Armin VON BOGDANDY. p. 133 | |
| 1º) El Reparto de competencias. | p. 133 |
| 2º) El sistema institucional. | p. 134 |
| c) El Federalismo supranacional auspiciado por la Comisión Europea: la democracia parlamentaria europea. | p. 138 |
| 1º) De la Sistematización de los Tratados a la Constitución Europea. Un Proyecto para la Unión Europea. | p. 138 |
| <i>Un Proyecto para la Unión Europea. Objetivos, Etapas</i> | p. 140 |

| | |
|--|--------|
| 2º) El Libro Blanco sobre la Gobernanza. | p. 149 |
| 3º) La <i>Constitución Penélope</i> . Las aportaciones de <i>El Proyecto Penélope</i> al Federalismo supranacional Constitución Penélope. | p. 156 |
| 4º) El Parlamento europeo y el Federalismo supranacional. | p. 164 |
| a) El Informe Spinelli. | p. 165 |
| b) El Proyecto Herman de Constitución Europea. | p. 181 |
| c) El Informe Duhamel sobre la constitucionalización de los Tratados.. | p. 195 |
| 5º) El Federalismo supranacional cooperativo. La Europa de Joschka Fischer. | p 205. |
| II.3.- Conclusiones al Capítulo. | p. 217 |

III. Capítulo Tercero. El Reparto de Poder.

| | |
|---|--------|
| III.1.- La situación anterior al Tratado constitucional. | p. 230 |
| A) Generalidades. Propuestas de Reforma. | p 230. |
| B) Los Tratados constitutivos. | p. 239 |
| a) Las Competencias Exclusivas. | p. 239 |
| b) Las Competencias no Exclusivas. | p. 241 |
| 1º) Competencias Compartidas. | p. 242 |
| 2º) Competencias Paralelas, Cumulativo-concurrentes o Completivas. p. | 243 |
| 3º) Competencias de Armonización. | p. 244 |

III.2.- Los Trabajos de la Convención para el Futuro de Europa. El Informe Final del Grupo V “Competencias complementarias”.

| | |
|---|--------|
| A) Recomendaciones del Grupo. | p. 247 |
| B) Consideraciones en torno al Informe del Grupo V “Competencias complementarias”. | p. 257 |

| | |
|---|---------------|
| III.3.- La Cuestión de las Competencias y la Comisión Europea. ... | p. 263 |
| A) El Libro Blanco sobre la Gobernanza. | p. 263 |
| B) La Comunicación de 22 de mayo de 2002, “Un Proyecto para la Unión Europea”, COM (2002) 247 final. | p. 264 |
| C) El <i>Proyecto Penélope</i> y las Competencias. | p. 267 |
| | |
| III.4.- El Reparto de Poder entre los Estados miembros y la Unión en el tratado Constitucional. | p. 271 |
| A) El Título III del Tratado constitucional. Generalidades. | p. 271 |
| B) Los Principios fundamentales. | p. 273 |
| a) El Principio de Atribución y la Delimitación de las Competencias. | p. 274 |
| b) El Principio de Subsidiariedad. | p. 281 |
| c) El Principio de Proporcionalidad. | p. 283 |
| d) El Protocolo sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. | p. 284 |
| C) Las Categorías de Competencias. | p. 288 |
| a) Las Competencias Exclusivas. | p. 289 |
| b) Las Competencias Compartidas. | p. 291 |
| c) Coordinación de las Políticas económicas y de empleo. | p. 294 |
| d) Política exterior y de seguridad común. | p. 295 |
| e) Ámbitos de la acción de apoyo, coordinación o complemento. | p. 297 |
| D) La Cláusula de Flexibilidad. | p. 297 |
| | |
| III.5.- Consideraciones finales. | p. 301 |

IV. Capítulo cuarto. El marco institucional de la Unión Europea.

| | |
|---|--------|
| IV. 1.- Introducción. | p. 309 |
| A) El principio del Equilibrio institucional. | p. 313 |
| B) El Déficit democrático. | p. 316 |
| | |
| IV. 2.- La Comisión Europea. | p. 323 |
| | |
| IV. 3.- El Parlamento Europeo. | p. 345 |
| | |
| IV. 4.- El Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal de Primera Instancia. | |
| A) El Tribunal de Justicia de la UE. | p. 363 |
| B) El Tribunal de Primera Instancia. | p. 370 |
| C) Las Salas jurisdiccionales. | p. 374 |
| D) El Tribunal de la Función Pública de la UE. | p. 375 |
| E) Perspectivas de la institución jurisdiccional europea. | p. 377 |
| | |
| IV. 5.- El Consejo Europeo. | p. 383 |
| | |
| IV. 6.- El Consejo. | p. 415 |

V. Capítulo Quinto. Conclusiones de la Tesis Doctoral.

| | |
|--|--------|
| | p. 445 |
| Epílogo. | p. 487 |
| Bibliografía general. | p. 491 |
| Bibliografía referenciada. | p. 529 |
| Summary for the Obtainment of the European Doctorate. | p. 553 |

I. Capítulo primero. Introducción al problema de la constitucionalización de la Unión Europea y su configuración como sistema político original.

I.1.- Cuestiones preliminares.

A) La Tesis.

Con este trabajo, «*La Integración política en la Unión Europea. Elementos de su Constitucionalización*», se ha pretendido demostrar que la Unión Europea tiene una vocación política que se remonta incluso tiempo atrás a la fundación de las primeras Comunidades. En particular, esta aspiración a constituirse en comunidad política se ha puesto de manifiesto, mediante diversos conatos e iniciativas, a lo largo de los últimos cincuenta años, en el marco de la construcción europea, y ha alcanzado su máximo exponente con los trabajos conducentes a la elaboración y subsiguiente proceso de adopción, ratificación y entrada en vigor del Tratado constitucional. La constitucionalización de la Unión Europea, el establecimiento de un Tratado constitucional -o una Constitución material para Europa bajo la forma de un Tratado internacional- es un signo contundente de la profundización política.

Asimismo, nuestra investigación aspira a poner de manifiesto que la Unión Europea no puede concebirse como una mera organización internacional, sino que -en virtud de un proceso dinámico y evolutivo- se ha forjado una naturaleza distinta, peculiar, a caballo entre una Confederación y una Federación de Estados. La Unión Europea actual se define como un sistema político original, *ex novo*, que presenta elementos del constitucionalismo clásico con matices.

Este trabajo se dirige a verificar que el Tratado constitucional es una Constitución material para Europa de carácter singular, pues encarna el acto fundacional de toda comunidad política al crear la Unión Europea, organizar su funcionamiento canalizando la actuación de Estados e instituciones en el

ejercicio de determinadas competencias y el cumplimiento de una serie de funciones y objetivos, consagrando principios democráticos, promoviendo el respeto del derecho y la protección de los derechos fundamentales... Postulamos la naturaleza materialmente constitucional del Tratado, si bien subrayando la nota singular de la Constitución en sentido material reflejo de las peculiaridades y originalidad del sistema político europeo.

Este trabajo persigue dilucidar que el abandono del proyecto constitucional y su reemplazo por un Tratado de reforma comporta cierto retroceso en el camino de la unificación política pero permite que la Unión Europea siga avanzando conforme a la técnica habitual de integración paulatina -pequeños pasos-. Se aboga, en todo caso, por la profundización en el convencimiento de que de este modo Europa renovará su liderazgo mundial y podrá afrontar con éxito los retos de la globalización.

Postulamos que el salto político –la adopción de una Constitución fundadora de un sistema político europeo *sui generis*- requiere de un espacio público europeo maduro, fase que todavía no ha alcanzado la ciudadanía europea a día de hoy.

B) Encuadre de la Tesis Doctoral en las disciplinas científicas.

Para verificar la tesis descrita en el apartado anterior se ha procedido a analizar los fundamentos históricos, jurídicos y políticos del proceso de constitucionalización de la Unión Europea desde los albores del sentimiento de unidad europea hasta el momento presente -la Cumbre de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, que clausura la Presidencia alemana-.

Los fundamentos jurídicos se hallan enraizados en las disciplinas del Derecho constitucional y del Derecho de la Unión Europea.

Sin lugar a dudas, la aproximación al tema, de la que es indicativa el título de nuestro trabajo, es eminentemente constitucional. De un lado, en orden a la coherencia de la investigación con el Departamento en el que ha nacido y se ha dirigido, el Área de Derecho constitucional de la Universidad de Murcia. De otro

lado, un estudio riguroso sobre la emergencia de la Unión Europea como sujeto político –desenvolvimiento como sistema político- hace necesario un planteamiento desde el Derecho constitucional pues es esta la disciplina que se ocupa de los regímenes políticos. A ella debemos acudir para examinar hasta qué punto la Unión Europea se ajusta a las estructuras y categorías del Derecho constitucional clásico y, en consecuencia, esbozar el sistema político europeo.

El Derecho de la Unión Europea es la “otra cara de la moneda” que aporta significación al enfoque constitucional. El Derecho de la Unión Europea arroja luz sobre la arquitectura institucional, el reparto de poder, los principios de funcionamiento, etc., en el seno de la Unión Europea. Ofrece, por tanto, una visión del edificio europeo y coadyuva a entender cómo está vertebrado. El Derecho europeo es la herramienta que nos permite ponderar si la teoría clásica del Derecho constitucional tiene cabida en el sistema europeo. En definitiva, las perspectivas del Derecho constitucional y del Derecho europeo confluyen y se complementan en armónica simbiosis.

Por último, los fundamentos históricos y políticos nutren los razonamientos jurídicos como una suerte de humus que contextualiza el proceso de Constitucionalización señalando las distintas fases o momentos y esclareciendo las dificultades atravesadas. Este triple prisma -dominado por el criterio jurídico- favorece una visión completa del proceso. El análisis histórico sirve de marco tanto como de telón de fondo al tema elegido. El análisis político revela las motivaciones, interacciones e intereses de los actores implicados en la integración política europea. El análisis jurídico representa el armazón de nuestro trabajo que engarza los otros enfoques. La suma de estas tres disciplinas, aplicadas al tema central, contribuye a arrojar luz sobre el complejo debate de la Constitucionalización de la Unión Europea.

C) Justificación de la elección y el tratamiento del tema de la Tesis Doctoral.

El tema de nuestra investigación se plantea y va cobrando forma durante el segundo año del Doctorado. Ciertamente, tras un primer año dedicado a cursos de carácter específico en los que se profundiza sobre cuestiones concretas del Derecho público, en el segundo año el doctorando debe llevar a cabo un trabajo de investigación. Es en este contexto cuando se me asigna como tutor a don Mariano García Canales, a quien, en un primer momento, le propongo el estudio de la Constitución Europea. Pocos meses antes de las sesiones de trabajo con don Mariano García Canales conducentes a la aproximación al tema y desarrollo del trabajo de investigación, el 12 de mayo de 2001, Joschka Fischer, había pronunciado en la Universidad von Humboldt de Berlín un discurso, bajo el título *From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration*, que alentaba al establecimiento de una Federación europea cimentada en una Constitución y enraizada en la estructura del Estado-nación. Yo impartía e impartí docencia en el ámbito de los Estudios Europeos, por lo que la propuesta de Fischer a favor una Constitución Europea me produjo tanta curiosidad intelectual como para encarnar el objeto de estudio del trabajo de investigación. Comencé entonces la búsqueda, recopilación y correspondiente lectura de los materiales. De este modo, tomé conciencia de que la unión política había estado presente desde los inicios de la construcción europea. El trabajo de investigación se dedicó a hacer un recorrido cronológico de las iniciativas más destacadas de naturaleza política desde el nacimiento de las primeras Comunidades hasta el momento presente. Además de las conclusiones obtenidas, el trabajo me permitió adquirir una visión ajustada de la dimensión política del proyecto europeo, dotándome de los conocimientos primeros y necesarios que me colocarían en una situación óptima para, a continuación, sumergirme en la realización de un trabajo de mayor envergadura, la Tesis Doctoral. Por aquel entonces, yo no podía imaginar que la alocución de Fischer alcanzaría tanta repercusión y que, en el momento de acometer la Tesis Doctoral, la Convención

para el Futuro de Europa ya habría hecho gala de intensos de esfuerzos en pro de redactar una Constitución para Europa.

¿Por qué una Constitución para Europa? ¿Por qué una Europa política? ¿Para qué?

Hace más de cincuenta años, en concreto el 18 de abril de 1951, se firmaba en París el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Pocos años más tarde, el 25 de marzo de 1957, se suscribieron los Tratados de Roma en cuya virtud nacían la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica. Se lanzó así un proceso integrador que si bien hundía sus raíces en las centurias precedentes, despegaba definitivamente para conjurar el drama de la II Guerra Mundial. Pese a que el proyecto de la CECA era de naturaleza económica, pues articulaba la puesta en común de la producción de carbón y de acero de los Estados miembros, albergaba un trasfondo claramente político: estrechar los lazos de amistad entre pueblos que secularmente se habían enfrentado -Francia y Alemania- e ir forjando gradualmente una “unión cada vez más estrecha”, fórmula que sin lugar a dudas evoca la Federación europea alentada en la Declaración Schuman.

Por tanto, la preocupación por la unidad política se remonta a los orígenes de las Comunidades y, en estos primeros momentos, encuentra su razón de ser en conjurar futuros conflictos bélicos en el continente e insuflar el bienestar material y espiritual de Europa.

En nuestros días, la profundización política, esto es, el proceso que convertirá a la Unión en un sistema político original, reviste una trascendencia inusitada. De un lado, el anhelo unificador de antaño se hace al fin realidad. La convocatoria de una Convención con el cometido de redactar un Tratado constitucional es el signo externo más evidente del “salto político” europeo de una Confederación a una Federación, empleando la terminología de Joschka Fischer. De otro, la sociedad internacional del siglo XXI es extremadamente compleja y los desafíos exigen acciones en común, coordinadas. El Estado-nación se perfila como una estructura algo trasnochada y frágil. Tan sólo las asociaciones de Estados –en sus múltiples variantes- pueden dar respuesta a la globalización y encauzar problemas

como la pobreza, el desarrollo sostenible, la energía, el terrorismo internacional, los flujos migratorios, el narcotráfico, las catástrofes naturales, etc.

En suma, el tema de esta investigación, el proceso de constitucionalización en la Unión Europea, reviste gran complejidad, relevancia y actualidad. Por una parte, la complejidad se desprende del hecho de que se abordan las categorías del Derecho constitucional desde una perspectiva singular, la de la Unión Europea concebida como sistema político; de que se bosqueja un modelo político europeo a caballo entre la Confederación y la Federación enraizado en un marco jurídico-constitucional; y de que se impulsa definitivamente un, hasta ahora, incipiente Derecho constitucional europeo. Por otra parte, la relevancia y la actualidad son fruto de replantearse el papel de la Unión Europea en el siglo XXI y la viabilidad de realizar con éxito su cometido –afrentar los desafíos de la globalización–, para lo que resulta conveniente consumir la integración adoptando un modelo federativo.

D) Metodología.

En el proceso de elaboración de la Tesis Doctoral se han seguido las técnicas metodológicas actuales propias de las Ciencias jurídicas: una primera fase de recopilación de fuentes y bibliografía variada, un estudio pormenorizado del material, una ordenación del mismo en un índice preliminar -a modo de planteamiento originario de la investigación-, la configuración de los diversos capítulos, la redacción y correspondiente corrección del texto, la reflexión final dirigida a corroborar, en su caso, la tesis defendida -cristaliza en la extracción de unas conclusiones generales- y una última revisión del trabajo que fija el texto de forma definitiva.

Para la **recopilación de fuentes y bibliografía** se comenzó estableciendo contacto con diversos especialistas en la materia, académicos, etc., quienes transmitieron orientaciones clave al respecto, así como recomendaciones generales de cara a la investigación. A continuación, trazamos un elenco de monografías y estudios –artículos- sobre la integración política europea cuya

lectura sería esencial. Posteriormente, se realizaron diversos desplazamientos a centros de investigación, bibliotecas y archivos a fin de conseguir los materiales previamente identificados, así como otros trabajos de interés que hallamos en el transcurso de la búsqueda de aquéllos. Además de las bibliotecas y centros de referencia españoles, cabe destacar, los fondos de la Comisión Europea (Bélgica), del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica), del Instituto Europeo de Florencia (Italia), del Centro per la Ricerca sull' Integrazione Europea de la Universidad de Siena (Italia), del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Wroclaw (Polonia), de la Universidad de Lublin (Polonia), de la Universidad de Eichstätt (Alemania), de la Universidad de Coimbra (Portugal). Asimismo, se efectuaron diversas estancias en Universidades estadounidenses –Benedictine (Chicago), Loyola (Chicago), Berkeley (California)-, en las que se compilaron trabajos sobre el federalismo americano que resultarían de gran utilidad a la hora de bosquejar un sistema político federativo para la Unión Europea.

Parece conveniente señalar que durante los citados desplazamientos y estancias en centros y universidades europeas y estadounidenses se mantuvieron entrevistas con profesores e investigadores determinantes para el desarrollo de la investigación.

Finalmente, una herramienta de indudable eficacia en esta labor compiladora ha sido Internet. La información obtenida fue almacenada siguiendo tres registros: tema, marco temporal y fuente. Paralelamente, se introdujeron todos los registros en una base de datos que ha favorecido la organización de los materiales y, por ende, el desarrollo de la investigación.

La organización del material era indispensable para ponderar los registros censados en el apartado anterior y, de este modo, detectar las sinergias y los nudos críticos de los tres niveles de análisis de nuestra Tesis – el jurídico, el histórico y el político-. **El método de trabajo en el análisis del material** varió

a medida que la Tesis progresaba: en un principio, se optó por resumir los aspectos centrales de cada documento, introduciéndolos en la base de datos mencionada. Posteriormente, cuando la familiaridad con el lenguaje, la teoría política, el derecho y la historia europea fue mayor, se procedió a leer, subrayar y sintetizar las ideas en un cuadernillo. En una lectura ulterior, se examinaban comparativamente las ideas principales extraídas de los textos y, una vez más, se tomaba nota escrita de las reflexiones alcanzadas, más depuradas, originales y creativas. Tras una cuarta o quinta lectura se esbozaba el contenido de un posible capítulo y se comenzaba la labor de redacción.

Una vez se asimilaron los materiales y el proyecto global de la Tesis se hizo más visible y fue adquiriendo cierto tamaño, se procedió **a ordenarlo en un índice y unos puntos de partida**, suerte de introducción y objetivos. Ambos documentos iniciales fueron modificados innumerables veces conforme avanzaba la Tesis y se recibían las recomendaciones del Director.

La redacción de la Tesis Doctoral y la definición de su estructura han tenido lugar de forma paralela en una dinámica bidireccional y recíproca donde los contenidos determinaban el índice y, a la inversa, la numeración y los epígrafes en ocasiones influían en el enfoque material. Hecha esta consideración, una vez el índice y los objetivos se percibieron tan sólidos doctrinalmente como concretos intelectualmente – hasta el punto de que condujeran a la validación de la tesis de partida-, comenzamos a trabajar en cada uno de los capítulos que estructuramos en epígrafes. Posteriormente, el tamaño de estos epígrafes justificó que se introdujera una subdivisión en letras (A,b,c...). Cada capítulo fue elaborado según las normas del discurso académico, con una introducción, un cuerpo y unas conclusiones. Las conclusiones, se consideró a la postre, quedaban mejor compendiadas al final de la Tesis, y únicamente allí, para evitar redundancias. No obstante, cada uno de los capítulos de la Tesis incorpora –a modo de recapitulación- conclusiones parciales, específicas de la temática

particular abordada, cuyas líneas esenciales se recogen en las Conclusiones generales.

La elaboración de los seis capítulos de que consta la Tesis Doctoral, desembocó en un **texto todo-comprensivo**, de una extensión nada desdeñable, y que ha sido la base de la que ha surgido -purificada, filtrada y mejor ordenada- la versión del texto aquí expuesta, que contiene los fundamentos del proceso de constitucionalización de la Unión Europea desde sus inicios hasta hoy.

Por último, a partir de las premisas de la Tesis, y de su expresión en el texto, se han derivado un conjunto de conclusiones, objeto de un capítulo final.

E) Objeto de estudio y Estructura de la Tesis Doctoral.

La presente investigación postula la naturaleza política de la Unión Europea y se atreve a bosquejar un sistema político europeo. A tal fin, hemos tomado como punto de partida los contenidos integrantes de la Teoría clásica de la Constitución, que luego se aplicarán al edificio europeo. En consecuencia, el **Capítulo I** contempla las grandes nociones, principios y categorías del Derecho constitucional; a saber, el concepto y esencia de una Constitución, las formas de elaboración, la tipología y las diversas tradiciones constitucionales... En efecto, hemos estudiado con rigor la literatura más renombrada sobre tales cuestiones. Sin embargo, no nos ha parecido oportuno reproducir la Teoría clásica de la Constitución en nuestro trabajo –a modo de capítulo específico-, dado que esta tarea ya se ha llevado a cabo de forma magistral por la doctrina más ilustre. Con todo, en la Introducción, así como en cada uno de los capítulos que vertebran esta investigación aparecen las líneas generales de la Teoría constitucional toda vez que son el fundamento sobre el que se construye este trabajo.

Nuestro trabajo, asimismo, aspira a demostrar que la vocación política de la Unión Europea ha estado presente desde los primeros tiempos del proyecto e incluso antes del nacimiento de las primeras Comunidades. No se puede prescindir de los antecedentes si pretendemos conocer la esencia del fenómeno

integrador y aprehender, en suma, su verdadero alcance y la finalidad que persigue: la Europa política encarnada en una Constitución. Desde esta perspectiva, el **Capítulo I**, examina con profundidad los conatos e iniciativas de naturaleza política que han jalonado la historia europea. Se contemplan una serie de proyectos europeístas anteriores al siglo XX para poner de manifiesto que el anhelo unificador ha latido durante varias centurias si bien bajo presupuestos y motivaciones particulares inherentes a cada momento histórico. Se pone el acento en el contexto que presidió el nacimiento de las primeras Comunidades Europeas –el periodo de entreguerras, la Segunda Guerra Mundial, el Congreso de La Haya, la Declaración Schuman, etc.- y especialmente en los esfuerzos europeístas de que han hecho gala la Comisión y el Parlamento Europeo que se exteriorizan en Informes y Comunicaciones de gran calado político. El Discurso de Joschka Fischer lanza definitivamente la “etapa constituyente”, donde los trabajos de la Convención para el futuro de Europa y su fruto, el Tratado constitucional, asumen verdadero protagonismo.

Por último, el Capítulo I deja constancia de otras cuestiones de naturaleza preliminar -por ejemplo, de la naturaleza constitucional de los Tratados constitutivos preconizada por el TJCE en reiterada Jurisprudencia- que operan también como presupuestos de nuestra investigación. Ciertamente, encarnando la Constitución la base de cualquier comunidad política, resulta conveniente poner de manifiesto esta corriente jurisprudencial que aboga por la existencia de una Constitución de la Unión desde criterios materiales. De este modo, la Unión gozaría de una Constitución material sustento del proyecto político naciente.

Otro de los ámbitos de la presente investigación, en consonancia con la tesis formulada, es el modelo político que encarna la Unión Europea. En efecto, tenemos intención de poner de relieve que la naturaleza de la Unión va más allá de una mera organización internacional y se aproxima a una entidad política original. Así, el **Capítulo II** presta especial atención al complejo tema del federalismo describiendo sus líneas generales –antecedentes, concepto,

fundamentos teóricos, orientaciones principales-. Es importante destacar que no hemos recogido en este trabajo las variedades de sistemas federales vigentes en la actualidad, en atención al objeto de nuestra investigación -al que nos debemos ceñir a fin de evitar trabajos de dimensiones excesivas- y debido a que no es nuestro deseo repetir los brillantes estudios en la materia que renombrada doctrina ya ha acometido. No obstante, que no formen parte de estas páginas no significa que no hayan nutrido nuestras lecturas o constituyan el núcleo de contenidos esenciales a partir de los cuales es posible examinar e intentar bosquejar -desde criterios comparativos- el modelo político al que responde la UE.

Así pues, una vez sentadas las bases de la doctrina federal cabe preguntarse si el esquema de funcionamiento europeo presenta rasgos federales. Este segundo Capítulo examina distintas concepciones federativas que la doctrina ha predicado del edificio europeo -el federalismo ejecutivo, el federalismo mixto-. Subrayamos que la fórmula federalismo supranacional es creación nuestra, así como haber situado bajo este paradigma las variantes ejecutiva, mixta y la Federación supranacional de Von Bogdandy. Este segundo Capítulo concluye con una novedosa aportación, el *Federalismo supranacional cooperativo*¹, al poner de manifiesto cómo una serie de documentos elaborados por la Comisión Europea -su *Proyecto para la UE*, Comunicación de 22 de mayo de 2002. COM 2002, 247 final; *la Constitución Penélope*-, así como las propuestas del Parlamento Europeo y el modelo de Joschka Fischer reformulan el Federalismo supranacional asociando al método comunitario los mecanismos cooperativos. Emerge así un nuevo paradigma que nos permitirá aproximarnos al sistema político europeo en nuestros días.

Precisamente, en aras de describir de forma ajustada el modelo político europeo es conveniente estudiar exhaustivamente el reparto de poder y los mecanismos

¹ Esta denominación es de nuestro propio cuño. Nos parece adecuada ya que recoge la esencia -el principio cooperativo- de esta modalidad del federalismo supranacional.

institucionales, parámetros clave que van a definir el funcionamiento en la UE. Es por ello que los Capítulos III y IV abordan, de un lado, el sistema competencial; de otro, la arquitectura institucional. En suma, la ya manida fórmula de quién hace qué –*qui fait quoi*- en la UE.

El **Capítulo III** perfila las grandes líneas y principios que definen el sistema competencial vigente: el principio de Atribución, los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, la Doctrina de los poderes implícitos, las categorías de competencias... Se recogen también los trabajos de la Convención –el Informe Final del Grupo V “Competencias complementarias”-, las propuestas de la Comisión –el Libro Blanco sobre la Gobernanza, la Comunicación de 22 de mayo de 2002, “Un Proyecto para la Unión Europea”, COM (2002) 247 final, la *Constitución Penélope*- y el sistema que acuña el Tratado constitucional. Ciertamente, la visión actual así como las construcciones doctrinales y las perspectivas futuras favorecen acometer un estudio crítico de la cuestión que cristaliza en una serie de propuestas de reforma. A modo de recapitulación final, se desvelan las carencias del sistema actual, se señalan los rasgos definitorios del reparto de poder en el Tratado constitucional, se propone una ordenación más coherente de las categorías competenciales y se acogen favorablemente las actuaciones compartidas entre la Unión y los Estados.

El **Capítulo IV** se ocupa de los aspectos institucionales. En particular, este Capítulo lleva a cabo un estudio de la Comisión Europea, del Parlamento Europeo, del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia, el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros. Hace hincapié en el rol característico de cada institución, en su naturaleza y cometido, las atribuciones, los miembros que las integran, etc. Con carácter preliminar, aborda el principio del equilibrio institucional con vistas a esclarecer el funcionamiento peculiar de los órganos de la Unión, que no se subsume en los clásicos esquemas de la separación de poderes. También se hacen unas reflexiones en torno al déficit democrático del que adolecen los procedimientos y mecanismos de funcionamiento en el seno de

la UE. Ciertamente, en consonancia con lo enunciado en la Metodología, los parámetros que seguimos para aproximarnos al sistema político europeo no son otros sino la Teoría clásica de la Constitución que, tal y como podemos constatar una vez más, está presente a modo de hilo conductor en todo el entramado de nuestra investigación. Por último, las instituciones que son objeto de nuestra consideración son aquellas que contribuyen de forma sustantiva al objeto de nuestra investigación, esto es, aquellas que vertebran el modelo político al ejercer las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en la UE. Por este motivo, no hemos emprendido un análisis exhaustivo del conjunto de órganos, agencias y comités europeos.

El **Capítulo V**, dedicado a las **Conclusiones**, recoge las aportaciones fruto de nuestra investigación que corroboran las hipótesis iniciales. Ciertamente, se verifica la vocación política de la UE, constante en la historia de la integración europea. Se proclama la naturaleza singular de la UE, que va más allá de una organización internacional tradicional y se configura como sistema político original. Se propone un modelo político europeo que aúna elementos federativos y confederativos. Se pone de manifiesto cómo el Tratado constitucional goza de naturaleza materialmente constitucional y encarna el modelo de comunidad política europea. Finalmente, se constatan los resultados limitados de la Cumbre de junio de 2007 y se sostiene la importancia de fortalecer el europeísmo en aras de establecer cimientos sólidos para el proceso de constitucionalización de la UE, inacabado a día de hoy. El **Epílogo** redunda en las perspectivas a corto, medio plazo del proceso y, asimismo, afirma el carácter dinámico y vivo del presente trabajo a desarrollar en futuras investigaciones.

Sin lugar a dudas, el Tratado constitucional representa de algún modo la culminación de las aspiraciones políticas europeas. Es por ello que el presente trabajo acomete un estudio serio del mismo –la arquitectura institucional, el reparto de poder, las libertades y los derechos fundamentales, los principios democráticos-. Se aplican a éste las categorías del Derecho constitucional antes

mencionadas con miras a dilucidar, de una parte, si sus contenidos justifican que se le atribuya el calificativo de Constitución material de la Unión Europea; de otra parte, a fin de esbozar el modelo político de la Unión Europea. De este modo, los Capítulos II, III, IV, así como el Capítulo de Conclusiones contemplan con carácter destacado el Tratado constitucional.

F) Agradecimientos.

No son suficientes las palabras para expresar mi gratitud sincera hacia las personas que han hecho posible la culminación de este trabajo. Sin ellas no habría sido capaz de afrontar con éxito el proceso arduo y lento que conlleva toda investigación conducente a la Tesis Doctoral.

Quisiera manifestar mi más profundo reconocimiento a don Mariano García Canales, director de la Tesis Doctoral. Fue él quien en un momento en que la palabra “Constitución” aplicada al entramado europeo levantaba ampollas entre la doctrina más ortodoxa de Derecho constitucional, acogió con ilusión el proyecto y ha permitido hacer realidad aquella quimera. En efecto, mi Director estableció el planteamiento y enfoque de la investigación -dotándolo de coherencia con la materia constitucional-, recomendó lecturas y me facilitó materiales, señaló aspectos que necesariamente debía abordar nuestro trabajo, ha encauzado el tratamiento de cada uno de los capítulos... En suma, ha sido el artífice y arquitecto de esta obra. Desde la esfera personal, me ha prestado un apoyo inefable con sus palabras esperanzadoras en los momentos de incertidumbre y desvelo pero también trasladándome los reproches oportunos. Tengo la convicción de que uno de los frutos más valiosos de esta labor investigadora ha sido conocer a una gran persona, don Mariano, mi maestro, por quien profeso gran enorme afecto, respeto y admiración y de quien aprendo día tras día.

Asimismo, don Luis Gálvez ha contribuido de forma significativa a la consecución de este trabajo. Con sus sabios consejos, continua disponibilidad, útil ayuda y gratificante sonrisa ha representado otro de los bastiones más sólidos

que han soportado el peso grave de la investigación. Son numerosas las cualidades de Luis pero han calado en mí su franqueza, honestidad, generosidad y entrega. Hoy puedo afirmar que Luis es un amigo de verdad.

Hago extensión de mis elogios al resto del Departamento de Fundamentos del Orden Jurídico y Constitucional: don Ángel Garrorena, doña Rosa Lapuente, don Francisco García Costa... Ellos han favorecido mi trabajo en todo momento y me han transmitido ánimo. También deseo recordar a mis colegas de otras Universidades quienes al aceptar que realizara en sus respectivas instituciones estancias investigadoras, dirigirme recomendaciones y sugerencias, etc. han puesto su sello en este trabajo.

Mi familia y mis amigos me han transmitido fuerzas y han renovado mi espíritu incesantemente. Con su amor han creado esa atmósfera propicia para que la investigadora desarrolle su cometido. Soy de la opinión de que la creación, las ideas no fluyen sin en el entorno adecuado de afecto, amistad y comprensión. Un abrazo muy sentido a mis padres y a mi hermana. Un recuerdo especial a Pablo Blesa.

I.2.- Fundamentos del Proceso de Constitucionalización de la Unión Europea.

A) La fundación y la organización de la comunidad política en la historia de la filosofía política.

El término Constitución, tal y como lo entendemos en nuestros días, apenas aparece en la literatura hasta la Revolución. El famoso capítulo de *El Espíritu de las Leyes* sobre la Constitución de Inglaterra es una excepción. La expresión más empleada para reflejar esta idea es “leyes fundamentales”, que con frecuencia encontramos en la obra de pensadores como ALTHUSIUS o VATTEL.

En cualquier caso, la preocupación por la fundación y la organización de la comunidad política ha poblado numerosas páginas de nuestra historia.

Ya en la antigua Grecia existía una *ley natural*, entendida como conjunto de normas dictadas por la divinidad, superiores a las normas creadas por los miembros de la comunidad y con validez anterior a éstas. La Antigüedad grecolatina consideraba que los regímenes políticos surgían de forma natural, como consecuencia del desarrollo automático de cada raza.²

En la Edad Media, la cuestión que preocupa a los teólogos no gira en torno a la mejor forma de organización política. Se aborda un tema del todo novedoso: la legitimidad del poder político. Esta problemática tendrá repercusiones para la historia del pensamiento político, que incluso se harán sentir después de la Revolución francesa. Uno de los máximos exponentes de este periodo es Santo Tomás de Aquino. La filosofía tomista transforma el pensamiento naturalista y

² Así, Platón, en *Las Leyes*, y Aristóteles, en su *Constitución de Atenas*, tras analizar las diferentes formas de gobierno de la comunidad política, concluyen que la sucesión y/o transformación de unas y otras obedece a una suerte de automatismo o lógica interna. El historiador Polibio expone igualmente la secuencia de las formas de gobierno y atribuye a la evolución natural el establecimiento de la comunidad política en sus variantes más o menos perfeccionadas. Cicerón esboza en su *República* distintas formas constitucionales; de igual modo, en sus *Leyes* presenta un plan completo de Constitución. También emplea la fórmula *reipublicae constitutio* cuyo significado meramente descriptivo podría traducirse como la estabilidad o permanencia del Estado. Con todo, en la Antigüedad el problema constitucional se planteaba de forma distinta a nuestros días: no sólo se prescindía de la idea de acto inicial único comparable a nuestras leyes fundamentales escritas, sino que tampoco se aludía al espíritu general de las instituciones.

finalista de Aristóteles a la luz de la fe cristiana.³ Santo Tomás define la ley como un orden de la razón impuesto en aras del bien común por quien tiene a su cargo el cuidado de la comunidad, y convenientemente promulgado. Distingue la ley eterna, la ley natural, la ley humana y la ley divina.⁴ En la esfera política, Santo Tomás afirma que el poder y el gobierno pertenecen al derecho humano pese a que la obligación de acatar el poder procede de Dios, siempre y cuando el poder o el gobierno no sean injustos, carezcan de legitimidad o se ejerzan con abuso.⁵ En lo que hace a la organización del Estado, Santo Tomás no emplea el vocablo Constitución. La idea de una Constitución, de una fuente de la que todo surge, de un acto originario del que todo procede, aparece en los siglos XIV y XV en la obra de Marsilio de Padua y en la de Nicolás de Cusa. Marsilio, en su *Defensor de la Paz*, habla de una institución del Estado que, de acuerdo con la razón, establece una organización correcta de funciones y ordena los elementos del Estado de tal forma que pueden sin dificultad influir unos sobre otros y adaptarse al conjunto. En la misma línea, Nicolás afirma que el Papa y el Emperador están sujetos a los cánones y a las leyes imperiales, respectivamente, y que la independencia de su poder se despliega en aquellas parcelas que no han sido objeto de regulación normativa. Sobre la clásica distinción de las formas de gobierno, Santo Tomás se decanta por una combinación de la monarquía, la aristocracia y la democracia que sitúa los elementos morales en un primer plano. Respecto del fundamento jurídico del poder, Santo Tomás sostiene el origen divino del poder del príncipe, al que añade un elemento popular. Por último, esboza una jerarquía normativa que deben respetar los miembros de la comunidad, en la que tiene cabida un orden superior a la ley escrita.

³ En cierto modo, su obra es un intento de conciliar el pensamiento antiguo con la verdad revelada.

⁴ La ley eterna encarna la razón, el orden interno de las cosas, que preexiste en Dios. La ley natural participa de la razón eterna, que conduce a las criaturas hacia su fin verdadero. La ley humana es una variante de la ley natural y de algún modo está imbuida de la ley eterna, pero apela a una ley superior, también positiva, pero divina que corrige las imperfecciones de la ley natural y de la ley humana. La ley divina es clara, exacta, infalible e inmutable -el hombre no puede cuestionarla, alterarla o perfeccionarla-. La ley divina se divide en antigua y nueva: el antiguo y el nuevo testamento.

⁵ Ciertamente, el pensamiento tomista admite el derecho de resistencia ante un poder ilegítimo -desobedecer al príncipe que se ha convertido en tirano-.

La modernidad viene caracterizada por la teoría de las leyes fundamentales: se trata de ciertas reglas esenciales que, en virtud de su naturaleza, gozan de una estabilidad especial. Gracias al conocimiento más profundo de tales normas, la Inglaterra de CROMWELL conocerá de forma transitoria una Constitución escrita que se superpone a las leyes ordinarias. El sistema de las leyes fundamentales toma inspiración de una teoría francesa sobre la concepción del poder real. Comenzó a adquirir cierta entidad en el siglo XV en un contexto de limitación del poder regio.⁶ Ciertamente, las normas limitativas de la autoridad real se sustraen de la voluntad del monarca y se integran en un cuerpo de preceptos de mayor rango que las leyes ordinarias emanadas del poder real. Estas *leyes del reino* se contraponen a las *leyes del rey*. No hay por qué percibir las de forma negativa ya que protegen al monarca de sus propias imprudencias e incluso contribuyen a consolidar la institución de la Corona. Por vez primera aparece un orden normativo superior, que el monarca debe respetar.⁷

En el transcurso de la primera revolución inglesa⁸ se produce la aparición de las primeras Constituciones escritas: en 1653, bajo el nombre de *Instrumento de Gobierno*, y en 1657, bajo el nombre de *Humble Petition and Avis*. Anótese que el Constitucionalismo escrito era ajeno a la tradición británica ya que, por un lado,

⁶ Así, HINCMAR señala que el rey no puede tomar ninguna decisión relevante sin la concurrencia del *placita*. Gracias al pláacet, los grandes señores, los obispos, los altos funcionarios, etc. se hacen escuchar, mas tan sólo al rey corresponde tomar la decisión. En definitiva, el derecho consuetudinario de la época establece la consulta preceptiva del rey; en cualquier caso, hecha la consulta, el rey tiene total libertad e independencia para resolver. Sin embargo, conviene matizar. El pláacet puede entenderse como una limitación al poder regio en la medida en que comportaba la obligación del rey de acatar una costumbre –pese a tratarse de un deber religioso, desprovisto de sanción positiva-. En el siglo XVI, autores como HOTMAN sostienen la obligatoriedad del pláacet, que lejos de expresar el arbitrio del monarca, originariamente traducía el consentimiento mutuo del príncipe y de la asamblea (“*qui tale est nostrum placitum*”).

⁷ HOTMAN, HINCMAR y BODINO admiten la existencia de la teoría de las leyes fundamentales. A partir del siglo XVIII, diversas instituciones y estratos sociales (el parlamento, la nobleza) hacen uso de la teoría para justificar sus pretensiones. Es preciso añadir que estas interpretaciones históricas conviven con la corriente de la filosofía *a priori* representada por la escuela de derecho natural y de gentes que concibe las leyes fundamentales como datos de la razón. Conviene apuntar que la relación de leyes fundamentales varía en número y en contenido según el publicista de que se trate. En consecuencia, aparece como un sistema doctrinal defendido tanto por legisladores reales como por los detractores del absolutismo. Precisamente, por este motivo, la teoría de las leyes fundamentales no tiene demasiada repercusión en el derecho positivo y la aplicación normativa es intermitente.

⁸ Un largo conflicto entre Carlos I y las asambleas desencadenó dos guerras civiles durante las cuales la Cámara de los Comunes jugó un papel decisivo. Tras la ejecución del monarca, abolió la Cámara de los Lores y la institución monárquica y, por último, constituyó un gobierno de asamblea que ya venía ejerciendo en la práctica desde hacía varios años, que encontraría en CROMWELL su máximo exponente.

el derecho público había estado siempre representado por la costumbre; por otro, no se reconocía otra soberanía que la del Parlamento, que reunía al rey y a las dos cámaras.

El 16 de diciembre de 1653 CROMWELL es proclamado en Westminster de forma solemne protector de la República de Inglaterra, de Escocia y de Irlanda aceptando un texto constitucional integrado por 42 artículos denominado *Instrumento de Gobierno*. Sin haber sido redactado directamente por CROMWELL, este texto responde a sus preocupaciones que se resumen en vincular a los poderes públicos a una Constitución que no pueda ser alterada por ellos. El *Instrumento* no se fundaba en la supremacía de una Asamblea, sino en el principio de que la autoridad legislativa suprema residía en un individuo y en el pueblo constituido en Parlamento. El título de este individuo sería “Lord protector de la República de Inglaterra, de Escocia y de Irlanda”. Aparentemente, este sistema evocaba el régimen tradicional con la excepción de que no había más que una cámara y que el protector, investido de un poder simplemente duradero, ocupaba el lugar del rey. El *Instrumento* limitaba en cierta medida los poderes del protector al existir un Consejo al que debía consultar obligatoriamente en sus actos públicos y cuya avenencia era incluso preceptiva para algunos de ellos. El Consejo era designado por CROMWELL. El *Instrumento* incluso concretaba los primeros nombres. Por otra parte, el texto restablecía un Parlamento del que emanaba el poder legislativo, pese a la fórmula inicial, ya que el protector no tenía derecho de veto sobre los proyectos de ley, sino tan sólo una suerte de derecho de alegaciones, esto es, la posibilidad de manifestar su oposición y aducir sus motivos. Pero el rasgo esencial del *Instrumento* era el hecho de encarnar una Constitución escrita que, contraviniendo la tradición inglesa, se imponía a los poderes establecidos. Asimismo, la limitación afectaba especialmente a la asamblea, pues CROMWELL no deseaba que fuera completamente soberana. El Parlamento, creado por la Constitución, no era la continuación del Parlamento anterior y veía mermada su soberanía en los siguientes elementos: no verificaría más la elección de sus miembros, el régimen de sesiones era bastante estricto. La gran inquietud de CROMWELL era evitar la confusión de poderes e impedir la

invasión por el legislativo de la esfera judicial y de garantizar independencia al ejecutivo. En consecuencia, el *Instrumento* era una Constitución restrictiva en virtud de la separación de poderes. Las intervenciones del Parlamento en materia ejecutiva, que no se habían eliminado completamente, se encontraban limitadas por el texto. Al no existir en materia judicial disposiciones precisas en su favor, las extralimitaciones pasadas ya no eran posibles.

En 1647 hubo un intento similar en cuanto a la forma pero de una orientación distinta en el plano político. El documento, en nombre de los 16 regimientos, se había dirigido a toda la nación con los designios de instituir una Constitución republicana. CROMWELL lo criticó e intentó restar importancia a la expectación creada. Con todo, a finales de 1648, el mismo texto se refunde y completa y se da a conocer con el título *Agreement of the People*. Disponía el gobierno de una única asamblea elegida por sufragio. Esta asamblea habría tenido como órgano ejecutivo un Consejo de Estado nombrado por dicha asamblea y subordinado a su autoridad. Sin embargo, la asamblea estaba limitada en su actuación por el poder popular de tal modo que en determinados ámbitos no podía intervenir pues estaban reservados al pueblo pese a que los medios con que éste contaba para hacerse escuchar no eran lo suficientemente explícitos. Por ejemplo, la libertad y la propiedad privada de los ciudadanos estaban fuera del alcance del legislativo. En suma, representó el primer proyecto de constitución limitativa de los poderes del Parlamento. La Cámara de los Comunes dio al texto una respuesta dilatoria. En cualquier caso, a pesar de que el *Agreement* no se votó, tras la muerte del rey, tomó inspiración del mismo en el plano institucional al crear su Consejo de Estado.

Los publicistas de los siglos XVI, XVII y XVIII son más emprendedores que analistas. En sus trabajos aparecen nociones elaboradas en el transcurso del periodo anterior, a las que otorgan una forma y un brillo totalmente nuevo toda vez que en este momento su preocupación fundamental es la justificación, la legitimidad del derecho establecido. Apenas emplean el término Constitución,

que en el siglo XVIII ni siquiera figura en el Diccionario filosófico de Voltaire.⁹ A pesar de que los sistemas políticos son de corte consuetudinaria, la costumbre deja de ocupar la atención de pensadores e intelectuales. Por el contrario, la razón asume gran protagonismo. En esta línea, la teoría política debe tomar los principios superiores de la constitución de los grupos humanos como prototipo para la creación en su conjunto.

En el seno de la Iglesia surge una doctrina teocrática que pretende subordinar la autoridad civil a la autoridad religiosa.¹⁰ Es la Iglesia la que legitima el Estado y le concede su auténtico ser. Los partidarios del emperador se alzan contra esta doctrina aduciendo que el poder temporal procede directamente de Dios y no por mediación de la Iglesia. Sin embargo, la doctrina del derecho divino ha servido para manifestar el valor de una autoridad universal, religiosa o civil. También se ha hecho uso de ella en beneficio de los Estados particulares. En este ámbito, ha puesto de relieve durante mucho tiempo la voluntad de independencia de los soberanos respecto de la autoridad eclesiástica o imperial. En consecuencia, bajo esta configuración, la doctrina fue combatida inicialmente, en la Edad Media, por la Iglesia. En suma, de acuerdo con los teóricos de la Iglesia, los monarcas eran los elegidos de Dios, pero por intercesión del clero. Con posterioridad, una vez que la Iglesia abandona sus pretensiones de dominación universal, respaldará la tesis del Derecho divino de los monarcas. Conviene subrayar que esta postura justifica tan sólo la autoridad del monarca, y no alcanza modalidades inferiores de autoridad estatal. Explicita un verdadero núcleo constitucional al que se atribuye un valor sobrenatural y que es distinto a otras realidades sociales.

⁹ “En fait de lois politiques, les constitutions générales sont les ordonnances, édits et déclarations qui obligent tous les sujets du prince. C’est pourquoi elles sont publiées et enregistrées par les cours supérieures et autres tribunaux afin que la loi soit certaine et connue”. Las Constituciones generales se oponen así simplemente a las costumbres locales y a los reglamentos particulares dirigidos solamente a una parte del territorio.

¹⁰ Gregorio VII califica al Estado de diablo y de pecado al que tan sólo puede purificar y santificar la Iglesia.

En cualquier caso, el derecho divino directamente recibido por las dinastías no será nunca la doctrina clásica de la Iglesia, que se inclina por los principios de Aquino: *omnis potestas a Deo per populum*.¹¹ .

La doctrina del derecho divino de las familias reales no representa en las especulaciones de la Edad moderna más que un papel episódico y mínimo. No obstante, ha encontrado fieles adeptos en FILMER y BOSSUET durante el siglo XVII.¹²

Al contrario del derecho divino, el derecho natural ocupa en la esfera de la especulación filosófica un lugar preponderante. Esta idea arranca de la Edad Media, pero va a ser objeto de un largo trabajo de transformación. El esfuerzo colectivo de los tiempos modernos consiste especialmente en despojarla de su barniz teológico, haciéndola laica.

En verdad, en el seno de la Iglesia esta transformación se venía preparando. Sin lugar a dudas, el derecho natural se había concebido originariamente como simple emanación de la voluntad divina que permite participar al hombre de la razón eterna. Sin embargo, paulatinamente va arraigando la convicción de que la organización política es fruto de la voluntad humana y que Dios no constituye más que una causa remota. El nacimiento del Estado refleja el instinto social del ser humano, en consonancia con la filosofía de Aristóteles. Así pues, el principio de que Dios es la fuente del poder, pese a conservar cierto valor dogmático, pierde la capacidad de explicación inmediata.

El Derecho natural, en el sentido objetivo del término, era considerado como una regla de derecho auténtica y vinculante, fundamento jurídico del poder estatal. Se trataba de un derecho iluminado por la razón, que completaba las prescripciones de la revelación divina. Los principios superiores de derecho

¹¹ El Cardenal BELLARMIN subraya que el poder tiene como sujeto inmediato al pueblo. El poder es de derecho divino, pero el derecho divino no lo ha otorgado a ningún hombre en particular, sino al pueblo. Asimismo, si el derecho positivo es abolido, no existe justificación para que entre un conjunto de hombres iguales uno de ellos domine al resto. Por lo tanto, el poder pertenece al pueblo. *De membris ecclesiae, libro III, De laicis, capítulo VI*.

¹² Véanse las obras tituladas *Patriarcha* (1680) y *Politique tirée de l'Écriture Sainte* (1709), respectivamente.

natural no podían ser modificados por cualquier poder terrestre. En fin, del derecho natural resulta una limitación para el poder estatal. Es por ello que algunos defensores de los monarcas soberanos afirmaban que el derecho natural no comportaba en éstos una *vis* coactiva, sino una *vis* directiva. Sin embargo, un numeroso grupo de pensadores atribuía a estos principios un valor jurídico efectivo. Tan sólo unos pocos pensaban que eran postulados de orden moral.

Del derecho natural, en su acepción subjetiva, surge la teoría de las prerrogativas que pertenecen a los individuos, que analizaremos con más detalle en capítulos posteriores.

La doctrina del derecho natural en lo que respecta a la formación y a la constitución del Estado nutre las teorías del contrato, que aparecen en el siglo XVII y dominan durante tres centurias el pensamiento político. Los hombres de la Revolución han consolidado definitivamente el vocablo Constitución para designar el acto inicial fundacional de las instituciones y mantienen que la Constitución es la renovación solemne del pacto social originario que había fundado el Estado. Los teólogos-juristas del Siglo de Oro español hacían referencia a un pacto constitutivo sellado entre el Rey y el Reino, en cuya virtud se define y establece una forma de orden político en la que el monarca accede de forma voluntaria a la limitación de su poder. LOCKE y ROUSSEAU, representantes del *iusnaturalismo* racionalista, formulan la teoría del pacto social que instituye la comunidad política. El hombre, que habita en un estado de naturaleza, precisa de la sociedad para realizarse. Mediante el pacto social se produce el tránsito del estado natural al estado social -a la comunidad u orden político-. En suma, a través de la idea de Derecho natural aflora, desde doctrinas que hacían hincapié en el papel de la voluntad divina, la intervención voluntaria de la colectividad en la organización del Estado.

Tal y como hemos ilustrado en las páginas precedentes, los orígenes del Constitucionalismo moderno se remontan a las revoluciones liberales inglesas que, a su vez, proyectaron su influjo en el continente a través de figuras como

MONTESQUIEU y ROUSSEAU. Los filósofos franceses, embebidos del “igualitarismo” británico de LOCKE y BOLINGBROKE, promovieron el espíritu que abanderó la Revolución francesa: a grandes rasgos, la consagración de un nuevo orden social, definido por las ideas de separación de poderes y soberanía popular, que pusiera fin a las formas absolutistas y garantizara a los gobernados una serie de derechos consustanciales a la dignidad de ser humano y a la condición de ciudadano (participación en el proceso político). El Primer Constitucionalismo, como movimiento ideológico vinculado al liberalismo, es, pues, fruto de un contexto histórico determinado y nace con la pretensión de limitar el ejercicio absoluto del poder. Entre las manifestaciones de esta nueva concepción del poder y de la organización social destacan las notas siguientes:

- .- la titularidad de la soberanía reside ahora en la nación¹³;
- .- el poder deja de estar concentrado y se separa en las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, que se atribuyen a distintos órganos;
- .- la actuación del poder político dentro de la comunidad reconoce y protege una serie de derechos consustanciales a la dignidad de ser humano -que amparan a la ciudadanía-, y se ajusta a las prescripciones de la ley (principio de legalidad).

Al concluir la Segunda Guerra Mundial, los objetivos primigenios se perfilaron al socaire de las nuevas realidades. El Constitucionalismo renovado se preocupa así de ampliar y consolidar el catálogo de derechos y libertades, y de depurar las técnicas de control del ejercicio del poder político.

a) Aproximación al Concepto de Constitución, Tipología y Esencia.

1º) Principales Acepciones.

Una vez examinados los antecedentes del Constitucionalismo, nos detendremos a estudiar el concepto de Constitución. Parece del todo lógico que, en primer

¹³ SÁNCHEZ AGESTA, L.: “La Nación como nuevo sujeto a quien se atribuye la soberanía no es sino un cuerpo de asociados viviendo bajo una ley común... Es la comunidad de voluntad y su actuación representativa quien constituye la unidad nacional como sujeto de la soberanía nacional, lo que supone, entre otros significados, una participación de todo el pueblo en el poder”. *Lecciones de Derecho Político*. 3ª ed. Granada, 1947, pp. 11 y ss.

lugar, se esclarezcan las cuestiones más básicas –la esencia de una Constitución, su contenido y funciones- pues sólo de este modo estaremos en condiciones de abordar el fenómeno constitucional europeo.

“El concepto de Constitución es uno de los que ofrecen mayor pluralidad de formulaciones”.¹⁴ Ciertamente, el término Constitución aplicado a la organización política ha sido objeto de estudio y clasificación por la doctrina, que ha elaborado distintas teorías y acepciones.

BOLINGBROKE, hace ya tres siglos, definía la Constitución como “el conjunto de leyes, instituciones y usos derivados de ciertos principios inmutables de la razón, que componen el sistema general con arreglo al cual se organiza la comunidad”.¹⁵ Esta concepción de la Constitución como ley fundamental ha inspirado a la doctrina en sus formulaciones posteriores. Así, el profesor SÁNCHEZ AGESTA la define como “Derecho fundamental de organización. Este concepto alude a su manifestación jurídica; el carácter específico, fundamental, que la singulariza dentro del Derecho; y a su objeto o contenido, la organización”.¹⁶ En la misma línea, a modo de primera aproximación, CAVERO y ZAMORA describen la Constitución como “una *lex fundamentalis* que organiza una sociedad políticamente constituida” y también como “el Derecho fundamental que tiene por finalidad limitar el poder político, organizándolo, dentro de una comunidad mediante la división del poder y el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos”.¹⁷

¹⁴ GARCÍA PELAYO, M. *Escritos políticos y sociales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989, p. 23 (265 p.).

¹⁵ BOLINGBROKE, H: “By Constitution we mean whenever we speak with, Propriety and Exactness, that Assemblage of Laws, Institutions and Customs, derived from certain fixed Principles of Reason... that compose the general system according to which the Community has agreed to be governed”. *Dissertation on Parties*. London, 1733, p. 108.

¹⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L. *Principios de Teoría Política*. Editora Nacional. Madrid, 1966, p. 262 y ss.

¹⁷ CAVERO LATAILLADE, I. y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. *Introducción al Derecho constitucional*. Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1995. p. 157 y 160, respectivamente. (427 páginas)

FRIEDRICH sostiene que “la Constitución es aquel proceso por el que se limita de manera eficaz la acción del Estado”.¹⁸

Marcel PRÉLOT afirma que el término Constitución se aplica a aquel conjunto de normas dirigidas a organizar cualquier colectividad humana.¹⁹

SMEND la concibe como “orden jurídico del proceso de integración estatal”²⁰.

Para HELLER se trata de un “proceso de elaboración consciente, organizada y planificada”²¹.

BÄULIM nos presenta “un proyecto de comportamiento estabilizador, necesitado de una constante actualización bajo la idea de lo recto, pero procurando subrayar la concreción individual de los principios sustanciales de orden constitucional así como el elemento normativo, la fuerza vinculante de la Constitución y, con ello, el carácter relativamente estable y constante de la Constitución”²².

Por su parte, KÄGI define la Constitución como “orden jurídico fundamental del Estado”, prestando especial atención a los elementos de historicismo, de apertura estructural, de dinamicidad.²³

EHMKE destaca las notas de limitación y racionalización del poder y garantía de un libre proceso de la vida política.²⁴

¹⁸ FRIEDRICH, C. J. *La Democracia como forma política y como forma de vida*. Tecnos, Madrid, 1961.

¹⁹ *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1987.

²⁰ SMEND, R., “Verfassung und Verfassungsrecht”, en *Staatsrechtliche Abhandlungen*, München und Leipzig, 2 ed., 1968, p. 189.

²¹ HELLER, H., *Staatslehre*, 1934, págs. 228 y ss (traducción al castellano de L. TOBÍO, *Teoría del Estado*, México, 1942).

²² BÄULIM, Richard., *Staat, Recht und Geschichte*, 1961, págs. 17, 24.

²³ KÄGI, Werner., *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates, Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im moderner Verfassungsrecht*. Polygraphischer Verlag A. G., Zürich, 1945, págs. 40 y ss.

²⁴ EHMKE, Horts., *Grenzen der Verfassungsänderung*, Duncker & Humblot, Berlín, 1953, págs. 88 y ss.

Ferdinand LASSALLE desecha las definiciones jurídicas formales, que se limitan a describir exteriormente “cómo se forman y qué hacen” las Constituciones, y se pregunta qué es una Constitución y dónde reside la verdadera esencia, el verdadero concepto de una Constitución.²⁵ Para hallar respuesta a esta pregunta adopta un método que “consiste simplemente en comparar la cosa cuyo concepto se investiga con otra semejante a ella, esforzándose luego por penetrar clara y nítidamente en las diferencias que separan a una de otra”. Así, en primer lugar, compara ley y Constitución. Evidentemente, ambas tienen una esencia genérica común, pues una Constitución, para regir, necesita de la promulgación legislativa, es decir, que tiene que ser también ley. Pero la Constitución no es una simple ley como otra cualquiera, sino la *ley fundamental* del país “que influye en todas las leyes promulgadas en ese país y las obliga a ser necesariamente lo que son y como son”. Seguidamente, sostiene que, “en esencia, la Constitución de un país es la suma de los factores reales de poder que rigen en ese país”. A esos factores reales de poder se les da expresión escrita (“se extienden en una hoja de papel”) y se erigen en derecho, en instituciones jurídicas: los factores reales de poder se convierten así en factores jurídicos. Concluye que todo país tiene, y ha tenido siempre, en todos los momentos de su historia, una Constitución *real y verdadera*.²⁶ Lo específico de los tiempos modernos no son las Constituciones *reales y efectivas* sino las Constituciones *escritas*, las *hojas de papel*, que recogen las instituciones y principios del gobierno vigentes en el país. Al transformarse los factores reales de poder se transforma la Constitución vigente en el país. A su juicio, una Constitución escrita es buena cuando da *expresión* fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social y, así, se corresponde con la Constitución real, que hunde sus raíces en aquéllos. Anota que los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder.

²⁵ Entre las definiciones jurídicas formales de Constitución, LASSALLE destaca las siguientes: “La Constitución es un pacto jurado entre el rey y el pueblo, que establece los principios básicos de la legislación y del gobierno dentro de un país” o “la Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la que se echan los cimientos para la organización del Derecho público de esa nación”. Ferdinand LASSALLE, *Qué es una Constitución*, Ed. ARIEL, S.A., Barcelona, 1984, p. 79.

²⁶ Esta Constitución real y verdadera la conformaban los principios de Derecho público, fueros, estatutos y privilegios que daban expresión a los factores reales de poder que regían ese país.

Siguiendo a RUBIO LLORENTE, “por Constitución entendemos (...) y entiende hoy la doctrina, un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática”.²⁷

Paul BASTID, de acuerdo con un criterio jurídico, concibe la Constitución como la norma en cuya virtud el pueblo legitima el poder adhiriéndose a la idea de Derecho que representa y que, en consecuencia, determina las condiciones de su ejercicio.²⁸

La obra de Antonio Carlos PEREIRA MENAUT plasma una feliz síntesis de las anteriores acepciones.²⁹

1.- La Constitución es una realidad jurídico-formal: una norma especial y suprema (excepto en Gran Bretaña), que preside la vida jurídica y política de un país. KELSEN la considera como el principio de todo el ordenamiento jurídico, cúspide de la pirámide normativa y fuente de la juridicidad de la misma y norma destinada a dejar sin efecto las restantes, porque es la norma que rige toda la producción normativa.

2.- La Constitución es una realidad político-organizativa: es la organización básica de un país o, al menos, la norma que la establece. Esta acepción subraya la función organizadora y fundamentadora de la Constitución, la cual, por un lado, codifica y ordena la vida política y, por otro, fundamenta y legitima las instituciones políticas, las operaciones políticas, etc.

²⁷ RUBIO LLORENTE, F. « La Constitución como fuente del Derecho ». *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Vol I, Madrid 1979.

²⁸ *L'Idée de Constitution*, Ed. ÉCONOMICA, París, 1985, p. 26.

²⁹ *Lecciones de Teoría constitucional*. Editoriales de Derecho Reunidas, 1986 (349 páginas).

3.- La Constitución es un medio para limitar el poder. Siendo éste *per se* malo, hay que frenarlo, garantizando, además, a los ciudadanos una esfera inviolable de derechos y libertades. Las dos acepciones anteriores no exigen que la Constitución –ni como ley ni como organización- tenga un contenido específico, pues tanto la ley como la organización pueden ser liberales, autoritarias o totalitarias. Por el contrario, este enfoque recoge el espíritu liberal, enemigo de toda acumulación de poder.³⁰

4.- La Constitución es la real y concreta configuración de un país como resultado de su historia, o del juego de los factores reales de poder que en él existen, o de su estructura de clases, etc. No es el *deber ser*, sino el *ser*. De esta visión histórica y sociológica de la Constitución son exponentes, entre otros, Edmund BURKE³¹ y Ferdinand LASSALLE.

2º) Tipología de los Conceptos de Constitución. Clasificaciones tradicionales.

Las variadas concepciones del término Constitución pueden ordenarse en unos cuantos tipos. Tradicionalmente, la disciplina del Derecho Constitucional distingue las siguientes acepciones, que han surgido y evolucionado a tenor de las nuevas realidades y necesidades históricas³²:

a) Constitución en sentido histórico o ideal.

Propugna la ideología liberal que se concreta en los principios de inspiración romántica de la separación de poderes y la garantía de las libertades.³³ Así, Benjamin CONSTANT declaraba que una Constitución era la garantía de la

³⁰ Además de los padres del constitucionalismo, en nuestros días, CORWIN, FRIEDRICH y LOEWENSTEIN conciben así la Constitución.

³¹ BURKE, E.: “La Constitución es la herencia vinculada que nos ha sido legada por nuestros antepasados y que debe transmitirse a nuestros sucesores como propiedad que pertenece esencialmente al pueblo de este reino sin referencia a ningún derecho más general o anterior”. *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, en “Textos políticos”, México, 1942, pp. 68-69.

³² GARCÍA PELAYO, M.: “(...) Cada concepto tipo (es) una estructura coherente y dotada de problemática peculiar”. Op. cit., p. 24.

³³ El artículo 16 de la Declaración Universal de los derechos del Hombre y del Ciudadano (1789) previene que “toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución”.

libertad de un pueblo y todo aquello relacionado con las libertades tenía naturaleza constitucional.³⁴

b') Constitución en sentido instrumental o documental.

Documento o texto aprobado mediante acto solemne que plasma la mayoría de las normas materialmente constitucionales que ordenan la vida de la comunidad política. “Diferencia, pues, entre las constituciones que están contenidas en un documento formal de aquellas que no lo están”³⁵.

c') Constitución en sentido material u objetivo.

Complejo de normas jurídicas fundamentales, escritas o no escritas, que determinan las líneas maestras o estructura esencial de la organización del Estado y las normas relativas a las libertades fundamentales de los ciudadanos. “El Derecho Constitucional formal está reunido en un único documento llamado Constitución; el Derecho Constitucional material está constituido por leyes individuales y normas constitucionales consuetudinarias”.³⁶

d') Constitución en sentido formal.

Se entiende por tal no ya un conjunto de normas fundamentales en virtud de su contenido, sino un conjunto de normas a las que se otorga un valor estatutario superior al del resto, precisamente por estar recogidas en el texto de la Constitución, pese a que no siempre conciernen a la estructura fundamental del Estado o a las relaciones entre poderes públicos e individuos. Así, las leyes constitucionales -recogidas en el texto de la Constitución, producto de una autoridad superior, el poder constituyente, que puede estar conformado por otra asamblea, por el mismo pueblo o por el concurso del pueblo y del Parlamento- gozan de jerarquía normativa respecto

³⁴ *Cours de Politique Constitutionnelle*. (trad. por Marcial Antonio López). Imprenta de la Compañía, Madrid, 1820, pp. 255 y ss.

³⁵ LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel Derecho, julio 1986, p. 207

³⁶ LOEWENSTEIN, K. Op. cit., p. 208.

de las leyes ordinarias, emanadas del poder legislativo, que no pueden contradecir aquéllas. Se opera, entonces, sobre estas leyes ordinarias, un control de la constitucionalidad a cargo de un órgano político instituido por la propia Constitución o de la autoridad judicial, intérprete natural de las normas que se invocan ante los tribunales.

e) Constitución rígida y flexible.

Esta terminología la acuñó Lord BRYCE en atención a la mecánica más o menos severa del procedimiento de revisión o reforma. Así, las Constituciones flexibles serán enmendadas por el legislador ordinario sin aplicar un procedimiento especial. Por el contrario, las Constituciones rígidas requieren para su modificación un procedimiento especial, extraordinario en algunos casos, verificado por un órgano especializado.³⁷ Paradójicamente, no siempre las Constituciones flexibles son objeto de mayores enmiendas. En realidad, algunas Constituciones rígidas han sido modificadas muchas más veces que las flexibles, como la Ley Fundamental de Bonn de 1949 y la mejicana de 1917. Con frecuencia, los cambios que sufre una Constitución son resultado de unas circunstancias históricas concretas que el legislador no previó originariamente.

f) Constitución originaria y derivada.

La primera acepción hace referencia a un documento de gobierno que contiene un principio fundacional nuevo, verdaderamente creador y, por tanto, “original” para el proceso del poder político y para la formación de la voluntad estatal. La expresión de Constitución “derivada” (o “derivativa”) designa un tipo de Constitución que sigue fundamentalmente los modelos constitucionales nacionales o extranjeros, llevando a cabo tan sólo una adaptación a las necesidades nacionales.³⁸ La Constitución es entonces

³⁷ BASTID, P.: “Les constitutions rigides représentent le type de beaucoup le plus répandu, au point d’englober aujourd’hui la presque totalité des cas”. *L’idée de Constitution*. Ed. ECONOMICA, París, 1985, p. 19. (197 páginas).

simplemente declarativa de las relaciones existentes entre los miembros del Estado, no ya creadora de un derecho nuevo. En fin, esta clasificación responde a la pregunta de si una Constitución es verdaderamente creadora de un modelo de organización del Estado o si recoge las pautas ya existentes, pese a que éstas se acomoden a las necesidades particulares de la comunidad política que pretenden ordenar. Ninguna de estas acepciones excluye la otra.

g) Constituciones ideológico-programáticas y utilitarias.

Las primeras vienen caracterizadas su programa ideológico³⁹, que subraya la virtualidad de limitar el poder, por medio del Derecho, y de reconocer de forma efectiva una esfera de derechos y libertades para el ciudadano. Organizan sólo las líneas esenciales. En el resto de las materias se limitan a “programar” las directrices fundamentales que deben guiar la vida política y la legislación ordinaria. Las segundas, con espíritu pragmático, se limitan a regular y ordenar la vida política, los mecanismos del proceso gubernamental y prestan escasa atención a las cuestiones ideológicas. De ellas dice LOEWENSTEIN⁴⁰ que su contenido ideológico es igual que el de un listín telefónico, o sea, escaso. Por ejemplo, la Constitución de la III República francesa, que respondió a unos planteamientos modestos, realistas y pragmáticos. Compartimos el parecer de Antonio Carlos PEREIRA MENAUT⁴¹ quien sostiene que cuanto más carga ideológica tenga una Constitución, menos tiempo de vida le espera.

³⁸ LOEWENSTEIN, K. Op. cit., p. 209.

³⁹ Fruto del Primer Constitucionalismo, preocupado por la limitación del ejercicio absoluto del poder y la protección de los derechos y libertades fundamentales. Georges BURDEAU -en su obra *L'Etat*, Paris, Seuil, 1970- insiste en el elemento ideológico de las Constituciones.

⁴⁰ Op. cit., p. 11.

⁴¹ Op. cit., p. 16.

h) Constituciones escritas y Constituciones no escritas o consuetudinarias.

El criterio utilizado es la forma como se exterioriza el texto fundamental. La Constitución escrita se muestra como un documento. Por el contrario, la Constitución consuetudinaria no aparece codificada, sino que su realidad la conforman la costumbre y las prácticas.⁴² Como explica Sir Kenneth WHEARE, era frecuente dividir las Constituciones en escritas y no escritas, presentando la británica como la única superviviente de las no escritas.⁴³ Antonio Carlos PEREIRA MENAUT propone el empleo de las fórmulas Constitución “codificada” y “no codificada” en su lugar.⁴⁴

DE MAISTRE propugnaba que “los actos constitutivos o las leyes fundamentales escritas no son otra cosa que títulos declaratorios de derechos anteriores, de los que no se puede decir sino que existen” y sostenía que “hay siempre en cada Constitución algo que no puede ser escrito”.⁴⁵ Por lo tanto, la materia constitucional será legal –fruto de la creación de normas jurídico-legales- y consuetudinaria –fruto de la tradición-; la primera, en numerosas ocasiones, plasmará normas o principios de origen consuetudinario.

i) Constituciones extensas y breves.

Será extensa la Constitución que supere las 6000 palabras y breve aquella que contenga en torno a 3000. Con frecuencia, las Constituciones son extensas porque han regulado un sistema político naciente. Las breves han partido de situaciones consolidadas o donde se deja mayor libertad a la actuación de los agentes sociales.

⁴² El sistema británico se fundamenta en el “common law” (el derecho consuetudinario) y en los usos políticos, denominados prácticas constitucionales. En consecuencia, la Constitución está integrada por un conjunto de tradiciones y usos, a los que se suman algunos textos escritos -sin valor especial, salvo en atención a los aspectos que regulan- cuyo alcance jurídico no los distingue del resto de las leyes. Tan sólo en el siglo XVII, bajo el gobierno de CROMWELL, el Reino Unido acogió dos Constituciones escritas sucesivas.

⁴³ WHEARE, K. C. *Modern Constitutions*. Oxford University Press. London-New York-Toronto, 1956, pp. 170 y ss.

⁴⁴ Op. cit., p. 13.

⁴⁵ *Considérations sur la France*. Collection Classique du Milieu du Monde, Ginebra, p. 84.

j) Constituciones otorgadas, pactadas e impuestas.

Esta distinción hace hincapié en las relaciones de poder que existían entre el Parlamento y el Monarca y revela quién es de forma efectiva el titular de la soberanía.

En una Constitución otorgada el rey, voluntariamente, auto-limita su poder a favor de los representantes de la nación.

Los textos pactados nacen de la soberanía compartida entre el monarca y el Parlamento, que cristaliza en un acuerdo entre ambos.

Las Constituciones impuestas surgen del triunfo de la representación nacional frente al rey, a quien se impone el texto constitucional.

La desnaturalización del sentido original de Constitución –distribución del poder político, proclamación de derechos y libertades- y su transformación en instrumento al servicio de los detentadores del poder propició la aparición de nuevas acepciones del término Constitución cuyos criterios de análisis son ontológicos, esto es, en lugar de analizar la esencia y el contenido de las constituciones, atienden a la concordancia de las normas constitucionales con la realidad del proceso del poder.⁴⁶

k) La Constitución normativa.

¿Se acata la Constitución como si de una norma se tratase? ¿Es observada fielmente por todos los interesados? ¿Se integra en la sociedad estatal? En suma, ¿está viva?

Se habla de Constitución normativa cuando sus normas dominan el proceso político o, a la inversa, el proceso del poder se adapta a las normas de la Constitución y se somete a ellas.⁴⁷

La Constitución normativa también se entiende en otro sentido: como aquella cuyos preceptos tienen vocación de ser directamente aplicables. Este

⁴⁶ LOEWENSTEIN, K. Op. cit., p. 217.

⁴⁷ LOEWENSTEIN, K. Op. cit., p. 217.

planteamiento tiene su origen en el Constitucionalismo angloamericano y en KELSEN.

l') La Constitución nominal.

Supuesto contrario al anterior. La Constitución es nominal cuando no es acatada como norma: no es observada por sus destinatarios, ni tampoco por los gobernantes. Por lo tanto, un texto jurídicamente válido, pero que carece de eficacia en la medida en que la dinámica del proceso político no se adapta a sus normas.⁴⁸

m') La Constitución semántica.

En lugar de servir a la limitación del poder, la Constitución es aquí el instrumento para estabilizar y eternizar la intervención de los dominadores fácticos de la localización del poder político.⁴⁹ Un texto que recibe el nombre de Constitución, de apariencia democrática, instaurado para consolidar el poder de una figura, clase o grupo dominante.

b) Las Grandes Tradiciones acerca de la Constitución.

Tras haber esbozado las principales acepciones que la Teoría de la Constitución ha perfilado, parece conveniente examinar someramente las tradiciones clásicas acerca de la misma, fiel trasunto de las distintas culturas jurídico-constitucionales. Permitirán trazar un marco general hacia el que las concepciones pergeñadas pueden reconducirse, pues en ellas encuentran su razón de ser. Cabe distinguir, en consecuencia, el sistema del *Common Law* y el llamado romanista, continental. Con posterioridad surgiría una tercera concepción, denominada *kelseniana*, pese a que no todos los elementos que la definen han sido acuñados por KELSEN.

⁴⁸ LOEWENSTEIN, K. Op. cit., p. 218.

⁴⁹ LOEWENSTEIN, K. Op. cit., p. 220.

1º) La Tradición constitucional anglosajona.

Su primer rasgo es el “no-estatismo”.

En segundo lugar, la Constitución no nace como un Derecho distinto, segregado del resto del ordenamiento y referido sólo a las cosas públicas, sino como la lógica extensión de los principios del Derecho privado.⁵⁰

En tercer lugar, esta tradición constitucional es judicialista.

Por último, las Constituciones gozan de una naturaleza pragmática, son a menudo sobrias en el estilo, no muy ideológicas y fruto del consenso en las cuestiones políticas fundamentales (*agreement on fundamentals*).

2º) La Tradición continental.

Su primer rasgo es el estatismo jurídico, social y político. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, la Constitución nace como una ley cualitativamente distinta de las privadas, al conocer ya estos países el Derecho público. Estas Constituciones no son judicialistas. Asimismo, presentan con frecuencia un tono más retórico e ideológico y menos pragmático. Como estas Constituciones solían reflejar sociedades más inestables, no contaban con acuerdo en los temas de mayor relevancia política.

3º) La Concepción kelseniana.

Las Constituciones de corte kelseniano se caracterizan por estar inspiradas en las doctrinas filosóficas del positivismo jurídico. Responden a la expresión *norma normarum* -norma de normas, norma fundamental-, al regular la producción de las restantes normas, conferirles legitimidad jurídica y erigirse en cierre y cúspide de sus respectivos ordenamientos.

Se pueden calificar de judicialistas en la medida en que encomiendan el examen de la constitucionalidad de las normas a los tribunales constitucionales.

⁵⁰ En este sentido, DICEY señaló que la Constitución inglesa había sido el resultado de la aplicación de los principios de Derecho privado único existente hasta entonces- a los asuntos políticos. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, 1982 (10º Ed.).

En algunos aspectos ofrecen similitudes con la tradición anglosajona. Por un lado, las normas constitucionales son directamente aplicables. Por otro, las fronteras entre la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico desaparecen – al menos desde un prisma formal- toda vez que recibe su sentido y legitimidad de la Constitución y, de este modo, cabe hablar de su constitucionalización.

c) Esencia de la Constitución: norma suprema de fundación y organización de la comunidad política, que limita la actuación de los poderes públicos y promueve el respeto y la protección de los derechos fundamentales.

A tenor de las bases de la teoría constitucional apuntadas arriba se desprende que la Constitución está indisolublemente unida a la idea de Estado, de comunidad política, pues con frecuencia es descrita en el sentido aristotélico de norma que organiza la vida de una determinada comunidad política o *politeia*. Asimismo, la Constitución aparece como norma *suprema* situada en la cúspide del sistema que simboliza la pirámide kelseniana⁵¹, esto es, en el grado más alto de jerarquía del ordenamiento jurídico toda vez que es la fuente del orden normativo e institucional que crea. Por lo tanto, se distingue del resto de las normas, que derivan de ella su validez (parámetro de legitimidad) y no pueden contradecirla. La nota de supremacía de la Constitución también se pone de relieve en los procedimientos –con frecuencia *especiales*- de elaboración, aprobación y revisión que la caracterizan. Visto lo anterior, el concepto de Constitución integra la idea de organización de la comunidad política⁵², la de ley fundamental, la de sistema y unidad lógica.

Es importante subrayar que no es constitucional cualquier ordenación de la sociedad política, sino tan sólo aquella que garantiza los derechos individuales y consagra la división de poderes y el control de su ejercicio. Estos elementos se

⁵¹ Kelsen, H.: “La Constitución es la regla que, en un sistema normativo, está situada en la cima y con respecto a la cual se examina la validez de las demás normas jurídicas. *Teoría pura del Derecho*, traducción francesa de Charles Eisenmann, Dalloz, París, 1962, p. 299.

⁵² A esta vinculación Loewenstein la denomina “universalización” de la Constitución escrita.

configuran como límites para la acción de los gobernantes y definen el paso del Constitucionalismo liberal –decimonónico- al actual democrático.⁵³

Retomando la fórmula inicial de norma suprema, prestamos ahora atención al elemento normativo: la Constitución no está llamada a cumplir una función meramente programática, sino que sus disposiciones gozan de plena vigencia. La actuación de los poderes públicos se somete a los preceptos constitucionales y los ciudadanos pueden invocar tales preceptos directamente, frente a los Jueces y Tribunales. Se habla así de la *eficacia normativa* de la Constitución.⁵⁴

A modo de resumen y siguiendo a DÍEZ-PICAZO, entre los rasgos inherentes a toda Constitución cabría enumerar los siguientes: emanar del poder constituyente, estar recogida en un documento, obedecer a procedimientos rígidos de revisión, gozar de primacía respecto del resto del ordenamiento jurídico, ser observada y que esta observancia sea objeto de control judicial, establecer una separación de los poderes públicos y un control de su ejercicio, precisar las funciones de los distintos órganos e instituciones del Estado, y en el caso de los Estados complejos, llevar a cabo una delimitación de competencias entre los entes componentes, consagrar una esfera de derechos y libertades fundamentales y salvaguardar el carácter democrático de la Constitución (soberanía popular) y por ende de la entidad que se constituye.⁵⁵

⁵³ Konrad HESSE destaca la necesidad de instaurar un orden objetivo y normativo inviolable que evite la arbitrariedad en el orden estatal. *Escritos de Derecho constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1983, p. 71.

⁵⁴ HESSE, K. *La fuerza normativa de la Constitución*.. Tübingen, 1959, pp. 61-84.

⁵⁵ DÍEZ-PICAZO, L. M. *Reflexiones sobre la idea de Constitución europea*. RIE, vol. 20-2, 1993, p. 541.

B) De la Constitución en sentido clásico a la Constitución de la Unión Europea.

Hace más de cincuenta años, en concreto el 18 de abril de 1951, se firmaba en París el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA). Se produjo así el lanzamiento de un proceso integrador que hundía sus raíces en las centurias precedentes, pero que había cobrado un auge especial -despegando definitivamente- para conjurar el drama de la II Guerra Mundial. Si bien el proyecto de la CECA era de naturaleza económica, pues articulaba la puesta en común de la producción de carbón y de acero de los Estados miembros, tenía un trasfondo claramente político: estrechar así los lazos de amistad entre pueblos que secularmente se habían enfrentado; en particular, entre Francia y Alemania. La *Declaración Schuman*, fundamento e inspiración del Tratado de la CECA, nos revela una finalidad aún más ambiciosa. Monnet y Schuman aspiraban a unificar en comunidad política un continente portador de civilización, ¡Europa!.⁵⁶ A esta primera cesión de competencias nacionales –el área del carbón y el acero- a favor de instancias supranacionales siguieron muchos otros ámbitos. A la *Pequeña Europa*, la Europa de los Seis, ha dado paso la Europa de los Veinticinco.⁵⁷ Sobre la otrora integración económica de los sectores del carbón y del acero, emerge hoy un Tratado constitucional que funda

⁵⁶ “Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, a Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”. Extracto de la Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950.

⁵⁷ En junio de 2004 se produjo la adhesión de 10 países de Europa central y del este -Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia y la República Checa-. Fue una ampliación histórica, que supuso la reunificación de Europa tras las décadas de división impuestas por el Telón de Acero. La UE pasó entonces de tener 15 a 25 miembros. El 1 de enero de 2007, con el ingreso de Rumania y Bulgaria, se ha completado la Quinta Ampliación iniciada en 2004. Croacia y Turquía son países candidatos. Iniciaron las negociaciones de adhesión el 3 de octubre de 2005. El Consejo Europeo concedió a la Antigua República Yugoslava de Macedonia la condición de país candidato en diciembre de 2005; no obstante, todavía no se han abierto las negociaciones de adhesión. Todos los países de los Balcanes Occidentales son países candidatos potenciales: Albania, Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia incluido Kosovo, según lo dispuesto en la Resolución nº 1244 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La UE ha reiterado en numerosas ocasiones su apoyo inequívoco a la entrada de los países de los Balcanes Occidentales en la Unión, siempre y cuando cumplan los criterios de adhesión. El nuevo Instrumento de preadhesión (IPA) pretende proporcionar asistencia específica tanto a los países candidatos como a los potenciales candidatos.

una Unión de Estados y ciudadanos.⁵⁸ Europa, nuestro continente, y también nuestra esperanza de un futuro mejor para las futuras generaciones, vive un momento crucial en su historia.⁵⁹ Tras consumir un proceso de ampliación sin precedentes, allana el tortuoso camino hacia la unificación política del continente. Europa, el sueño de unos visionarios, se ha ido haciendo realidad de forma gradual en el curso de las cinco últimas décadas, en virtud de un proceso no exento de crisis ni de movimientos de cangrejo, tal y como se pone de manifiesto en las líneas que siguen.

a) La Unión política, constante en la historia de la construcción europea.

El ideal de un continente europeo unido, en paz y prosperidad, tanto material como espiritual, ha latido con ímpetu en los corazones de gobernantes, eruditos, filósofos e intelectuales a lo largo de la historia. A través de este recorrido, prestaremos atención a los conatos unificadores que han presidido diversas etapas de la historia europea hasta culminar en el momento presente, de carácter constituyente. En efecto, las propuestas de Europa unida que han jalonado la historia del continente no siempre obedecen a la lógica actual sobre la que se asienta la Unión Europea – que nace originariamente como un proyecto económico con la aspiración última de moldear una entidad política a fin de conjurar potenciales enfrentamientos bélicos-, mas constituyen buenos ejemplos para evidenciar que el deseo de la unidad política ha existido de antiguo como solución para resolver problemas inherentes a cada etapa histórica.

⁵⁸ “La presente Constitución, que nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro en común, crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes (...)”. Extracto del artículo 1 del Tratado constitucional, en su versión consolidada.

⁵⁹ “Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa”. Extracto de la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001.

1º) De la Edad Media al siglo diecinueve.

Ciertamente, ya en la Edad Media tenemos conocimiento de la existencia de proyectos que propugnan la unidad de los príncipes cristianos para reconquistar los Santos Lugares⁶⁰. Conviene reseñar que tales proyectos definen órganos comunes como la asamblea, tribunales, ejército e incluso aluden a la consecución de una futura *confederación europea*.

Durante el periodo renacentista, en consonancia con la sensibilidad del momento, se disipan los factores religiosos y las nuevas iniciativas unificadoras responden a intereses comerciales y económicos.⁶¹

Los filósofos y pensadores del Antiguo Régimen⁶², con talante ecuménico e inspiración religiosa y humanitaria, subrayaron la conveniencia de “unificar el saber y reconciliar las religiones”. Entre otras aportaciones, destaca el *Proyecto de Tratado de Paz Perpetua entre Soberanos*, obra del Abate Saint Pierre, en el que nuevamente se aboga por una *federación*.

La Ilustración también comporta afanes de ecumenismo (paz mundial y, por ende, paz para Europa) auspiciados por las personalidades de BENTHAM (1748-1832) y KANT (1724-1804).

A lo largo del Romanticismo el espíritu europeísta cristaliza en recurrentes proclamas a favor de un Estado federal⁶³. Asimismo, la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París organiza un congreso (1900) cuyo tema de estudio y trabajo es el de los futuros Estados Unidos de Europa.

⁶⁰ “*De Recuperatione Terrae Sanctae*” (1309) de Pierre Dubois ilustra a la perfección tales principios.

⁶¹ Así se pone de relieve en “*Le Nouveau Cynée*” de Emerico Crucé.

⁶² El pedagogo checo Juan Amós Comenio (1592-1670) con “*Panargesia*”, William Penn (1644-1718) con “*Ensayo para una paz presente y futura*” o Godofredo Guillermo Leibniz (1646-1716).

⁶³ Victor-Hugo, en su discurso inaugural pronunciado en el Congreso de La Paz (París, 9 de agosto de 1849), alienta la fraternidad de los pueblos europeos y a su fusión en una entidad superior. Saint-Simon indaga acerca de *La Reorganización de la Sociedad Europea*. El filósofo alemán Christian Federico Krause propone la creación de una *Federación de Estados europeos* como base de la paz mundial. Lorimer aboga igualmente por un *Estado federal* y Bluntschli contempla una eventual *comunidad europea de estructura flexible*.

Recapitulando, tal y como se ha puesto de manifiesto, el sentimiento de unidad europea no es patrimonio exclusivo de nuestra contemporaneidad –producto de las últimas décadas- ni se circunscribe a la centuria que acaba de tocar fin.

¿Cuáles son los rasgos que confieren cierta coherencia a la variada gama de fórmulas y proyectos pergeñados anteriormente? - En la inmensa mayoría, subyacen fuertes anhelos de paz y estabilidad. Así, los títulos con frecuencia mencionan la paz, que incluso califican, como aspiración máxima, de perpetua. Por otra parte, las referencias a la instauración de organizaciones de índole federativa o confederativa son reiteradas. Merece especial atención la configuración interna que adoptan las mismas. De este modo, se perfilan diversos órganos comunes: una asamblea, dieta o parlamento (de carácter deliberante); un congreso o consejo (órgano decisorio supremo); una secretaría; un ejército; tribunales... Anótese que a partir del siglo XVIII, los proyectos conciben sistemas representativos de corte bicameral. Interesa resaltar la concepción “elitista” imperante de Estado federal o confederal europeo, en torno a un directorio de potencias (Francia, Gran Bretaña, Alemania unificada). Por último, es preciso dejar sentado que ninguno de tales proyectos cuajó. De un lado, los gobernantes se mostraban reacios ante la eventual pérdida de su soberanía. De otro, se trataba de construcciones tan sólo comprensibles para estudiosos e intelectuales: la población permaneció ajena y, aunque hubiera tenido conocimiento de aquellos diseños, difícilmente los habría asimilado. En fin, la única estructura que cristalizó y tuvo cierta virtualidad práctica fue la del sistema de los congresos, concierto o directorio europeo, que reunía con relativa asiduidad a las principales potencias europeas con objeto de abordar asuntos de mutuo interés.

2º) El periodo de entreguerras.

La Primera Guerra Mundial asestó un duro golpe al papel hegemónico que Europa había ostentado secularmente. Si a ello sumamos el malestar derivado del deterioro económico y la fragilidad política –agravados por el “Crack del 29” y el

despuntar de los nacionalismos, respectivamente-, no resulta extraño que se tomara conciencia de tan lamentable situación y, en consecuencia, se emprendieran acciones para atajarla. En este contexto, un nutrido cuerpo de pensadores y estadistas de la época llegan al convencimiento de que tan sólo a través de la unidad de Europa podría detenerse la decadencia del continente y cercenar los males que la embargaban⁶⁴. Surgen entonces toda una variada gama de iniciativas y movimientos europeístas⁶⁵. Con todo, adolecen de ambigüedad, incoherencia y falta de madurez, pues no perfilaban qué instituciones integrarían de la eventual comunidad constituida, cuestiones como la delimitación de competencias entre los miembros y la Federación o Confederación, y proponían modelos federativos o confederativos pero, paradójicamente, rechazaban la cesión o limitación de soberanía. A esto hay que añadir que los designios europeístas no calaron en el común de la ciudadanía, demasiado preocupada por la situación grave de crisis económica y de inestabilidad política como para vislumbrar que la solución a tan acuciantes dificultades pasaba por la integración.

3º) El despegue del proceso.

Con la Segunda Guerra Mundial, se abre una etapa decisiva para la unificación del continente en la que los anhelos de antaño cristalizan definitivamente: se llegó a la firme convicción de que un conflicto tan duro y sangriento jamás se repetiría⁶⁶. La piedra angular residía en lanzar de forma irreversible un proceso integrador que salvaguardara la seguridad y el progreso del continente. Ya antes de que concluyera el conflicto, los Círculos de la Resistencia y la creciente espiral

⁶⁴ Edo Fimmen, Hermann Kranold, Vladimir Woytinsky, Édouard Herriot, Gaston Riou, el conde Keyserling, Aristide Briand, Ortega, Julien Benda, Coudenhove-Kalergy... impulsan la integración política mediante fórmulas federales o confederales, inscritas en el seno de la Sociedad de Naciones, partiendo muchas de ellas de la cooperación económica.

⁶⁵ El *Movimiento Pacifista* abanderado por Louise Weiss; el *Movimiento Paneuropeo* a cuyo frente se encontraba Coudenhove; el *Movimiento Industrial* encarnado por Louis Loucheur y Émile Mayrsh, etc.

⁶⁶ Casi seis años de contienda ocasionaron 55 millones de víctimas mortales, 70 millones de heridos, 40 millones de habitantes sin hogar, más de 4 millones de edificios destruidos, además de inmensas pérdidas morales y culturales.

federalista aclamaban la unidad de Europa sobre bases democráticas⁶⁷. El discurso de Winston Churchill en la universidad de Zúrich de 19 de septiembre de 1946 representa, para muchos, el pistoletazo de salida⁶⁸. *Europa*, en palabras de Rogelio Pérez Bustamante, *habría de afrontar un doble reto: la reconstrucción y organización de su seguridad*⁶⁹. En este sentido, las iniciativas no se hicieron esperar: el Plan Marshall (5 de junio de 1947) y la Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE, 16 de abril de 1948) favorecerían la reconstrucción económica; en la esfera política, el Congreso de La Haya⁷⁰ (7-10 de mayo de 1948) congregó a los movimientos europeístas de la época y alentó la constitución de una *asamblea europea*, futuro Consejo de Europa⁷¹ (5 de mayo de 1949); en el plano militar, la firma del Tratado de Bruselas (17 de mayo de 1948) -embrión de la *Unión Europea Occidental*- y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (Washington, 4 de abril de 1949) resultan de obligada referencia.

Sin lugar a dudas, la Declaración Schuman, de 9 de mayo de 1950, representa la culminación de todos los esfuerzos⁷², pues sería la fuente de inspiración de la

⁶⁷ El *Manifiesto de las Resistencias Europeas* sale a la luz en Ginebra entre mayo y junio de 1944. Entre otros ejemplos del europeísmo del momento, cabe destacar: el movimiento “Federal Union” (1938) y “The New Common Wealth”, en Gran Bretaña; el “Movimiento Federalista Europeo” de Milán (1943); el “Comité Français pour la Fédération européenne” (1944); la “Unión Europea de Federalistas” en Alemania, etc.

⁶⁸ TRUYOL Y SERRA, A.: “Es opinión común ver el punto de partida del proceso de integración, todavía en curso, en el célebre discurso de Winston Churchill en la Universidad de Zúrich del 19 de septiembre de 1946, cuyas fórmulas lapidarias sonaron cual aldabonazo: “tenemos que edificar una especie de Estados Unidos de Europa. (...) El primer paso hacia la reconstrucción de la familia europea tiene que ser una asociación (partnership) entre Francia y Alemania. (...) El tiempo apremia. (...) El primer paso consiste en constituir un Consejo de Europa”. *La Integración Europea*. Ed. TECNOS, S.A.,1999, p.38.

⁶⁹ PÉREZ BUSTAMANTE, R.: *Los Estados de la Unión Europea*. Ed. DYKINSON, S.L., 1994, p. 364.

⁷⁰ En su transcurso afloraron y se discutieron las principales tendencias unificadoras, que podemos agruparlas en tres: a) Los británicos se inclinaban por una asociación laxa del tipo de la *Commonwealth* con vínculos económicos y comerciales entre sus miembros; b) Franceses, italianos, suizos y holandeses propugnaban un pacto federal que implicaría transferencia de soberanía; c) La tercera fórmula, el federalismo sectorial/funcionalista, representaba una versión moderada de la anterior (b). Fue la que finalmente triunfó, toda vez que la opción b, si bien deseable, parecía prematura. Ciertamente, era poco probable que se instaurara una Federación entre Estados que hasta pocos años antes se habían enfrentado de forma cruenta.

⁷¹ En su seno se han elaborado la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950) y la Carta Social Europea (Turín, 18 de octubre de 1961).

⁷² FONTAINE, P.: “On 9 May 1950, Robert Schuman made history by putting to the Federal Republic of Germany, and to the other European countries who so wished, the idea of creating a Community of pacific

Comunidad Europea del Carbón y del Acero (18 de abril de 1951), primera piedra del edificio europeo. Si bien esbozaba un plan esencialmente económico – puesta en común de la producción de carbón y acero bajo una Alta Autoridad común-, la aspiración última era la de alcanzar un día la unión política, una auténtica “Federación europea”⁷³, en el entendimiento de que los lazos económicos allanarían el terreno político creando “solidaridades de hecho” y disipando los recelos históricos⁷⁴.

4º) Nacimiento de la Europa económica. Singladura de la Europa política.

La Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) inaugura de forma efectiva el proceso de integración europea, que arranca así en su vertiente económica.⁷⁵ En el marco de la CECA fracasan la Comunidad Europea de Defensa (CED) y la Comunidad Política Europea⁷⁶. La andadura política

interests. In so doing he extended a hand to yesterday's enemies and erased the bitterness of war and the burden of the past. In addition, he set in train a completely new process in international relations by proposing to old nations to together recover, by exercising jointly their sovereignty, the influence which each of them was incapable of exercising alone". *A New Idea for Europe*. Sitio web del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int>). Traducción oficiosa: “El 9 de mayo de 1950 Robert Schuman marcó un hito histórico al proponer a la República Federal alemana y a otras naciones europeas la creación de una Comunidad de intereses pacíficos. De este modo, tendió una mano a los enemigos de antaño y se desvaneció la amargura de la guerra y el lastre del pasado. Asimismo, estableció la fase preparatoria de un proceso inédito en la escena internacional al plantear a las viejas naciones la posibilidad de recuperar la influencia que ninguna de ellas era capaz de ostentar por sí sola, mediante el ejercicio compartido de su soberanía”.

⁷³ “Mediante la puesta en común de las producciones básicas y la creación de una Alta Autoridad de nuevo cuño, cuyas decisiones obligarán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta sentará las primeras bases concretas de una federación europea indispensable para la preservación de la paz”. Fragmento de la *Declaración Schuman*.

⁷⁴ Se explicita así lo que se conoce como método de integración supranacional, funcionalista, acuñado por Jean Monnet.

⁷⁵ El Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, si bien en su artículo segundo dispone la misión de la Comunidad de establecer “un mercado común y una unión económica y monetaria”, también su *Preámbulo* expresa la convicción de los Estados signatarios de “sentar las bases de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos europeos”. KITZINGER, U.W.: “(...) And the Six ,made it crystal clear in the entirely political preamble to their Treaty that coal and steel marked but a beginning , made in a chosen key sector; their aim was a full European Economic Community, set up to advance political objectives”. “The Six and the Seven”. *International Organisation*, 1960, p. 24.

⁷⁶ El periodo que abarca de 1951 a 1954 se caracteriza por la tensión entre integracionistas, defensores de la supranacionalidad, y nacionalistas. El Primer Ministro René Plevin presentó un proyecto de Comunidad Europea de Defensa (CED) recogido en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa, firmado en París el 27 de mayo de 1952. La Asamblea Nacional francesa rechazó ratificarlo el 30 de agosto de 1954 a pesar de que los otros cinco Estados miembros de la CECA ya lo habían hecho. El Tratado preveía la existencia de un “ejército europeo” y su artículo 38 enunciaba una estructura federal o confederal especial sobre la base del principio de la separación de poderes. En virtud del citado precepto, el Comité de Acción

transcurre de forma paralela a la construcción económica con periodos de luces y sombras. Entre otros hitos que jalonan el camino, destacan el *Plan Fouchet* (19 de octubre de 1961), que propugna “una unión de pueblos europeos”; el Informe de Luxemburgo, más conocido como el *Informe Davignon* (1970), fruto de la Cumbre de La Haya, 1 y 2 de diciembre de 1969, que acordó la consecución de una “unión política” a través de la cooperación intergubernamental. Asimismo, también es significativa la Decisión del Consejo de 21 de abril de 1970 relativa a la sustitución de las contribuciones de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad; la Cumbre de París, 19-21 de octubre de 1972, que resolvió la creación de una Unión Europea superadora de los patrones económicos; la Cumbre de Copenhague (1973), que fijó un sistema de consultas en cuestiones esenciales para las Comunidades; la Cumbre de París (diciembre de 1974), en la que los Jefes de Estado y de Gobierno decidieron constituirse en Consejo Europeo y así abordar tanto problemas comunitarios como asuntos de cooperación política; el Tratado de 22 de julio de 1975, que establecía un Consejo y una Comisión única para las Comunidades Europeas; el *Informe Tindemans*, transmitido el 29 de diciembre de 1975 por Leo Tindemans, primer ministro belga, a los otros jefes de Gobierno de la Comunidad y al presidente de la Comisión; el Acta de 20 de septiembre de 1976 relativa a la elección de los representantes del Parlamento Europeo por sufragio universal, aneja a la Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976; la Declaración Conjunta del Parlamento, el Consejo y la Comisión de 5 de abril de 1977 en materia de Derechos Humanos; la Declaración del Consejo Europeo de 8 de abril de 1978 acerca de la necesidad de preservar la democracia y los derechos humanos; el Informe de Londres (1981) sobre la conveniencia de intensificar la cooperación política en el ámbito exterior y de la seguridad.

Asimismo, en 1982, el Parlamento Europeo encargó al Comité de Asuntos Institucionales la redacción de un Proyecto de Unión Europea. El 19 de junio de

para la Comunidad Supranacional, presidido por Paul Henry Spaak, elaboró en 1953 un Anteproyecto de Tratado de “Comunidad Política Europea de carácter supranacional” e “indisoluble”, dotada de personalidad jurídica y de una Asamblea común con la CECA y la CED.

1983, el Consejo Europeo, ante las perspectivas de una Unión Europea, otorgó, en su *Solemne Declaración de Stuttgart*, ímpetu político a la construcción europea (*id est*, sistema de consultas, posiciones, principios y objetivos comunes, cooperación más estrecha, política exterior coordinada). En febrero de 1984, el Parlamento Europeo redactó el *Informe Spinelli*, proyecto de Tratado de Unión Europea inspirador del que se firmó en Maastricht. El 28 de febrero de 1986 se suscribió el Acta Única Europea que mencionaba, entre otros objetivos, el de la unidad europea a través de la acción de las Comunidades y de la cooperación política; el título III hacía referencia a la cooperación política europea en la esfera de la política exterior.⁷⁷ Consagró, además, la existencia del Consejo Europeo al tiempo que fijó y formalizó su composición. El siguiente hito de la construcción política estuvo representado por el Tratado de Maastricht, 7 de febrero de 1992, que creó la Unión Europea instaurando los llamados tres pilares⁷⁸ “ante la perspectiva de las ulteriores etapas que habrá que salvar para avanzar en la vía de la integración europea”. El 10 de febrero de 1994 el Parlamento Europeo aprobó un borrador de Constitución Europea, el *Proyecto Herman*. En 1996, tras varios meses de arduos trabajos en los que participaron Claus-Dieter EHLERMANN (coordinador), Armin VON BOGDANDY (ponente), Renaud DEHOUSSE, Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Jean-Victor LOUIS, Yves MÉNY, Francis SNYDER y Giuseppe TESAURO, el Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman (Instituto Universitario Europeo de Florencia) presentó al Parlamento Europeo su trabajo titulado “*Un Modelo Unificado y Simplificado de Tratados de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea en un Tratado*”.

⁷⁷ En efecto, tanto el Preámbulo como las disposiciones de este instrumento jurídico reconocen la voluntad de progresar en la esfera económica y política. Así, las siguientes referencias resultan bastante ilustrativas: “Animados por la voluntad de proseguir la obra emprendida a partir de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración solemne de Stuttgart de 19 de junio de 1983” (...); “los resultados logrados en los ámbitos de la integración económica y de la cooperación política” (...); “la profundización de las políticas comunes y la prosecución de nuevos objetivos” (*Preámbulo*). Igualmente, el artículo primero es definitivo a este respecto: “las Comunidades Europeas y la Cooperación Política Europea tienen como objetivo contribuir conjuntamente a hacer progresar de manera concreta la Unión Europea”.

⁷⁸ Esto es, el primer pilar de naturaleza económica; el segundo pilar relativo a la política exterior y de seguridad común y el tercer pilar que versa sobre temas de justicia e interior.

El Tratado de Ámsterdam, 2 de octubre de 1997, profundizó en los pilares segundo y tercero.⁷⁹ El Consejo Europeo de Tampere (1999) coadyuvó decisivamente al desenvolvimiento del “área de libertad, seguridad y justicia”. El conflicto de Kosovo propició que los Estados de la Unión tomaran conciencia de la necesidad de fortalecer su capacidad de acción conjunta en el campo de la política exterior, marcándose en Colonia y Helsinki un nuevo objetivo: desarrollar una política común de seguridad y defensa.

También en 1999, a instancias de la Comisión institucional del Parlamento Europeo, se constituyó un nuevo grupo de trabajo⁸⁰ que estudiaría la viabilidad de revisar los Tratados con miras a convertirlos o aproximarlos a un texto constitucional. En aquella época había dos posiciones enfrentadas sobre el desarrollo ulterior de la Unión Europea. Algunos gobiernos eran partidarios de que un nuevo tratado se limitara a culminar la empresa inacabada de Ámsterdam. Otros pocos gobiernos junto con la Comisión Europea pretendían que la futura Conferencia Intergubernamental abordara asuntos de mayor calado político. A petición de la Comisión Europea, un “Grupo de Sabios” encabezado por Jean-Luc DEHAENE planteó algunas propuestas en un último intento de ampliar la agenda de la Conferencia Intergubernamental. Pese a que la gran mayoría de las propuestas y sugerencias no fueron tomadas en consideración, la Comisión Europea logró que se incluyera una recomendación relativa a la simplificación y consolidación de los Tratados de acuerdo con los trabajos realizados por el Instituto Universitario Europeo.

⁷⁹ PELÁEZ MARÓN, J. M.: “Que los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam obedecen al intento de concretar el modelo político en el que, algún día, quizás llegue a cristalizar la UE y pulsar, al propio tiempo, el interés de los Estados miembros al respecto, no parece ofrecer dudas. En efecto, la firma, en octubre de 1997, del último de estos Tratados ha puesto de manifiesto, al día de hoy, el alcance de la voluntad de los Estados miembros en lo que a la unión política de Europa se refiere”. *Lecciones de Instituciones jurídicas de la Unión Europea*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 2000, p. 38.

⁸⁰ El grupo estaba integrado por Giuliano AMATO (coordinador), Hervé BRIBOSIA (ponente), Stefano BARTOLINI, Renaud DEHOUSSE, Bruno DE WITTE, Luis DíEZ-PICAZO, Claus-Dieter EHLERMANN, Yves MÉNY, Christoph SCHMID, Philippe SCHMITTER, Armin VON BOGDANDY, Joseph H.H. WEILER.

En enero de 2000, una vez más, al Centro de Estudios Avanzados Robert Schuman se le encomendó la labor de depurar a la vez que ahondar en sus iniciativas anteriores. En marzo este Centro elaboró un informe preliminar. Asimismo, presentó dos informes finales relativos a la reorganización de los Tratados y a su procedimiento de revisión en mayo y julio, respectivamente.⁸¹ Los trabajos tuvieron una buena acogida, pero la Comisión no fue capaz de convencer a los Estados miembros para que acrecentaran sus limitadas ambiciones. La Presidencia francesa estimó que un plan de trabajo rebajado favorecería el éxito de la Conferencia Intergubernamental. Pese a que los Estados miembros no miraron demasiado alto, conviene subrayar que en el año 2000 tiene lugar un hecho notable para el proceso constituyente: el 12 de mayo, el Ministro de Asuntos Exteriores germano pronuncia un discurso en la Universidad von Humboldt de Berlín bajo el título *'De la Confederación a la Federación: reflexiones en torno a la finalidad de la integración europea'*. Esta alocución suscitó una controvertida polémica acerca del modelo de integración europea que, si bien se originó entre germanos y galos, pronto alcanzó al resto de los miembros. El debate sobre la Constitución europea se dirime entonces entre la clase política.⁸²

El Consejo Europeo de Niza, 7-10 de diciembre de 2000, es por excelencia el Consejo de la Ampliación. No obstante, trata otros capítulos como el de la política común de seguridad y defensa, aspectos sociales, la Europa de la Ciencia y el Conocimiento, la coordinación de políticas económicas, ciudadanía, relaciones exteriores, etc. Especialmente nos interesa subrayar la proclamación conjunta por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión de la Carta de los

⁸¹ En esta ocasión el equipo de trabajo estaba compuesto por Claus-Dieter EHLERMANN, Yves MÉNY, Hervé BRIBOSIA, Grainne DE BURCA, Alan DASHWOOD, Renaud DEHOUSSE, Bruno DE WITTE, Luis DíEZ-PICAZO, Jean-Victor LOUIS, Francis SNYDER, Antonio TIZZANO, Armin VON BOGDANDY y Jacques ZILLER.

⁸² MAGNETTE, P.: "La constitution n'est plus l'affaire des fédéralistes retranchés dans la commission institutionnelle du Parlement européen, elle est saisie par la classe politique ordinaire et la presse généraliste y fait écho". *'Questions sur la constitution européenne' La Constitution de l'Europe*. Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2001, p.10 (215 páginas).

Derechos fundamentales de la Unión⁸³ y la *Declaración relativa al futuro de la Unión* recogida en el acta final aneja al Tratado. Pese que la Carta tan sólo se *proclamó* - esto es, no se adoptó con carácter vinculante, adoleciendo por tanto de eficacia jurídica-, recogió principios y valores fruto de las tradiciones constitucionales comunes, muchos de ellos ya implícitos en el Derecho comunitario⁸⁴ y marcó un nuevo hito en el camino hacia la constitucionalización.

La *Declaración n° 23 relativa al futuro de la Unión*, aneja al Tratado de Niza, reflejaba la voluntad de los Jefes de Estado y de Gobierno -que la adoptaron- de abrir un proceso de reforma sustancial o, al menos, de insuflar ímpetu renovado a los objetivos de integración política, que se habían gestado desde el nacimiento de las primeras Comunidades. La citada *Declaración* apelaba a “un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea”, que debía abordar las cuestiones de la delimitación de competencias entre los Estados miembros y la Unión, el estatuto de la Carta de los Derechos fundamentales, la simplificación de los Tratados y la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Igualmente, reconocía la necesidad de “mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros”. En suma, este protocolo anejo al Tratado de Niza encomendaba a las Presidencias sueca y belga acometer un trabajo preparatorio de reforma asociando a todas las partes interesadas –representantes de los Parlamentos nacionales, el conjunto de la opinión pública, representantes de los Estados candidatos, etc.-, a cuyo término se constituiría una nueva Conferencia intergubernamental con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los Tratados sobre la base del trabajo preparatorio.

⁸³ El Consejo Europeo de Colonia, de 3 y 4 de junio de 1999, ya había expresado la necesidad de redactar una Carta de Derechos Fundamentales, aduciendo que los derechos fundamentales constituyen uno de los principios básicos de la Unión Europea y una condición indispensable para la legitimidad de la misma, precisando incluso aspectos de contenido y orgánicos de la futura Carta.

⁸⁴ “Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de derecho”. Preámbulo de la *Carta*.

De modo que del debate político sobre el futuro de la Unión Europea se dio paso a un verdadero proceso constituyente. Ciertamente, el año 2001 ha sido calificado por muchos como un año decisivo para la integración política europea. La alocución del Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Joschka FISCHER, en la Universidad von Humboldt (Berlín, 12-5-2001), bajo el título “From Confederacy to Federation. Thoughts on the Finality of European Integration”, y la intervención del Primer Ministro francés Lionel JOSPIN (28-5-2001), titulada “Le Futur de l’Europe élargie”⁸⁵, han marcado un antes y un después en la trayectoria de la Europa política. La necesidad de profundizar el edificio político, expresada en ambos discursos, asume tal calado entre la clase política europea que la Cumbre de Laeken inaugura el periodo constituyente que ha cristalizado en el Tratado constitucional.⁸⁶

Sin embargo, el verdadero debate no versa sobre la conveniencia de promulgar o no una Constitución para Europa sino, ante todo, acerca de la clase de Unión que se pretende construir⁸⁷, pues según el modelo de Unión al que se aspire ésta se fundará o no sobre un texto constitucional. Así, tratándose de una Unión política, se precisa tanto de una Constitución -que sienta las bases de la comunidad y la organice desde un punto de vista institucional y competencial-, como de un momento constitucional (*constitutional momentum*) respaldado por los ciudadanos europeos, en expresión acuñada por Lenaerts y Desomer.⁸⁸

En cualquier caso, el momento constituyente viene marcado por la *Declaración de Laeken* y los trabajos de la Convención para el futuro de Europa.

⁸⁵ A ambos Discursos sucedieron declaraciones y propuestas sobre el futuro de Europa de numerosos estadistas; entre otros, RAU, SCHRÖDER, CIAMPI, AMATO, etc.

⁸⁶ MENÉNDEZ, A. J.: “The Laeken European Council launched a major process of reform of the primary law of the European Union”. (...) Not only the contents of the agenda are of an overt constitutional kind, but the reform procedure is more similar to a constitution-making process than to establishes Treaty reform procedure. (...) “The Laeken process can make a constitutional difference”. *Three Conceptions of the European Constitution*, ARENA papers, p.1, 2.

⁸⁷ SHAW, J. *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism: A contribution to the debate on a Constitutional Architecture*. (Constitutionalism Web-papers, nº 4/ 2001), les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb4-2001.pdf

⁸⁸ *New Models of Constitution-making in Europe: the Quest for Legitimacy*. Common Market Law Review 39, Kluwer Law International, 2002, p. 1234.

La *Declaración de Laeken* aparece en un contexto complejo y apasionante, el de la *Ampliación*. Se trata de un contexto *complejo* en la medida en que los diez Estados que se integran revisten gran heterogeneidad –situación económica, legado histórico, valores compartidos, cultura- y suponen un notable incremento de la población europea; *apasionante*, toda vez que a Europa se le ofrece la oportunidad única de poner fin para siempre a las divisiones y enfrentamientos de antaño, para convertirse en un foco de prosperidad y en un modelo de civilización.

Precisamente, el ingreso de 10 nuevos Estados -con las particularidades señaladas- ha sido uno de los factores que ha llevado a cuestionarse el fin último y la metodología del proyecto integrador. En este sentido, conviene subrayar que el proceso de *Ampliación* no exige necesariamente un salto cualitativo hacia la integración política; bastaría con una reforma de los Tratados para que la Unión de 25 sea ágil y eficaz. Sin embargo, al socaire de los cambios institucionales que se deben acometer a raíz de esta ampliación, cabe la posibilidad de “asestar un golpe político”, cuya repercusión está por ver.

La *Declaración de Laeken*, de 15 de diciembre de 2001, plasma estas inquietudes al afirmar que Europa se encuentra en una encrucijada, en un momento trascendental no sólo por cuanto la unificación del continente pronto será una realidad, sino también porque en la etapa que se avecina Europa deberá definir su nueva misión en un mundo globalizado, colmar las expectativas de la ciudadanía y, entre otros desafíos, llegar a ser más democrática, transparente, eficaz, a la vez que comprensible y cercana para los ciudadanos, organizar su entramado institucional de modo que su operatividad no se vea mermada en una Europa ampliada, convertirse en un factor estabilizador y en un modelo de sociedad en el nuevo escenario multipolar. El texto de la *Declaración* contiene numerosas referencias al proyecto político europeo.⁸⁹ En este marco, el Consejo

⁸⁹ “El sueño de una Europa fuerte y unida (...); durante los últimos diez años se ha comenzado a construir una unión política y se ha establecido una cooperación en los ámbitos de la política social, el empleo, el asilo, la inmigración, la policía, la justicia y la política exterior, así como una política común de seguridad y defensa (...); también desea más Europa (...); la vida política y el espacio político europeo (...)”. *Declaración de Laeken*, 15 de diciembre de 2001.

Europeo de Laeken, cumplimentando el plan esbozado en Niza (Declaración aneja), convocó una “Convención sobre el futuro de Europa” con el cometido de formular propuestas a las preguntas planteadas en la *Declaración de Laeken*.⁹⁰ Este foro inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002 elaboró, en el curso de un año y medio, un borrador de Tratado que establece una Constitución para Europa, máxima expresión del afán de unificación política que ha pervivido a lo largo de la historia del proceso de integración europea.⁹¹

A tenor de la *Declaración de Laeken*, la Convención tenía la importante misión de redactar un texto que constituiría el punto de partida de las discusiones de la Conferencia intergubernamental, en la que los Jefes de Estado y de Gobierno se pronunciarían sobre el mismo perfilando su contenido de forma definitiva. En octubre de 2004, bajo Presidencia italiana, se iniciaron los contactos y entrevistas entre los líderes de la Unión a fin de aunar posiciones sobre el contenido del texto. Dos meses más tarde, la Cumbre que debía poner fin a la Presidencia italiana no logró aprobar el texto, toda vez que existían agudas disensiones en diversos puntos; a saber, composición de la Comisión, derecho de veto, alusión en el Preámbulo a las raíces cristianas de Europa y, especialmente, el asunto de la ponderación de votos en el seno del Consejo.⁹² Cuando Irlanda asumió la Presidencia de la Unión en enero de 2004, entre los objetivos prioritarios se encontraba el de impulsar las negociaciones con vistas a la aprobación de un

⁹⁰ En particular, se encomendó a la Convención formular propuestas sobre las siguientes cuestiones: acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas, estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada y hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en la nueva organización del mundo.

⁹¹ TERTSCH, H.: “(...) Europa se apresta a dar el paso más importante hacia su unidad política”. *Una `lacrima sul viso'*. El País, domingo 5 de octubre de 2003. Artículo publicado a propósito de la Conferencia Intergubernamental, inaugurada en Roma el 4 de octubre de 2003, con el cometido de revisar el Tratado constitucional elaborado por la Convención.

⁹² “On December 12th European leaders sat down to lunch expecting to thrash out final details of a constitution for the European Union. (...) A day later Mr Berlusconi reported to a reconvened group that the talks had failed. In the intervening 24 hours the Italian prime minister had held a string of bilateral meetings. The main argument was over how many votes each country should have when the EU makes laws (...)”. *Who Killed the Constitution?*. www.the-economist.com, 18th December 2003.

texto constitucional.⁹³ El Tratado se suscribió finalmente en Roma el 29 de octubre de 2004 por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Sin embargo, el proceso de ratificación –*conditio sine qua non* para su entrada en vigor- sigue pendiente. Ciertamente, el Tratado tan sólo será vinculante si lo ratifican la totalidad de Estados miembros de acuerdo con los procedimientos que contemplan sus textos constitucionales.⁹⁴ Originariamente, el Tratado constitucional debía entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006. Sin embargo, los referendos negativos en Francia y Holanda, el 29 de mayo de 2005 y el 1 de junio de 2005, respectivamente, sumieron.

Conviene señalar que nunca antes en la historia de la construcción europea el referéndum había adquirido tanta relevancia. Ciertamente, salvo excepciones⁹⁵, los Tratados comunitarios se han aprobado por los parlamentos nacionales sin consulta popular. Por el contrario, con el Tratado constitucional se ha invertido esta tendencia: por vez primera 10 de los 25 Estados miembros manifestaron su intención de convocar referendos con independencia que los resultados que arrojaron las consultas en Francia y Holanda conjuraran los designios primeros.

Desde luego, el referéndum contribuye a dotar de mayor legitimidad las decisiones sobre el futuro de la UE⁹⁶. Con todo, alguna doctrina sostiene que los Estados miembros se han servido de este procedimiento de ratificación por

⁹³ “Ireland will preside over the EU’s biggest round of expansion yet, when 10 Mediterranean and Eastern European countries join in May. But it also faces handling the aftermath of the collapse of talks on Europe’s Constitution (...)”. *Cautious Irish launch EU Presidency*. www.bbc.co, Thursday, 1st January 2004.

⁹⁴ En resumen, cabe destacar, de un lado, la ratificación parlamentaria, cuando el texto se somete a la aprobación del Parlamento nacional; de otro, la ratificación mediante referéndum, que apela al respaldo popular del Tratado constitucional. Con todo, en numerosos casos, los Estados miembros han optado por ambas modalidades. Por otra parte, en determinadas ocasiones el resultado de la consulta popular ha sido consultivo, no vinculante.

⁹⁵ Hasta la fecha, tan sólo Irlanda y Dinamarca han convocado referendos para ratificar los Tratados europeos. Dinamarca únicamente no lo hizo con el Tratado de Niza (2001) al estimar el gobierno que el citado Tratado no conllevaba transferencia de competencia alguna.

⁹⁶ WEILER, J. “The European Union belongs to its citizens. Three Immodest Proposals”, *European Law Review* 22, 1997, pp. 150-156; ELSTER, J. *Deliberative Democracy*. Cambridge, 1998; GRANDE, E. “Post-National Democracy in Europe”. *Democracy beyond the State: The European Dilemma and the Emerging Global Order*. Greven M. and Louis W. (eds.). Rowman and Littlefield, 2000, pp. 115-38; SCHMITTER, P. *How to Democratize the Euro-Polity... and Why Bother?* Rowman and Littlefield, 2000.

motivaciones internas –fortalecer su posición en el contexto nacional- y no para tratar de corregir el déficit democrático de la UE.⁹⁷

A la vista de la perspectiva histórica descrita en las páginas anteriores, el proceso de integración ha recibido lecturas distintas: a) una lectura positiva que subraya los logros y éxitos del proceso; b) un enfoque claramente escéptico del que subyace una visión de la construcción europea basada en acciones desarrolladas a modo de retazos – los “parches”- dotadas de cierta coherencia.

b) Especial referencia a los Trabajos de la Convención para el futuro de Europa.
1º) Generalidades.

El 28 de febrero de 2002, el presidente del Gobierno español, José María Aznar, inauguró en Bruselas los trabajos de la Convención para el futuro de Europa destacando que “la integración europea no es un fin en sí misma, sino un medio al servicio de los valores más positivos de la cultura europea: derechos fundamentales para todos sin discriminación, democracias pluralistas, prosperidad compartida y competencia económica” y que los trabajos de este órgano debían tener como objetivo “proyectar una Europa sostenible y eficaz”⁹⁸. Junto a él, los Presidentes de la Convención y de la Comisión, el francés Valéry Giscard d’Estaing y el italiano Romano Prodi, apostaron por una Constitución europea. Giscard, contemplando a su auditorio, subrayó que hace 60 años nadie hubiera soñado ver sentados juntos a británicos, franceses, o alemanes y mucho menos, sólo hace 15 años, hacerlo con rumanos, húngaros o checos.

La Convención, integrada por 105 miembros de los Gobiernos y Parlamentos nacionales de los Quince y los países candidatos, el Parlamento europeo y la Comisión, respondió al mandato de la Cumbre de Laeken⁹⁹ de preparar la

⁹⁷ MATEO GONZÁLEZ, G. *Domestic Politics and Referendums on the Constitutional Treaty*. EUI Working Papers, RSCAS N° 2006/32. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole. Italy, October, 2006. www.iue.it

⁹⁸ *Aznar aboga por una mayor integración que respete las diferencias de los Estados*. El País, jueves 28 de febrero de 2002.

próxima reforma institucional y de perfilar un 'Tratado constitucional para Europa', como lo bautizó, para evitar disputas semánticas, el presidente de este nuevo foro, Valéry Giscard d'Estaing¹⁰⁰. La Convención tenía el cometido de trabajar durante un año. A continuación, proseguiría la labor la Conferencia Intergubernamental (CIG). Las conclusiones finales deberían pactarse en 2004.

La Unión Europea, en el momento crucial en que se preparaba para una ampliación sin precedentes¹⁰¹, entraba también en una etapa "prácticamente constituyente"¹⁰². A este respecto, es conveniente aclarar que pese a que los Tratados fundacionales y sus modificaciones posteriores son frecuentemente caracterizados como "constitución comunitaria" -no sólo por buena parte de la doctrina jurídica, sino también por el Tribunal de Justicia¹⁰³-, esta caracterización funcional de los Tratados como constitución tiene sus limitaciones en sentido jurídico, en la medida en que "no hay que olvidar que se trata de tratados internacionales que sólo pueden ser modificados por el consentimiento de todos los Estados miembros, lo cual lleva consigo la necesidad de que cualquier modificación cualitativa del sistema europeo sea asumida por cada uno de los sistemas constitucionales de los Estados miembros. Al mismo tiempo, desde el punto de vista político, la legitimidad de la Constitución comunitaria no es una

⁹⁹ La Declaración de Laeken, adoptada el 15 de diciembre de 2001, resaltaba cuatro temas: un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea; la "simplificación de los instrumentos de la Unión" (que hace referencia fundamentalmente a la clarificación de la tipología de actos de las instituciones); más democracia, transparencia y eficiencia en la organización institucional; y el "camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos".

¹⁰⁰ "The former French president made clear that his personal goal was to forge a constitution, which he proposed to call a 'constitutional treaty for Europe' ". *Head of Brussels convention seeks 'constitution for Europe'*. The International Herald Tribune. Friday, March 1st 2002.

¹⁰¹ PIQUÉ, J.: "La Unión Europea está actualmente inmersa en el proceso de ampliación más ambicioso que ha experimentado a lo largo de toda su historia. Recordemos, en efecto, que el paso de los seis Estados fundadores hasta los 15 miembros con los que ahora cuenta se había realizado de una forma gradual -ya que nunca más de tres nuevos miembros se habían adherido simultáneamente- y espaciada en el tiempo, con varios años de diferencia entre cada una de esas ampliaciones". *Europa a las puertas de una integración decisiva*. Tribuna libre. Diario *El Mundo*, 21-04-2001.

¹⁰² *Europa, en constitución*. El País, viernes 1 de marzo de 2002.

¹⁰³ El Tribunal de Justicia ha calificado al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea como la 'carta constitucional de una Comunidad de Derecho'.

legitimidad directa, sino mediata, canalizada a través de los Estados miembros”¹⁰⁴.

2º) Antecedentes.

La convocatoria de una Convención -que congregara a miembros de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo- ya fue propuesta por Herman en 1994.¹⁰⁵

Mucho tiempo atrás es posible encontrar reminiscencias en la Convención de Filadelfia de 1787, que nació para bosquejar el borrador de la Constitución americana. Efectivamente, el mandato de la Convención establecido por la *Declaración de Laeken* presenta bastantes semejanzas con la Convención americana. Así, la Convención de Filadelfia no gozaba de capacidad alguna para tomar decisiones, tan sólo hacer propuestas (“could decide nothing, but could propose everything”). De igual modo, la misión de la Convención europea era la de perfilar un Borrador de Constitución, que debería presentarse a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Consejo Europeo, quienes tendrían la última palabra sobre el texto. En segundo lugar, la Convención de Filadelfia también se planteó la forma de gobierno más idónea para los Estados americanos, esto es, la elección entre un enfoque de comunidad de corte federal –el llamado “Virginia Plan”- y un enfoque intergubernamental –el “New Jersey Plan”-. A pesar de que la Convención finalmente no respaldó el “New Jersey Plan”, la fórmula adoptada se denominó el Gran Compromiso o el Compromiso Connecticut (“the great compromise, the Connecticut compromise”). En la misma línea, las sesiones de trabajo de la Convención han versado sobre el modelo de comunidad política.¹⁰⁶

¹⁰⁴ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., Presidente del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: *¿Una Constitución para Europa?*. Artículo publicado por el diario El País, viernes 1 de marzo de 2002.

¹⁰⁵ PETERSMANN, *Proposals for a new Constitution for the European Union: Building-blocks for a constitutional theory and constitutional law of the EU*. Common Market Law Review, 1995, p. 1123-1175.

¹⁰⁶ GIRAUD. *Miracle à Philadelphie*. Revue du Marché commun et de l'intégration européenne, n° 453, diciembre 2001, p. 657.

3º) Características de la Convención.

Método.

La Convención se aparta del clásico método intergubernamental de la conferencia diplomática –dadas sus limitaciones¹⁰⁷–, al menos en la fase inicial, para aproximarse más a fórmulas “constituyentes” que han demostrado su éxito en la elaboración de la *Carta de los Derechos humanos y las Libertades fundamentales de la Unión Europea*. El método convencional proporciona al proceso una flexibilidad inicial de la que carece una negociación intergubernamental, así como un grado de mayor transparencia y legitimidad democrática. En efecto, no goza de igual legitimidad un proceso de discusión de naturaleza intergubernamental, el Consejo Europeo, que una asamblea plural constituida por los representantes de los distintos gobiernos, candidatos, eurodiputados, parlamentarios nacionales, miembros de las instituciones europeas... En suma, subrayar que el método adoptado para reflexionar acerca de la finalidad última del proceso de integración reviste singular importancia, tanta incluso como los logros del debate.

Es evidente que no se ha prescindido completamente del método intergubernamental. De una parte, los delegados de los gobiernos han constituido una nutrida representación respecto del conjunto de los miembros de la Convención. De otra, la voz de los Gobiernos ha sido decisiva en la medida en que la suerte del Borrador presentado por la Convención está determinada por el resultado de la Conferencia intergubernamental, donde los Jefes de Estado y de Gobierno deciden aceptar o no, total o parcialmente, las propuestas de la Convención..

Por último, el alcance del nuevo método es significativo. Así, AREILZA DE CARVAJAL señala que, una vez emprendida la revisión de los Tratados

¹⁰⁷ CASSEN, B.: «De ce point de vue, l'expérience des conférences intergouvernementales chargées d'élaborer un traité a, elle aussi, montré ses limites. D'où l'idée, adoptée au Conseil européen de Bruxelles-Laeken en décembre 2001, d'innover en la matière en reprenant une procédure déjà utilisée pour la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union, proclamée au Conseil européen de Nice en décembre 2000: celle d'une Convention». *Une Convention européenne conventionnelle*. Le monde diplomatique, juillet 2002, pg. 3.

mediante el método convencional, “en el futuro no será (ya) posible reformar los Tratados sin pasar por la etapa previa de la Convención”.¹⁰⁸

Naturaleza.

El método convencional se aparta de los elementos que caracterizan a la Conferencia intergubernamental, toda vez que los Jefes de Estado y de Gobierno no delegan en la Convención para que ésta negocie en su nombre. Tampoco la Convención puede definirse como un Parlamento, en la medida en que no es una institución elegida por los ciudadanos para promulgar leyes. De acuerdo con las propias palabras de su Presidente, Valérie Giscard d’Estaing, una Convención es un grupo de hombres y mujeres que se reúnen con la única intención de elaborar una propuesta conjunta.¹⁰⁹

Mandato.

El mandato de la Convención es bastante amplio, tomando en consideración el variado y complejo abanico de cuestiones que se someten a su estudio en la *Declaración de Laeken*. Algunos autores censuran la envergadura y alcance de su cometido.¹¹⁰ Ciertamente, la Convención no tiene potestad decisoria, sin embargo el Borrador presentado ha sido el documento base sobre el que inició las discusiones la Conferencia intergubernamental. En efecto, Valéry Giscard d’Estaing, en la sesión inaugural de la Convención, destacó la importancia de los trabajos ante los ojos de la ciudadanía dejando entrever que los Jefes de Estado y de Gobierno no se podrían apartar demasiado del consenso alcanzado por esta asamblea, tal y como ha sucedido.¹¹¹

¹⁰⁸ AREILZA DE CARVAJAL, J.M. “La Convención Europea: Un Balance”, *Política Exterior*, XVII, n° 94, julio-agosto 2003, pp. 43-52 (p. 44).

¹⁰⁹ S.N. 1565/ 02.

¹¹⁰ DUTHEIL de la ROCHÈRE, J.: “A fatal freedom disorienting the lawyer, an escape forward, passing on the torch of constitutional initiative to a more legitimate body closer to civil society , not without, however, retaining a very sure possibility to regain control”. *La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, *Revue du Marché commun et de l’ Intégration européenne* n° 443, diciembre 2000, p. 226.

Duración de los trabajos.

En su sesión inaugural de 28 de febrero de 2002, la Convención determinó la composición del Praesidium y adoptó sus reglas de funcionamiento. Los trabajos se desarrollarían a lo largo de un año, transcurrido el cual el Presidente presentaría los resultados ante el Consejo europeo.¹¹²

Composición.

Junto al Presidente, Valéry Giscard d'Estaing, y los dos Vicepresidentes, Amato y Dehaene, se sumaron 30 representantes de los Parlamentos de los Estados miembros (2 de cada Estado), 26 parlamentarios de los entonces Estados candidatos (2 de cada candidato) y 16 miembros del Parlamento Europeo, frente a 15 representantes de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros (1 de cada Estado), 13 de los entonces Estados candidatos y dos representantes de la Comisión Europea.¹¹³ Estas cifras han permitido afirmar a alguna doctrina la existencia de una *parlamentarización* del proceso constituyente de la Unión.

Asimismo, en calidad de observadores asistieron tres representantes del Comité Económico y Social, seis del Comité de las Regiones, tres representantes de los agentes sociales y el Defensor del Pueblo Europeo. Por último, los Presidentes del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Cuentas, respectivamente, fueron invitados por el Praesidium para moderar los debates.

¹¹¹ GISCARD D'ESTAING, V.: "In the eyes of the public, (the Convention's) recommendation would carry considerable weight and authority if (the Convention's members) could manage to achieve broad consensus on a single proposal which (they) could all present". Extracto del Discurso pronunciado en la sesión inaugural, 28 febrero 2002.

¹¹² En realidad, los trabajos se demoraron hasta el mes de julio de 2003.

¹¹³ GISCARD D'ESTAING, V.: "The presence amongst the representatives of the European Parliament, the national Parliaments and the governments of personalities of great stature, who have studied the facts of the European debate, will ensure the quality of their dialogue with the national bodies from which they come, and towards which they will play an indispensable intermediary role". Nota Sumaria 1565/ 02, de 26 de febrero de 2002.

Los miembros de la Convención tan sólo podían ser sustituidos por miembros suplentes, nombrados en virtud del mismo procedimiento que se empleaba para los miembros de pleno derecho.

Resulta llamativo que tanto a los países grandes como pequeños –también a los entonces candidatos- se les concediera el mismo peso en el marco de la composición de la Convención.

En este orden de cosas, conviene anotar que la *Declaración de Laeken* promovía la participación activa de los entonces Estados candidatos en las sesiones de la Convención con la única limitación de que no podían oponerse a los acuerdos alcanzados por consenso; por tanto, estaban legitimados para hacer recomendaciones, mas no disponían de capacidad de veto. En consecuencia, confería a favor de estos Estados un papel destacado en los trabajos que iba más allá del estatuto de mero observador. Es digno de elogio que hayan estado representados en la misma proporción que los miembros actuales (un delegado gubernamental y 2 parlamentarios).

En lo que respecta al *Praesidium*, que “desempeñará un papel impulsor y aportará una primera base de trabajo para la Convención”¹¹⁴, la composición de fuerzas es más equilibrada entre fuerzas nacionales y europeas: además del Presidente y de los dos Vicepresidentes, conforman este órgano dos representantes de la Comisión, los tres representantes gubernamentales que ostentan la actual Presidencia europea, la precedente y la siguiente –España, Dinamarca y Grecia-, dos representantes de los Parlamentos nacionales y de la Eurocámara. La *Declaración de Laeken* no contemplaba la presencia de los entonces Estados candidatos en el *Praesidium*. Pese a ello, el *Praesidium*, a instancia de los candidatos, decidió invitar a todas sus sesiones de trabajo al menos a un representante de los futuros Estados miembros.¹¹⁵ El *Praesidium* se reunía

¹¹⁴ *Declaración de Laeken*.

periódicamente; por lo general dos veces al mes: una vez inmediatamente antes de las sesiones plenarias de la Convención y entre sesión y sesión. Le correspondían las funciones específicas de preparar el proyecto de orden del día de las sesiones plenarias y de supervisar las actividades y la organización del Foro.

Ante el temor a una cierta preponderancia del *Praesidium* en los trabajos del foro constituyente, los convencionales lograron introducir algunas modificaciones en los métodos de trabajo del Praesidium, moderando su papel en determinados ámbitos.¹¹⁶ Así, una petición formal –por escrito- elevada por un número significativo de miembros de la Convención basta para convocar una reunión, añadir puntos en el orden del día o revisar los métodos de trabajo. Entre otras reformas, destaca la función del Presidente de encauzar las discusiones y también de promover, en la medida de lo posible, que afloren en los debates la multiplicidad de puntos de vista de sus miembros.¹¹⁷

La Convención y el Praesidium cuentan con la asistencia de una Secretaría, dirigida por su Secretario General, Sir John Kerr que ocupó en su día la jefatura del servicio diplomático británico. La Secretaría asiste a todos los miembros de la Convención en todos los aspectos del trabajo de la Convención; en particular, a través de la preparación de documentos de discusión para los debates, la redacción de documentos de reflexión y la elaboración de síntesis de los debates. También asiste al Presidente, a los dos Vicepresidentes y al Praesidium. Además, la Secretaría se ocupa de la logística y demás aspectos prácticos de la Convención, así como de la organización de las actividades del Foro. Sus

¹¹⁵ Documento CONV 10/02, de 14 de marzo de 2002. El documento de trabajo proponía que o bien se nombraran dos representantes – uno por los gobiernos nombraran y otro por los parlamentos nacionales-, o bien, mediante una fórmula de compromiso, se designara a un delegado.

¹¹⁶ Compárense los artículos 1, 2, 15 y 16 relativos a los métodos de trabajo iniciales –CONV 3/02 de 27 de febrero de 2002- con la Nota sobre los Métodos de Trabajo –CONV 14/02 de 25 de febrero de 2002- aprobada en la sesión plenaria de 21 y 22 de marzo de 2002 –CONV 14/02 de 25 de marzo de 2002-.

¹¹⁷ A este respecto, parece conveniente cotejar el artículo 6.7 –CONV 9/02- y el borrador originario CONV 3/02.

miembros proceden fundamentalmente de la Secretaría General del Consejo, pero también hay expertos de la Comisión Europea y de la Secretaría del Parlamento Europeo, así como personal externo a las Instituciones, además de un delegado de los Estados entonces candidatos.

Plan de trabajo.

El Praesidium actúa como motor de la Convención y le proporciona un plan inicial de trabajo. En cuestiones de carácter técnico, recaba el asesoramiento de expertos. Puede crear comités ad hoc. Así, en aras de examinar con más detalle las cuestiones recogidas en la Declaración de Laeken, se establecieron grupos de trabajo sobre asuntos concretos que no es posible abordar pormenorizadamente en las sesiones plenarias. El 6 y 7 de junio de 2002, en sesión plenaria, se otorgó carta de naturaleza a 6 grupos de trabajo; a saber, Subsidiariedad, Derechos Fundamentales, Personalidad jurídica, Parlamentos nacionales, Competencias complementarias y Gobernanza económica.¹¹⁸ Posteriormente, en sesión plenaria de 12 y 13 de septiembre de 2002, se crearon los grupos de trabajo sobre la acción exterior, defensa, simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos, seguridad y justicia. Cada grupo se reúne con objeto de abordar cuestiones concretas sobre las que deberá elaborar una opinión detallada. Al final de cada sesión de trabajo, se publica un resumen. A tenor del artículo 15 –que hace referencia a los métodos de trabajo–, los criterios rectores de la composición de los grupos son la experiencia y la representación de los distintos elementos constituyentes de la Convención.

El Consejo está informado de los progresos de los trabajos de la Convención mediante el informe oral que debe pronunciar el Presidente de la Convención en cada Consejo europeo, permitiendo así a los Jefes de Estado y de Gobierno expresar sus opiniones.

¹¹⁸ Vid. Documentos de trabajo CONV 92/02 de 19 de junio de 2002, p.11 y CONV 52/02 de 17 de 2002.

La Convención se reúne en Bruselas. Los debates y documentos oficiales tienen carácter público. Los trabajos se llevan a cabo en las 11 lenguas de trabajo de la Unión.

A la luz de los asuntos considerados, la Convención redactará un documento final que recogerá la diversidad de perspectivas, indicando, además, el respaldo con que cuenta cada una de las opciones o haciendo recomendaciones si existe consenso. Junto con las conclusiones alcanzadas en los debates nacionales, el documento final servirá de punto de partida en las discusiones de la Conferencia Intergubernamental, que tendrá la última palabra.

4º) La participación de la sociedad civil en los trabajos de la Convención.

Es evidente que la implicación de la sociedad civil –interlocutores sociales, el mundo de la empresa, de la academia, las organizaciones no gubernamentales, etc.- contribuye a perfeccionar el funcionamiento democrático de la UE. Estos actores han englobado lo que se conoce como el *Forum*, agrupándose en las siguientes cuatro categorías, respectivamente: 1) autoridades públicas o políticas, 2) medios económicos, 3) círculos académicos, foros de pensamiento (*thinktanks*) y otras organizaciones de la sociedad civil, y 4) las organizaciones no gubernamentales.

La *Declaración de Laeken* hace expresa referencia a la constitución de un *Foro* “para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos en una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el *Praesidium*”.

Hasta el 7 de junio de 2002, más de 160 organizaciones se habían inscrito y contribuido al debate.

En su discurso inaugural, el Presidente de la Convención, con vistas a facilitar el trabajo al Foro, sugirió la conveniencia de utilizar un cuestionario sobre Europa y de realizar encuestas o sondeos interactivos, permitiendo de este modo que la

sociedad civil pudiera manifestar su sentir acerca de las propuestas de la Convención.¹¹⁹

Bajo la autoridad del *Praesidium* y de acuerdo con sus directrices, la Secretaría ha creado el sitio internet del Foro y ha organizado las vistas.¹²⁰ Asimismo, a petición de los *Convencionales*, se introdujeron determinadas modificaciones en los métodos de trabajo que favorecían la intervención del Foro. Así, “en la organización de las vistas, la Secretaría debe garantizar una participación considerable de la sociedad civil. Por otro lado, en el sitio internet del Foro se debe incluir una relación de todos los miembros de la Convención con sus coordenadas de modo que la ciudadanía en general pueda establecer los contactos precisos con los miembros de la Convención.¹²¹

Las vistas se han mantenido entre ocho grupos creados *ad hoc* para intercambiar impresiones con sectores específicos de la sociedad civil –el sector social, del medio ambiente, la academia, los ciudadanos y las instituciones, las regiones y las autoridades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura-.¹²² Determinadas sesiones plenarias de la Convención se han dedicado igualmente a la sociedad civil.¹²³

La primera sesión plenaria con la sociedad civil tuvo lugar los días 24 y 25 de junio de 2002. En la práctica se deberían llevar a cabo consultas más frecuentes con organizaciones representativas de la sociedad civil en el marco de la construcción europea.¹²⁴

¹¹⁹ SN 1565/02 de 26 de febrero de 2002.

¹²⁰ Europa.eu.int/futurum/forum_convention/index_es.htm

¹²¹ Compárese el artículo 9 –CONV 9/02- con el artículo 8 –CONV 3/02-, más reciente.

¹²² Vid. El documento de trabajo CONV 120/02 de 21 de junio de 2002.

¹²³ Vid. El Informe de la sesión plenaria CONV 167/02 de 4 de julio de 2002.

¹²⁴ CURTIN, ‘Civil society and the European Union: Opening spaces for deliberative democracy’, *Collected Courses of the Academy of European Law*. European University Institute, Academy of European Law, Vol. VII, Book I, p. 185-280.

5º) Transparencia de los métodos de trabajo de la Convención.

Es bien sabido que la Convención ha hecho públicos la totalidad de documentos que consignan las sesiones de trabajo mantenidas, tanto de carácter plenario, como los informes finales de los grupos de trabajo, ya se trate de documentos dirigidos a los miembros de pleno derecho, como a los suplentes, a los observadores, etc. Ciertamente, en virtud del artículo 14 de los Métodos de trabajo, “all the records and written contributions shall be freely available on the Convention website and can be freely reproduced”. Art. 14, Working Methods, CONV 9/ 02.

En efecto, en el sitio web de la Convención europea¹²⁵, además de constar una serie de apartados de carácter introductorio relativos a la organización y composición de la misma, aparece el Proyecto de Tratado constitucional y las propuestas de enmienda, el calendario de reuniones, la agenda, las sesiones plenarias, los grupos de trabajo, los círculos de debate. Asimismo, bajo la rúbrica “Documentos”, se recogen documentos de trabajo, contribuciones, discursos, documentos de referencia, informes emanados del Praesidium... No sólo es posible acceder a los documentos, sino también a los enlaces “Convención de los Jóvenes”, “Foro”, “Futurum”. Conviene reseñar que los documentos que emanan de la Presidencia, del Praesidium, las propuestas de enmienda formuladas por los miembros de pleno derecho y por los suplentes, los informes de síntesis sobre las sesiones de la Convención... se distribuyen entre los miembros plenos, suplentes, observadores y están disponibles al público en general en las once lenguas de la Unión. Bien es cierto que otros documentos tan sólo se presentan traducidos a las lenguas en las que se remitieron al Praesidium. No obstante, el Presidente, con carácter excepcional, puede solicitar la traducción de cualesquiera expedientes para la Convención.¹²⁶

En lo que hace a la situación de los entonces candidatos, en la sesión inaugural reclamaron un “estatuto” lingüístico similar o comparable al de los Estados

¹²⁵ <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>

¹²⁶ Vid. Art 13 relativo a los Métodos de Trabajo, CONV 9/ 02.

miembros. Posteriormente, las delegaciones de los Estados candidatos ante la UE se comprometieron a traducir las notas sumarias referentes a las sesiones plenarias, así como las contribuciones de sus representantes. Por su parte, la Secretaría asumió el compromiso de garantizar que tales traducciones se incorporarían al elenco de documentos de la Convención difundidos en el sitio web. En lo que hace a las intervenciones en los debates, a instancia de un convencional nacional de Latvia, se acordó que los delegados de los entonces Estados candidatos se dirigieran a la Convención en su lengua materna, cuya traducción a una de las lenguas de la UE la proporcionaría el interlocutor. Una vez así, la intervención se traduciría al resto de las lenguas de la UE.¹²⁷

6º) El referéndum.

El Parlamento Europeo, en su resolución de 25 de octubre de 2000 sobre la Constitucionalización de los Tratados, abogaba por la celebración de referendos en los distintos Estados miembros. Más recientemente, su *Resolución sobre los Procedimientos de Ratificación del Tratado que establece una Constitución para Europa y la Estrategia de Comunicación*, de 14 de octubre de 2004.¹²⁸

Sobre la cuestión del referéndum remitimos a las páginas 57 y 58 del presente capítulo.

7º) Recapitulación.

La creación de una Convención para el futuro de Europa constituye un hito indiscutible en la historia de la integración política europea. Nuestra Convención, al dar respuesta a la larga serie de cuestiones formuladas en la *Declaración de Laeken* y esbozar así un modelo de Europa política, se ha enfrentado a la tensión entre las tendencias “soberanistas” y “federalistas” que han propugnado sus miembros¹²⁹. También se han producido desavenencias entre la Comisión –cuya

¹²⁷ Documento de trabajo CONV 10/ 02, de 14 de marzo de 2002.

¹²⁸ B6-0067/2004.

máxima aspiración radica en convertirse en ejecutivo europeo- y los Estados -que han dirigido sus esfuerzos a fortalecer el Consejo europeo.

Ni qué decir tiene que merece todos mis elogios la iniciativa de encomendar a un órgano plural, abierto y democrático la delicada misión de reformar la arquitectura actual de la Unión. Son también loables los instrumentos de trabajo¹³⁰ de la Convención.

El principio para la toma de decisiones es el del consenso¹³¹, actuando los representantes de todos los Estados en pie de igualdad. Es preciso anotar, a este respecto, que los países candidatos intervienen en los debates en las mismas condiciones que los miembros, pero no pueden romper el consenso alcanzado por aquéllos. La búsqueda del consenso no comporta el requisito de la unanimidad; se adoptará el método utilizado en la elaboración de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión¹³². Precisamente, a propósito del consenso, el Presidente de la Convención para la elaboración de la *Carta de los Derechos fundamentales de la Unión*, HERZOG, expresaba así su esencia: “¿existe una oposición categórica al acuerdo que pretende adoptarse? O, por el momento, ¿advierto una voluntad de éxito por parte de todos los miembros?”.

Los miembros de la Convención han demostrado que, si bien pertenecen a países distintos y sus puntos de vista pueden diferir, han sido capaces de llegar a posiciones comunes. En suma, la adopción de acuerdos por consenso puede conllevar costosas negociaciones. Sin embargo, el resultado es un texto

¹²⁹ LAMRANI, O.: “Il s’agit de définir ce que pourrait être une Europe politique qui compléterait une Europe monétaire et de libre échange. Le débat, on le constate, renvoi aux grands choix des pays membres » *Europe. Le fonctionnement de l’Assemblée conventionnelle se révèle heurté. La Convention dans tous ses états.* www.humanite.presse.fr/journal/. 4 de marzo de 2002.

¹³⁰ La sesión del 24 y 25 de junio se consagró a la sociedad civil y la de 11 y 12 de julio a los jóvenes. Asimismo, la creación de grupos o comisiones de trabajo ha tenido efectos muy positivos. Ciertamente, de no existir tales grupos o comisiones, los textos sometidos a discusión emanarían exclusivamente del Praesidium y su óptica no sería tan rica.

¹³¹ Giscard indicó que no le parecía posible proceder por votación.

¹³² HAENEL, H., membre du Sénat français ainsi que de la Convention sur l’avenir de l’Europe: “Par ailleurs, la recherche du consensus ne signifie pas que l’unanimité soit requise. (...) Je pense que la méthode sera la même que lors de la Convention qui a été chargé d’élaborer la Charte des droits fondamentaux ». *Compte rendu sommaire du débat. Réunion de la Délégation du mardi 23 avril 2002.*

depurado, fruto de la transacción, que satisface a todos, pues incorpora los diferentes criterios y consideraciones. Giscard d'Estaing, ante trabajo de semejante envergadura – dirigido a la elaboración de un borrador de Constitución europea-, estimó que era preferible aunar posiciones y no excluir valoración alguna.

Otra cuestión que ha suscitado cierta inquietud es la siguiente: como es bien sabido, los miembros de la Convención son representantes –ya gubernamentales, ya parlamentarios-, de los Estados miembros y deben desempeñar sus funciones, en el seno de la Convención, durante todo el periodo de vigencia de la misma. Si se produce un cambio de Gobierno como consecuencia de los resultados electorales, ¿qué sucederá con la “representatividad”? ¿Qué legitimidad ostentarían entonces los miembros de la Convención para tomar una posición contraria a la de sus mandatarios?¹³³. En cualquier caso, este problema no es insoluble. Al contrario, tratándose de representantes gubernamentales es comprensible que se nombraran nuevos delegados, en el supuesto de que hubiera un cambio signo del Gobierno como consecuencia de una consulta electoral. En lo que respecta a los representantes de los parlamentos nacionales, no siempre serían necesarias nuevas designaciones pese a que hubiera un cambio de gobierno. Tómese en consideración el caso español, en el que los representantes del Parlamento son dos figuras consagradas que encarnan las principales fuerzas políticas que componen el Parlamento: Josep BORRELL FONTELLES y Gabriel CISNEROS LABORDA, del Partido socialista y popular, respectivamente. Con lo cual, si se hubieran convocado elecciones venciendo el Partido socialista y quedando el popular en segunda posición – según el número de votos obtenidos-, no habría resultado obligado efectuar cambio alguno, toda vez que BORRELL y CISNEROS seguirían representando a las fuerzas políticas dominantes en el Parlamento español.

¹³³ Inquietud manifestada por Robert del Picchia, miembro de la Delegación del Senado francés para la Unión Europea, en la sesión de 23 de abril de 2002.

También se ha denunciado la acusada influencia del Parlamento europeo en los debates, que ha pretendido trasladar a la Convención su forma de funcionamiento y, especialmente, la lógica partidista “izquierda/derecha”, que bien alejada está de los asuntos que aborda la Convención.¹³⁴

Se ha reprochado a la Convención que no incorpora a sus trabajos las aportaciones que se le dirigen¹³⁵. Las consultas realizadas a la sociedad civil son también objeto de crítica¹³⁶.

Los juicios de valor acerca de los trabajos de la Convención se emitirán en el curso del análisis del Tratado constitucional. No obstante, cabe señalar que: 1) el método de trabajo es encomiable por su carácter democrático -al tomar en consideración la opinión de la sociedad civil, de los jóvenes, etc.-, y transparente -dada la accesibilidad de los documentos relativos a las sesiones, que cuelgan de sitios *web*-; 2) los plazos se han cumplido, en general, satisfactoriamente;¹³⁷ 3) con

¹³⁴ HAENEL, H.: “Je souhaiterais évoquer un autre problème que J’ai perçu. La Convention ressent fortement l’influence du Parlement européen. Ses représentants sont portés à transposer dans la Convention leur type de fonctionnement, et notamment le rôle des groupes politiques européens. Pour ma part, je me refuse d’entrer dans cette logistique partisane. Le clivage pour les questions que nous sommes amenés à traiter au sein de la Convention ne me paraît pas être un clivage droite-gauche » *Compte rendu sommaire du débat. Réunion de la Délégation du mardi 23 avril 2002.*

¹³⁵ Giscard, en su discurso ante el Consejo europeo de Sevilla, se felicita y agradece las contribuciones recibidas. Manifiesta que son bien apreciadas en la medida en que enriquecen los trabajos de la Convención y ponen de relieve que “la onda de renovación despertada a tenor de la puesta en marcha de la Convención se propaga”. Subraya que la misión de la Convención radica en elaborar un proyecto global y equilibrado que incorpore todos los sentires y percepciones.

¹³⁶ Cassen aduce que el concepto de sociedad civil es totalmente vago y que engloba fundamentalmente a sindicatos y asociaciones, pero que deja fuera a los manifestantes de Génova, Barcelona, Sevilla, o a quienes cansados de la gestión gubernamental, ni siquiera acuden a las urnas. Asimismo, censura las sesiones de 10 y 25 de junio, la del 12 de junio con el grupo de contacto “Cultura”, etc. Así: “La Société civile. Un concept totalement flou (...). Mais les procédures et le calendrier retenus donnent à penser que la ‘consultation’ a essentiellement une fonction d’affichage. Aussi, ce qui s’est passé à Bruxelles entre le 10 et le 25 juin dernier, lors des auditions de la société civile européenne par la Convention, n’est guère encourageant : présence massive d’associations subventionnées par la Commission, locaux trop petits pour accueillir tous les intéressés, temps de parole réduit à sa plus simple expression, verouillage des débats. Les ‘groupes de contact’ préparatoires aux séances plénières des 24 et 25 juin auraient pu constituer des espaces d’échange privilégiés. Il n’en fut rien. Ainsi, le groupe de contact ‘culture’, réuni le 12 juin en présence d’une cinquantaine d’organisations et de 4 membres de la Convention, dut expédier en une journée des sujets aussi importants que l’art et le patrimoine, la coopération culturelle, les églises et les religions, l’éducation et les langues minoritaires, mais en étant prié de limiter ses réflexions aux aspects institutionnels. Un rapporteur fut ensuite désigné pour chacun des thèmes en vue d’une prise de parole ‘synthétique’ de... cinq minutes lors de la séance plénière. (...) On aurait voulu donner l’impression de consultations alibis que l’on ne s’y serait pas pris autrement » Op.cit.

¹³⁷ El Borrador de Tratado constitucional se presentó a los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Salónica (junio de 2003), mas fue concluido definitivamente el 18 de julio de 2003.

respecto a la composición de la Convención, aunque aglutinadora y representativa de una multiplicidad de ámbitos y sectores, es evidente que predomina el elemento estatal: me pregunto por qué, al igual que sucede con los Jefes de Estado y de Gobierno, no están presentes todos los Comisarios, o se aumenta el número de representantes del Parlamento europeo, o se equilibra el Praesidium, instancia que tiene como cometido la definición del plan de trabajo. En cualquier caso, no es de extrañar que exista tal preponderancia gubernamental toda vez que la creación y operatividad de la Convención fueron decididas por los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo europeo de Laeken, en la medida en que los Estados se muestran reacios a “compartir una de sus prerrogativas reales, la de elaborar los Tratados¹³⁸”. En opinión de Bernard Cassen, la tendencia natural de la mayoría de los miembros de la Convención y del Parlamento europeo sería la de respaldar las tesis de la Comisión¹³⁹. No comparto este criterio y estimo que las orientaciones habrán sido más bien “intergubernamentales”, en atención a la marcada influencia estatal de su composición.

El modelo de Europa diseñado por el borrador de Constitución europea se abordará con motivo del estudio del Tratado constitucional. Baste indicar que en el seno de la Convención, tanto los euroescépticos como los federalistas puros – partidarios de la construcción de un Estado federal unitario- han estado en franca minoría, casi marginal. Entre ambos extremos se ha desplegado un espacio de debate que ha coadyuvado a lograr el consenso a la hora de perfilar el sistema institucional. Sin embargo, en mi opinión, el borrador debería ser algo ambicioso, como quiera que con toda probabilidad sus pretensiones serán rebajadas en la Conferencia Intergubernamental. Con todo, si el texto elaborado por la

¹³⁸ CASSEN, B.: «La mise en place de cet aréopage un peu hétéroclite n’a pas été acquise sans mal, les gouvernements étant peut désireux de partager une de leurs prérogatives régaliennes, celle de faire les traités ». Op. cit.

¹³⁹ CASSEN, B.: “La tendance naturelle de la majorité des *conventionnels* et du Parlement européen sera de soutenir les thèses de la Commission ». Op. cit.

Convención recibiera amplia aquiescencia, contaría entonces con una legitimidad que dificultaría que los Jefes de Estado y de Gobierno lo “archivaran” sin más¹⁴⁰.

¹⁴⁰ CASSEN, B.: “Si le texte de la Convention recueillait un très large assentiment en son sein même, il serait doté d’une légitimité rendant difficile son classement sans suite. D’où les efforts des parties prenantes institutionnelles (gouvernements, Commission, Parlement européen), pour influencer le contenu. D’où également, la volonté du Praesidium de la Convention de mettre tous les atouts de leur côté». Op. cit.

C) Otras cuestiones preliminares. La naturaleza constitucional de los Tratados constitutivos.

Hasta la histórica Cumbre de Bruselas (17 y 18 de junio de 2004), que puso término a la Presidencia irlandesa y aprobó el Borrador de Tratado constitucional elaborado por la Convención al que se incorporaron las enmiendas de los Jefes de Estado y de Gobierno¹⁴¹, la Unión Europea no poseía una Constitución, desde un punto de vista formal, pues carecía de un documento, texto consolidado o compilación al que la práctica social atribuyera este carácter. Sin embargo, un sector de la doctrina sostiene la existencia de una Constitución material de la UE.¹⁴²

Una de las mayores fuentes de controversia originadas en el debate sobre el futuro de la Unión, en general, y sobre la cuestión de la Constitución, en particular, planea en torno a la pregunta de si el derecho primario –plasmado en los Tratados fundacionales y en sus ulteriores revisiones- puede ser considerado constitucional en su naturaleza.

Por vez primera, en 1955, el Abogado General LANGRAGE afirmó que el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero debía ser considerado como “la Carta de la Comunidad desde un punto de vista material (...) sin perjuicio de que revistiera la forma de un Tratado”.¹⁴³

Diversas instancias han expresado su convicción de que las Comunidades poseen ya una Constitución. Así, el Tribunal Constitucional alemán en 1967 se

¹⁴¹ Conviene subrayar que el citado Tratado, que formalmente instituye una Constitución para Europa, no tiene por qué tener un contenido materialmente constitucional. La presente investigación persigue indagar este aspecto.

¹⁴² CHITI, M. P.: “Ya existe una Constitución Europea, aun con todas las originalidades derivadas de la circunstancia de ser una Constitución sin Estado, y caracterizado por un sistema multiniveles”. *¿Delimitación o reparto de competencias entre UE y Estados miembros?*, *La encrucijada constitucional de la UE*, Publicación del Seminario organizado por el Colegio Libre de Eméritos, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y la APE. Dirigido por Eduardo García de Enterría y Ricardo Alonso García. Celebrado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 6 a 8 de noviembre de 2001, p. 78.

¹⁴³ Asunto 8/ 55.

pronunció en tal sentido.¹⁴⁴ Igualmente, la Corte de Luxemburgo inició una línea jurisprudencial en los años 80 que reconocía los Tratados como la *carta constitucional básica* de la Comunidad.¹⁴⁵ La doctrina más brillante también comparte este parecer.¹⁴⁶

a) La Constitución material de la Unión Europea.

Está integrada por ese elenco de contenidos que los Tribunales de la Unión han interpretado como la Constitución material del ordenamiento jurídico comunitario y que se han utilizado como parámetro de constitucionalidad del derecho comunitario derivado y de la legislación nacional de ejecución o de excepción del Derecho comunitario.

Los tres Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas son, desde un punto de vista formal, tratados internacionales pero en contenido establecían un ordenamiento jurídico autónomo con rasgos constitucionales. Ciertamente, “los Tratados constituyen la norma suprema en la jerarquía normativa del sistema, el fundamento de las competencias de la Comunidad –y, por consiguiente, la norma de delimitación de competencias entre ésta y los Estados miembros-, establecen algunos principios fundamentales del ordenamiento comunitario y, en definitiva, son la base de un sistema jurídico que corresponde a las exigencias de un Estado de Derecho, lo que permite que la Comunidad Europea pueda ser considerada como una Comunidad de Derecho, cuyo poder está sometido a los límites propios de un orden constitucional”.¹⁴⁷ La *constitucionalización* de los Tratados se

¹⁴⁴ Según referencias de Manfred ZULEEG, “The European Constitution under Constitutional Constraints: the German Scenario”. *European Law Review* n° 2, 1997, p. 19-29.

¹⁴⁵ “The European Economic Community is a Community based on the rule of law, inasmuch as neither its Member States nor its institutions can avoid a review of whether the measures adopted by them are in conformity with the basic constitutional charter, the Treaty”. Asunto 294/ 83, *Parti écologiste Les Verts v. European Parliament*, Fallo de 23 de abril de 1986, ECR 1357, párrafo 23.

¹⁴⁶ WEILER, J.: “One of the great perceived truisms, or myths, of the European Union legal order is its alleged rupture with, or mutation from, public international law and its transformation into a *constitutional legal order*”. “The autonomy of the Community legal order”, *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999, p. 225.

habría producido en virtud de la aceptación de los principios de supremacía y efecto directo prescritos en los Tratados. En los Fallos *Van Gend en Loos* y *Costa*, el Tribunal de Justicia consagra los citados principios y, en consecuencia, afirma que el Derecho comunitario debe ser considerado como un ordenamiento jurídico autónomo, que se sustrae de la esfera tanto del Derecho internacional público como de las legislaciones nacionales.¹⁴⁸ Ciertamente, si se interpreta que las doctrinas del efecto directo de las disposiciones de los Tratados y de la supremacía del Derecho comunitario configuran los principales elementos de la constitución material de las Comunidades, es posible aseverar que el ordenamiento jurídico comunitario goza de una constitución material autónoma. Una vez que las doctrinas del efecto directo y de la supremacía fueron aceptadas por los tribunales constitucionales nacionales, los fallos de la Corte tuvieron dos importantes efectos: por un lado, la legalización de los Tratados, esto es, el reconocimiento de la substantividad de sus disposiciones (principio del efecto directo); por otro, la constitucionalización de los Tratados, como quiera que en el orden de fuentes se colocaban por encima incluso de la legislación nacional (principio de la supremacía).¹⁴⁹

Al margen de que la Corte estableciera la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario o simplemente la declarara como una cualidad inherente al mismo – dependiendo de la virtualidad que se desee atribuir a las decisiones de la Corte – es indudable que los Fallos *Van Gend en Loos* y *Costa* no ofrecen una constitución material acabada, por lo que estos primeros esbozos se irían perfilando en decisiones posteriores. Pese a ello, las citadas decisiones marcan un hito en la historia de la construcción política europea por cuanto que confirmaron la existencia de una constitución material de las Comunidades y bosquejaron sus líneas básicas.

¹⁴⁷ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La Constitucionalización de la Unión Europea*. Revista de Derecho comunitario europeo, n° 16, septiembre/diciembre 2003, p. 894.

¹⁴⁸ Asunto 26/ 62 *Van Gend en Loos*, 1963 ECR 1 y Asunto 6/ 64 *Costa*, 1964 ECR 585.

¹⁴⁹ ALTER, K.: *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

b) La Constitución sustantiva: el parámetro de constitucionalidad.

El Tribunal de Justicia ha mantenido en reiterada jurisprudencia el carácter vinculante del Derecho comunitario respecto de la propia Comunidad así como de las legislaciones nacionales. En consecuencia, la legislación emanada de las instancias comunitarias o nacionales que no respete los principios o mandatos contenidos en el “núcleo constitucional” del Derecho comunitario se declarará nula por el Tribunal. Por lo tanto, es posible reconocer que un conjunto de normas o principios de Derecho comunitario actúa como parámetro de constitucionalidad con respecto a la legislación producida tanto por instancias europeas como nacionales. Así pues, determinados contenidos de los Tratados se sitúan en un plano superior y cumplen una función constitucional de legitimación y validez del resto del ordenamiento jurídico, europeo y nacional.

Las libertades económicas consagradas en los Tratados conforman una parte esencial de la constitución material de la Comunidad. En efecto, Joseph WEILER ha llegado incluso a equiparar en importancia los recursos interpuestos ante el Tribunal de Justicia en materia de libre circulación de mercancías con los asuntos *Van Gend en Loos* y *Costa*¹⁵⁰. Asimismo, WEILER afirma que las disposiciones de los Tratados relativas al orden básico económico de la Unión integran el núcleo esencial del parámetro de constitucionalidad concretado por la Corte de Luxemburgo en continuada jurisprudencia.¹⁵¹ En cualquier caso, conviene reseñar que algunos autores arremeten contra esta constitución sustantiva de las Comunidades.¹⁵²

Junto a las libertades comunitarias, los derechos fundamentales se han erigido en elementos clave de la Constitución sustantiva de la Unión Europea. El texto

¹⁵⁰ WEILER, J.: “*Statistical Levy* and *Dassowille* stand to the material constitution as cases like *Van Gend en Loos* and *ERTA* stand to the structural constitution”. “The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods”. *The Evolution of EU Law*. Paul CRAIG and Grainne DE BURCA (eds.). Oxford. Oxford University Press, 1999, p. 354.

¹⁵¹ WEILER, J.: “The common market, the heart of the material or substantive constitution of the Community, was in large measure judicially ‘constituted’, and is, too, an important part of overall European constitutionalism”. Op. cit., *supra*, n. 57, p. 359.

¹⁵² Así, Johan GALTUNG califica a las Comunidades Europeas de ‘poder neocolonialista’. *The European Community, a Superpower in the Making*. George ALLEN. London, 1973.

originario de los Tratados recogía algunas referencias. En particular, los artículos 6 y 119 que consagraban, respectivamente, los principios de no discriminación por razón de nacionalidad y sexo. El Tribunal de Justicia reconoció la protección de los derechos fundamentales como principio general del Derecho comunitario *no escrito*¹⁵³ y ha dedicado gran esfuerzo a ir llenando su contenido.¹⁵⁴ En esta labor, ha examinado y deliberado sobre bastantes asuntos relacionados con las libertades comunitarias, pero también con otros derechos sociales, políticos y civiles. Sin lugar a dudas, la proclamación solemne de la Carta de Derechos fundamentales de la Unión en la Cumbre de Niza (diciembre de 2000) y su inserción con carácter vinculante en la Parte II del Tratado constitucional representa el mejor ejemplo de catálogo de derechos y libertades considerados *fundamentales* y, por lo tanto, parte integrante del parámetro de constitucionalidad.¹⁵⁵

La progresiva afirmación de los derechos fundamentales ha determinado una redefinición de las libertades económicas que aparecen como contenidos específicos de derechos fundamentales más abstractos. En otras palabras, los derechos económicos han alcanzado de forma paulatina el *status* de derechos fundamentales.¹⁵⁶

c) Constitución en sentido formal.

Con frecuencia, la doctrina contraria a considerar la naturaleza constitucional de los Tratados fundacionales aduce que la forma que revisten, tratado internacional, no contribuye a sostener las perspectivas constitucionalistas. Al tratarse de tratados internacionales, tan sólo pueden ser modificados en virtud

¹⁵³ Asuntos *Stauder y Costa*.

¹⁵⁴ LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. Sweet and Maxwell, London, 1999, p. 548.

¹⁵⁵ ERIKSEN, E. O., FOSSUM, J. E., MENÉNDEZ, A. J. *Chartering Europe. The Charter of Fundamental Rights of the European Union and its constitutional implications*. Nomos, Baden-Baden, 2003, p. 30-47.

¹⁵⁶ DE SCHUTTER, O. 'La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la garantie des droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire'. *Revue Universelle des Droits de l'Homme* n° 12, 2001, p. 33-47.

del consentimiento de todos los Estados miembros que, asimismo, exige la aceptación de los cambios introducidos en el sistema conforme a los sistemas constitucionales vigentes en cada Estado miembro.

Mientras el procedimiento de revisión de los Tratados sea a la vez comunitario (respecto de la fase institucional), de derecho internacional (por la exigencia de la unanimidad de todos los Estados y la convocatoria previa de una Conferencia Intergubernamental) y de derecho interno (por la ratificación en cada Estado según sus métodos constitucionales propios), es difícil poder hablar de Constitución en sentido formal.

Es cierto que el establecimiento de una Constitución por la vía convencional conoce precedentes, como el paso de la Constitución de la Confederación de Alemania del Norte (de 1867) a la del II Reich (de 1871)¹⁵⁷, pero aun no siendo un ejemplo decisivo, el salto por la legitimidad popular sigue sin darse, por lo que el problema clave sigue en pie.¹⁵⁸

d) El concepto de carta constitucional básica en la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Elementos comunes de los Tratados constitutivos con una Constitución. Una de las cuestiones que necesariamente debe abordar un estudio serio sobre el proceso de constitucionalización de la UE estriba en la posibilidad o no de afirmar que la Unión posee ya una Constitución, la cual vendría a estar integrada por el conjunto de Tratados vigentes, habida cuenta la reiterada Jurisprudencia de la Corte de Luxemburgo que los ha caracterizado como “la carta constitucional de una Comunidad basada en el Estado de derecho”.¹⁵⁹ El TJCE ha estudiado con rigor el ordenamiento jurídico comunitario. A la luz de su jurisprudencia, se vislumbra como un ordenamiento autónomo y diferenciado¹⁶⁰ que posee una

¹⁵⁷ Vid. Sentencia del tribunal Constitucional Federal Alemán.

¹⁵⁸ LLOPIS CARRASCO, R. M. *Constitución Europea: un concepto prematuro*. Tirant Lo Blanch. Polo europeo. Valencia, 2000, p. 73.

¹⁵⁹ Asunto 294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986 ECR 1339, par. 23. Opinión 1/ 91, *Borrador de Acuerdo entre la Comunidad y los países de la EFTA relativa a la creación de un Área Económica Europea*, 1991 ECR I-6079, par. 21.

serie de rasgos “constitucionales”. El adjetivo “constitucional” o el término “constitución” están presentes en más de quinientos asuntos y aparecen con frecuencia en la parte dispositiva de sus resoluciones.

El punto de partida de esta doctrina trae causa del Dictamen 1/76 del TJCE. Este Dictamen versaba sobre el proyecto de acuerdo para establecer un Fondo que favoreciera el abandono voluntario de los canales fluviales internacionales por parte de los cargadores. El TJCE examinó la conformidad del proyecto con el Tratado CEE –art. 300 TCCE-, en relación con la competencia de los Estados y de la Comunidad para firmarlo y a la naturaleza del Tribunal del Fondo. Así, el TJCE, en el Considerando nº 12 de su Dictamen, declaraba que un potencial acuerdo internacional constitutivo del fondo sería contrario al Derecho comunitario por atentar contra la *constitución interna de la Comunidad*.¹⁶¹

Años más tarde, el Dictamen 1/91 sobre el proyecto de Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo configuró los Tratados constitutivos definitivamente como *carta constitucional* de la Comunidad. En efecto, el TJCE entendió que el proyecto de Acuerdo violaba del orden de competencias definido por el TCEE y atentaba contra el artículo 220 TCEE y, en general, contra los *fundamentos mismos de la Comunidad*.

Precisamente, este carácter de *carta constitucional* se pone de relieve en la jurisprudencia del TJCE referenciada, dado que los Tratados constitutivos deben respetarse, situándose como parámetro de interpretación no sólo del Derecho comunitario originario, sino también del Derecho comunitario derivado frente a las instituciones y a los Estados. Esta es la novedad que introduce la Sentencia

¹⁶⁰ “(...) A diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tratado de la CEE ha instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en los sistemas jurídicos de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado y que se impone a su jurisdicción”. Sentencia TJCE *Flaminio Costa/ENEL*, 6/64, Rec. 1964, p. 1141.

¹⁶¹ “ (...) El estatuto del Fondo Europeo de Inmovilización de la Navegación Interior constituye a la vez un abandono de la autonomía de la acción de la Comunidad en sus relaciones exteriores y una modificación de la *constitución interna de la Comunidad* por la alteración de elementos esenciales de la estructura comunitaria en lo que respecta tanto a las prerrogativas de las instituciones como a la posición recíproca de los Estados miembros”. Dictamen 1/76 de 26-IV-77, Rec. 1977, pp. 741-762.

Les Verts, además de referirse, por vez primera a la Comunidad como comunidad basada en el Estado de derecho.¹⁶²

Sin embargo, que el TJCE utilice la expresión *carta constitucional básica* para definir la esencia constitucional de los Tratados constitutivos no significa que los identifique con una Constitución en sentido formal. Hasta incluso alguna doctrina que defiende que los Tratados constitutivos son ya la Constitución de la Unión Europea, admite que la forma de Tratado internacional no es fácil de circunscribir bajo categorías de Derecho constitucional.¹⁶³

En suma, el TJCE acuña esta ya manida fórmula para clarificar la función excepcional que cumplen los Tratados en el entramado comunitario, en calidad de norma suprema y fundadora, a la vez que sostiene su naturaleza materialmente constitucional.¹⁶⁴

1º) ¿Es aplicable el concepto de Constitución a los Tratados constitutivos?. Elementos comunes de los Tratados constitutivos con una Constitución.

La siguiente cuestión es por qué los Tratados tienen naturaleza constitucional. A este respecto, la Corte, al calificar el Tratado de la Comunidad Europea como carta constitucional básica de una Comunidad basada en el Estado de derecho¹⁶⁵, ha hecho referencia a los principios de supremacía y efecto directo del derecho comunitario¹⁶⁶, así como a la jerarquía de las normas que conforman el concepto de Estado de derecho,¹⁶⁷ y a la eficacia jurídica de las normas recogidas en el

¹⁶² “La Comunidad Europea es una comunidad de derecho porque ni sus Estados miembros ni sus instituciones pueden escapar al control de conformidad de sus actos con la carta constitucional básica que son los Tratados”. Sentencia *Les Verts*, ya citada. Considerando nº 23.

¹⁶³ GERKRATH, J.: “Formalmente los Tratados soportan difícilmente la comparación con las Constituciones nacionales”. *L'émergence d'un droit constitutionnel européen, Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union Européenne*. Tesis. Universidad Robert Schuman (Estrasburgo), p. 138.

¹⁶⁴ CONSTANTINESCO, V. ‘Commentaire à l’Avis 1/91’. *Journal de Droit International*, nº 2, 1992, p. 425.

¹⁶⁵ ESTEBAN, F., *The Rule of Law in the European Constitution*, Kluwer Law International, 1999, p. 221.

¹⁶⁶ Opinión 1/ 91, op.cit.

Tratado de la CECA, en la medida en que se erigen en límites que deben ser respetados por cualquier autoridad pública europea o nacional.¹⁶⁸

Otros argumentos esgrimidos a favor de la naturaleza constitucional de los Tratados son que los Tratados establecen los valores fundacionales de la Unión, los derechos fundamentales que limitan el ejercicio del poder público, las normas que organizan y estructuran dicho ejercicio, las normas relativas al reconocimiento y modificación de la jerarquía normativa, etc.¹⁶⁹

En la misma línea, el hecho de que los Tratados básicos de la Unión revistan la forma de verdaderos Tratados internacionales concluidos por los representantes de los Estados miembros no merma en modo alguno su contenido materialmente constitucional.¹⁷⁰ Precisamente, esta apariencia formal externa de Tratado internacional deriva de la naturaleza de la comunidad que se pretende fundar y organizar: la Unión Europea es una comunidad compuesta que, como suele suceder en este tipo de entes, se inclina por que la constitución de la misma se produzca a través del acuerdo de las partes integrantes del Estado (con)federal o de la organización supranacional.

La Unión consta, en la actualidad y tras haber expirado el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero el 23 de julio de 2002, de tres Tratados básicos. Cabe preguntarse hasta qué punto estos Tratados formalmente internacionales –suscritos entre las altas partes contratantes– están sujetos al Derecho internacional. Algunos estudiosos defienden su naturaleza de Tratado internacional y aducen que pueden enmendarse en cualquier momento y forma mediante acuerdo de las partes sin atenerse a las reglas que señala el art. 48 del

¹⁶⁷ *Les Verts*, op.cit.

¹⁶⁸ *Les Verts*, op.cit.

¹⁶⁹ FRANKENBERG, *The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism*, *European Law Journal*, 2000, p. 259.

¹⁷⁰ Opinión 1/ 91, vid. supra: “the EEC Treaty, *albeit concluded in the form of an international agreement*, no the less constitutes the constitutional charter of a Community based on the rule of law”.

TUE o a otros procedimientos específicos contenidos en los Tratados.¹⁷¹ Sin embargo, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en contra de la modificación por los Estados del derecho comunitario¹⁷², de una resolución conjunta¹⁷³ o de un acuerdo con terceros países¹⁷⁴ en virtud del art. 308 del Tratado de la CE. Igualmente, ha fallado que las normas de los Tratados relativas a la toma de decisiones por las instituciones no están a merced de los Estados miembros.¹⁷⁵ Esta línea jurisprudencial del Tribunal pone de relieve que la naturaleza de la Unión Europea –con frecuencia definida a medio camino entre la organización internacional clásica y el Estado (federal)- se acerca más a la de una entidad política que a la de una organización internacional, pues le son de aplicación normas de índole constitucional –contenidas en los Tratados fundacionales- en lugar de normas de Derecho internacional.

En consecuencia, se puede afirmar que el procedimiento de modificación de los Tratados de la UE reviste naturaleza constitucional y, por lo tanto, es un elemento común de los Tratados constitutivos con una Constitución.

2º) Primera consecuencia: si los Tratados constitutivos son la Constitución material de la Unión, ¿por qué no configurar la Constitución formal a partir de éstos?

Precisamente, el hecho de atribuir a los Tratados actuales una naturaleza constitucional permitiría elaborar una Constitución a partir de éstos. Tal opción, además de encontrar numerosos defensores entre renombrada doctrina -Bruno DE WITTE, LENAERTS y DESOMER¹⁷⁶-, ha sido recomendada por el

¹⁷¹ DELIÈGE-SEQUARIS, *Revisión des traités européens en dehors des procédures prévues*, 1980, CDE, 539-552.

¹⁷² Opinión 2/ 94. *Accession by the Communities to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 1996, ECR I-1759, par. 30

¹⁷³ Asunto 59/ 75, *Publico Ministero v. Manghera*, 1976, ECR 91, par. 19-21; Caso 43/ 75, *Defrenne v. Sabena*, 1976, ECR 455, par. 57-58.

¹⁷⁴ Asunto 22/ 70, *Comission v. Council*, 1971, ECR 263, par. 17 y 22.

¹⁷⁵ Asunto 68/ 86, *United Kingdom v. Council*, 1988, ECR 855, par. 38

Parlamento Europeo en su *Informe sobre la Constitucionalización de los Tratados* – ponente Olivier DUHAMEL-. En la misma línea se pronuncia la Declaración n° 23 sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza. La Convención para el futuro de Europa, citada arriba, tiene como punto de partida los Tratados actuales. Sobre éstos, realiza esfuerzos de simplificación y reorganización que resultan en el Tratado constitucional. Por tanto, la naturaleza materialmente constitucional de la Constitución Europea es fruto no sólo de las reformas emprendidas –trabajos de la Convención y de la Conferencia intergubernamental-, sino también de que la base esencial de los trabajos han sido Tratados materialmente constitucionales.

3º) Elementos de las Constituciones de los Estados miembros integrantes de la Constitución Europea.

Por otro lado, conocemos ejemplos históricos de comunidades políticas fruto de un pacto constitucional similar. Así, de naturaleza federal (la Constitución imperial germana de 1871) o confederal (el articulado de la Confederación americana ratificada en 1781).

Asimismo, una Constitución *contractual* puede ser a su vez compuesta, es decir, nutrirse de las normas y principios constitucionales comunes a los Estados que conforman la entidad política compleja. Precisamente, en la materia que nos ocupa, el Tratado constitucional plasma las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros de la UE, además de organizar el reparto de poder horizontal y vertical. En suma, la Constitución Europea se nutre de los Tratados sobre los que se fundamenta la Unión junto con las Constituciones de los Estados miembros, en la medida en que conforman una “Constitución con distintos niveles” (*multilevel Constitution*) y establecen un “sistema de poder dividido” (*divided power system*).

¹⁷⁶ LENAERTS, K. y DESOMER, M.: “There are no convincing legal arguments why a Constitution may not be made up of a variety of interconnected Treaty texts founding the legal order”. *Common Market Law Review*, 39. Kluwer Law International, 2002, p. 1219

II. Capítulo Segundo. Algunas Propuestas de Organización política para la Unión Europea.

II.1.- Aproximación al Federalismo. Antecedentes. Concepto. Fundamentos teóricos. Orientaciones principales.

Nuestra pretensión de esclarecer el funcionamiento de la Unión Europea exige la comprensión de dos lógicas bien distintas que encarnan, a su vez, dos modelos de organización. De un lado, la lógica interestatal o intergubernamental, que deriva del hecho de que las primeras Comunidades y también la Unión Europea actual se fundan sobre Tratados internacionales instituidos por Estados soberanos. En este sentido, las Comunidades y la Unión se asemejan a las organizaciones internacionales en sentido clásico. Paralelamente, es preciso destacar la lógica de la integración, también conocida como la lógica supranacional. La supranacionalidad presupone la cesión de competencias a favor de las instituciones europeas que elaboran derecho derivado, con eficacia directa y primacía sobre la legislación nacional, principios ambos que garantiza el Tribunal de Justicia. La lógica intergubernamental con frecuencia adopta la forma clásica de la Confederación de Estados. La Supranacionalidad, en contraposición, parece reclamar la vía del Federalismo.

Con carácter preliminar parece conveniente aclarar que nuestro estudio sobre las Federaciones, en general, y sobre la viabilidad e idoneidad de aplicar el sistema federal a la Unión Europea, se ubica en el marco de la Ciencia jurídica. Por lo tanto, deja a un lado otras concepciones más laxas del término que, por poner un ejemplo, designarían a federaciones deportivas, sindicales, de padres de alumnos, de productores lecheros, etc.

Asimismo, poner de relieve la necesidad de estudiar las características y principios básicos del federalismo toda vez que la Unión Europea presenta rasgos federales que dimanar de la existencia de varios centros de poder o, utilizando una expresión comunitaria, de la superposición de varios niveles de

gobierno. A este respecto, debemos aclarar que en nuestro estudio el federalismo se concibe como un modo de organizar sistemas complejos -que funcionan en varios niveles-, y no determina necesariamente la construcción de entidades estatales *ex novo*.¹⁷⁷

A) Antecedentes.

Si bien el vocablo no puede incardinarse en el pensamiento político de la Antigua Grecia, las Ligas de las ciudades representan el primer testimonio de la experiencia federal. Ciertamente, constituían asociaciones basadas en el *foedus*, un contrato entre ciudades independientes para alcanzar fines comunes con instituciones comunes en materia diplomática, militar, comercial e incluso deportiva (los Juegos Olímpicos). Las sociedades primitivas también conocieron formas semejantes de organizarse. Así, la Liga de las cinco naciones iroquesas, en América del Norte se fundamentaba en derechos y deberes recíprocos, en diversos ámbitos, entre los asociados. Asimismo, la Primera Liga Suiza de 1235, origen remoto de la Confederación Helvética, reunió a los tres cantones primitivos con objeto de preservar las buenas relaciones internas y de erigirse en una sólida coalición defensiva frente a los Habsburgo.

Con todo, no será hasta el siglo XV cuando la construcción teórica federal adquiera verdadera entidad de la mano de Althusius (1562-1638) a quien la historia del pensamiento político describe como primer teórico del Federalismo.¹⁷⁸ Posteriormente, Montesquieu abordará la República federativa¹⁷⁹ y, a modo de ejemplo, se referirá a Grecia, Roma, las asociaciones del Danubio y el Rin, las ligas suizas, Holanda... Este recorrido histórico alcanza su zénit con la revolución americana, exponente de la teoría federal moderna.

¹⁷⁷ VON BOGDANDY, A. 'The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty'. *Columbia Journal of European Law*, 6. New York. 2000, pp. 51-52.

¹⁷⁸ ALTHUSIUS, J. *Politica methodice Digesta. Exemplis sacris e profanis illustrata*. Herborn, 1614. Plantea la posibilidad de transformar el sistema feudal en federalismo constitucional.

¹⁷⁹ MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu: "Esta forma de gobierno es una convención según la cual varios cuerpos políticos consienten en transformarse en ciudadanos del Estado, más grande, que quieren formar. Es una sociedad de sociedades que construyen una nueva, la cual, a su vez, puede crecer gracias a la unión de nuevos asociados". *De l'Esprit des Lois*. Paris. Éditions Garnier, 1961, tomo I, p. 137.

“El siglo XX abrirá la era de las federaciones”.¹⁸⁰ PROUDHON no se equivocaba. A finales del siglo XIX, los constitucionalistas alemanes, LABAND y JELLINEK, y los franceses LE FUR, ESMEIN, HAURIOU, DUGIT y CARRÉ DE MALBERG, formularon una clara distinción entre dos grandes categorías de agrupaciones estatales: las confederaciones y las federaciones. La Confederación de Estados no crea un nuevo Estado sino que establece una asociación de Estados soberanos. Por el contrario, el Estado federal, tal y como su nombre indica, es un Estado propiamente dicho.¹⁸¹

Con posterioridad, en el siglo XX, Hans KELSEN, al incorporar su visión sobre el federalismo en la teoría más general de la centralización y descentralización de los ordenamientos jurídicos, confirma la distinción entre la Confederación de Estados -que no constituye un Estado sino una unión de Estados de naturaleza puramente internacional- y el Estado federal -un verdadero Estado cuyos miembros no son Estados en sentido clásico, ya que deben su existencia a la constitución del Estado federal y no al ordenamiento jurídico internacional.¹⁸² El “tránsito” de la Confederación a la Federación vendría determinado por la transferencia de soberanía en materia exterior y de defensa, todo ello en el seno de una Constitución, y no sobre la base de un Tratado internacional.

B) Concepto.

No existe una definición universal del Federalismo, sino que la Ciencia política y la Teoría constitucional ofrecen diversas acepciones y variantes. En una primera aproximación, podemos definir el Federalismo como el conjunto de ideas o sistema de pensamiento que describe una forma de organización y ejercicio del poder político en su despliegue sobre el territorio. En el sistema federal, las

¹⁸⁰ PROUDHON, P. J. *Du Principe Fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Edité par Marcel Rivière. Bossard. París, 1951, p. 355-356.

¹⁸¹ LE FUR, L.: “The federal state, in virtue of being a state, has sovereignty whereas the confederation of states is only an association of sovereign states and does not itself possess sovereignty, nor, consequently, the character of a state”. *État fédéral et Confédération d'États*. Paris, 2000, p. 590.

¹⁸² KELSEN, H. *Théorie générale du Droit et de l'État*. 1997, p. 367.

autoridades centrales, locales y regionales son mutuamente interdependientes y ninguna de ellas se convierte en dominante hasta el punto de dictar decisiones sobre las otras, pero sí pueden ejercer influencia y beneficiarse de la actividad de las otras instancias¹⁸³. La clave del éxito reside en esta dinámica de cooperación mutua y de respeto y garantía de la diversidad cultural de las unidades integrantes de la comunidad.

Si consideramos, entre las características esenciales del esquema federal, la distribución territorial del poder¹⁸⁴, el Estado federal se contrapondría al Estado unitario y, en este sentido, el modelo federal sería una de las manifestaciones del Estado descentralizado. Mientras en el Estado unitario no descentralizado sólo existiría un centro de decisión política y un nivel de autoridades, aunque pudiese haber agentes u órganos delegados con una función de mera aplicación, en el Estado descentralizado, unitario o federal, las unidades integrantes disponen de capacidad de decisión política. Las cuestiones prioritarias de la organización federal son, por tanto, la verificación y aseguramiento del reparto competencial, de una parte, y la disposición de instrumentos de articulación e intervención de los Estados miembros en la constitución y actuación de la Federación, de otra.

El Federalismo puede obedecer a la voluntad de preservar la diversidad de culturas, de formas de vida, de creencias religiosas, de instituciones sociales y ordenamientos jurídicos. La forma de gobierno donde cristaliza la teoría federalista, la aplicación concreta del Federalismo, es la Federación.

Siguiendo a C. FRIEDRICH, puede afirmarse que el Federalismo se refiere al conjunto de prácticas de los regímenes federales y a las teorías elaboradas para analizarlo y explicarlo.¹⁸⁵

¹⁸³ VILE, Maurice J. C. *The Structure of American federalism*. Oxford University Press, 1961.

¹⁸⁴ WISTRICH, Ernest: "What distinguishes Germany and Switzerland from other western European states is that they are both Federations. Within them power is distributed between the different levels of government. The distribution is based on the principle of subsidiarity, according to which all governmental decisions are taken at the lowest level possible and closest to the citizen". *The United States of Europe*. Routledge. London, 1994, p. 99.

¹⁸⁵ FRIEDRICH C. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. London. Pall Mall Press, 1968, p.7.

C) Fundamentos teóricos del sistema.

Exponemos, a continuación, las líneas generales que caracterizan la estructura federal. No obstante, en el transcurso del siglo XX, los elementos definitorios evolucionarán hacia un federalismo cooperativo, a raíz de la puesta en marcha de procesos de cooperación entre autoridades federales y federadas, y de coordinación de políticas públicas. En efecto, las tendencias en los sistemas federales actuales hacen uso de las competencias concurrentes y fomentan las actuaciones comunes sobre la base de la cooperación voluntaria de los Estados y la Federación.¹⁸⁶

a) Dualidad organizativa¹⁸⁷.

Cabe distinguir dos planos de estatalidad, dos niveles de autoridad, dos estructuras políticas completas, dos subsistemas jurídicos integrados, el del Estado federal y el de los Estados integrantes, cada una dotada de legislativo, gobierno y organización judicial separadas con órganos exclusivos, cada una con un ámbito jurisdiccional diferente, nacional en un caso, territorialmente delimitado, en el otro. Incluso es posible hablar de dos verdaderos poderes constituyentes independientes, aunque relacionados.

Debemos apuntar que la nota de estatalidad, en consecuencia, hace referencia a la capacidad de decisión política que, en este caso, es dual, de modo que la función legislativa, ejecutiva y judicial se concentra en varias organizaciones territorialmente separadas. Los Estado federados gozan de poder estatal – competencias-, pero no de poder soberano, que implica superioridad interna, independencia y personalidad internacional, que sólo es cualidad de la Federación. Este poder estatal o político limitado en su objeto no deriva de la

¹⁸⁶ CROISAT, M. *El Federalismo en las democracias contemporáneas*. Ed. HACER. Barcelona, 1994, p. 14.

¹⁸⁷ BELLAMY, R.: “Federal systems differ from unitary ones in having dual ‘polity’ dimensions. This feature not only creates a form of multiple citizenship by making people subjects of two distinct, if related, spheres. It also involves a distinct regime, which employs the vertical division of power between the different polities (or polity-levels) to supplement the horizontal separation of powers between the different branches of government, thereby providing citizens with an additional way of controlling and informing their rulers”. *Which Constitution for What Kind of Europe? Three Models of European Constitutionalism*. Paper for the CIDEL Workshop. “Constitution-making and Democratic Legitimacy for the EU”. London, 12-13 November 2004, p. 2.

Federación, aunque sea reconocido por ella. Asimismo, el poder constituyente de los Estados miembros es propio y dimana exclusivamente de su respectivo pueblo. Por ello, la aprobación y reforma de la Constitución de un Estado miembro es obra de sus órganos propios y específicos, si bien cabe la posibilidad de que las Constituciones de los Estados miembros deban observar los límites impuestos por la Constitución federal.

En suma, el Estado federal es un Estado compuesto, integrado por verdaderos Estados, dotados de sus respectivas y completas organizaciones políticas, emanadas de un poder originario propio.

b) Reparto del poder.

A la noción clásica de separación de poderes que impera en los sistemas democráticos –ejecutivo, legislativo y judicial-, el Federalismo incorpora la distribución vertical o territorial del poder, esto es, entre la Federación y los Estados federados.

Este reparto vertical es consecuencia lógica de la existencia de una dualidad organizativa, de la existencia de dos planos de estatalidad, la Federación y los Estados federados, que gozan ambos de soberanía limitada a ámbitos competenciales concretos que es preciso identificar. Así se produce la integración en el sistema federal de los dos planos de estatalidad.

El Estado federal renuncia a la *plenitudo potestatis* para el ejercicio de determinados ámbitos de competencia a favor de los Estados federados. Sin embargo, tal y como hemos examinado arriba, la coherencia del sistema reconoce un grado diferente de poder al Estado federal, soberano, y a los Estados miembros. El principio de soberanía del Estado federal puede sintetizarse en que, sin negar la condición de Estados a los miembros, la Federación dispone de la competencia de las competencias (*Kompetenz-Kompetenz*), y en que los eventuales conflictos entre Federación y Estados federados son resueltos por un órgano jurisdiccional del Estado federal.

c) Reposa sobre un texto de naturaleza constitucional.

A diferencia de las Confederaciones, cuya legitimidad jurídica reposa sobre un Tratado internacional, en el supuesto que nos ocupa, la Federación, la razón de ser, el fundamento jurídico se encuentra en la Constitución, que consagra la forma de gobierno federal, los principios fundamentales del sistema, procede a la distribución de competencias entre Federación y Estados federados, establece los órganos llamados a ejercer las competencias...

d) Existencia de una unidad sociológica legitimadora del poder constituyente.

El poder constituyente del Estado federal corresponde al propio pueblo del Estado, como unidad que integra la pluralidad sociológica subyacente y ejerce su autoridad política. Esta base política específica, aunque constitutivamente plural, justifica la existencia de una organización común y separada de la de los Estados miembros y cuyas órdenes tienen vigencia efectiva en e inmediata sobre el territorio y la población de todo el Estado.

Carl SCHMITT lleva a cabo una feliz síntesis de estos elementos.¹⁸⁸ A su entender, la Federación es una unión permanente, basada en el libre convenio, y al servicio del fin común de la autoconservación de todos los miembros, mediante la cual se cambia el *status* político de cada uno de los miembros en atención al fin común. Tiene una existencia política con un *ius belli* independiente. Es sujeto tanto de Derecho internacional como de Derecho político. La Federación tiene un territorio federal que se compone del territorio de los Estados miembros.

La Federación goza siempre de ciertas facultades esenciales:

.- un *ius belli* independiente hacia el exterior. Es la Federación, y no los Estados miembros, la que como tal puede hacer la guerra. De ahí que el cambio más esencial del status de la totalidad de los miembros federales afecta a su *ius belli*, al

¹⁸⁸ *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, Madrid, 1982, pp. 345-371.

que renuncian definitivamente. Entonces, la Federación protege a sus miembros contra el peligro de guerra y contra todo ataque;

.- inspección federal (con la posibilidad de una ejecución y de una intervención federales) hacia el interior. Ya no pueden tener lugar guerras dentro de la Federación y entre sus miembros. En tanto ella subsista, sólo cabe una *ejecución* federal de toda la Federación contra un miembro. Asimismo, no hay Federación sin injerencia de ésta en los asuntos de los Estados miembros. Como la Federación tiene una existencia política, necesita tener un derecho de inspección, poder decidir y, en caso necesario, intervenir acerca de los medios para el mantenimiento, garantía y seguridad de la Federación.

Las demás competencias surgen de la normación legal-constitucional de la Federación, que siempre es un elemento de la Constitución del Estado miembro. La cuestión de si la presunción habla a favor o en contra de la competencia federal, o a favor o en contra de la competencia de los Estados, pertenece a la normación de la Constitución federal y es una cuestión de organización de cada Federación particular en concreto.

D) Orientaciones principales.

a) Alguna doctrina distingue entre Federalismo centralizador, descentralizador y de equilibrio.

La esencia del Federalismo centralizador es la voluntad de unir, el deseo de combinar elementos distintos, la necesidad de cooperación para suavizar las fuerzas separatistas. Autores como HAMILTON, JAY y MADISON ilustran a la perfección esta modalidad.¹⁸⁹ En lo que respecta al Federalismo descentralizador, P. J. PROUDHON, M. BAKUNIN o P. KROPOTKIN han plasmado la búsqueda de equilibrio entre libertad y autoridad. El federalismo, en esta concepción, se extiende más allá de la política a todas las acciones humanas, económicas, sociales, culturales, y la Federación a todas las sociedades existentes,

¹⁸⁹ *Le Fédéraliste*. Paris, LGDJ, 1957.

en un conjunto muy descentralizado.¹⁹⁰ Más cercano al constitucionalismo moderno, el Federalismo de equilibrio procura conciliar integración y autonomía, unidad y diversidad, a fin de dar respuesta a las aspiraciones humanas de independencia y solidaridad.

b) Conviene reseñar también otras tradiciones federalistas perfiladas por la doctrina. Así, ROUSSEAU y SIÈYES son exponentes de la *Tradición republicana*. Presupone un pueblo soberano de donde dimanar la fuente de legitimidad y los derechos. El Parlamento, que encarna la soberanía popular, está legitimado para actuar como poder constituyente y redactar la Constitución. El poder judicial hace valer la ley. En consecuencia, este modelo requiere de la existencia de sujetos bien definidos capaces de actuar como poder constituyente. La *Tradición alemana* de Kelsen hunde su razón de ser en una `norma básica´ soberana que recoge los derechos fundamentales subyacentes a las culturas políticas nacionales. Este enfoque reclama que se imponga el Estado de derecho, el imperio de la ley, frente al Gobierno popular. Un Tribunal *supremo* se erige en guardián de la Constitución, con frecuencia rígida, y resuelve los conflictos que atentan contra las reglas del juego de la comunidad política. La esencia de la *Tradición neo-republicana* de los sistemas estadounidense y británico es la separación de poderes en un sistema de equilibrio, esto es, sin que prepondere ninguno de ellos. A diferencia de las propuestas anteriores, no se consagra el imperio de la ley ni del pueblo.¹⁹¹ Por el contrario, se divide la masa popular bien en estratos sociales (los Lores y los comunes), bien en circunscripciones (Congreso y Senado). Una estructura federal, frente a un sistema unitario, reduce más las posibilidades de que una de las capas se intente imponer a la otra tiránicamente. La ley no es soberana, sino que debe acatar, no conculcar, la norma suprema del sistema encarnada en la Constitución. El Estado de Derecho encuentra así una débil

¹⁹⁰ PROUDHON P. J. Op. cit., p. 271.

¹⁹¹ BELLAMY, R. `Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Reconceptualising the State, Rights and Democracy in the EU'. *Sovereignty in Transition*. N. Walker (ed.). Hart Publishing. Oxford, pp. 167-189.

manifestación que se traduce en la labor de promulgación y aplicación normativa, a la luz de una serie de principios de Derecho natural.

c) Desenvolvimiento del Federalismo. El Federalismo cooperativo.

Esta expresión con frecuencia se utiliza para designar la evolución del federalismo contemporáneo. Surgió en el contexto del *New Deal* americano, en la época en que se multiplicaban los programas nacionales y las subvenciones federales concedidas a los Estados para paliar la crisis económica y responder a las demandas sociales. Su desarrollo es paralelo al del keynesianismo, del *Welfare State* y de las demás concepciones intervencionistas del Estado.¹⁹²

Según Maurice CROISAT, “es una forma de gobierno que se basa en la autonomía de los gobiernos federados y en su participación en las instituciones federales, así como en la cooperación intergubernamental para alcanzar fines comunes a través de programas y financiaciones conjuntas”.¹⁹³

El rasgo definitorio del federalismo cooperativo es la puesta en práctica de mecanismos de colaboración entre la Federación y los estados miembros para el logro de objetivos comunes de distinta naturaleza, sin alterar el orden de distribución de competencias.¹⁹⁴ Se produce una integración constitucional de los ordenamientos mediante la técnica de la ley marco, la previsión de la realización de tareas comunes, la atribución por norma general de la ejecución de las leyes federales a los Estados miembros... La colaboración se concreta también en programas y medidas de financiación, si bien las modalidades van a depender de la Federación de que se trate. La esencia es la propuesta de procedimientos e instrumentos de trabajo conjunto entre Federación y Estados como consecuencia de la propia entidad de las tareas públicas a cumplir, así como la necesidad de

¹⁹² FRENKEL, M. *The Federal Theory*. Canberra. The Australian National University, 1986, p. 91.

¹⁹³ Op. cit., p. 148.

¹⁹⁴ Es preciso garantizar que este tipo de prácticas *cooperativas* no redundan en una limitación de las competencias de los Estados miembros.

asegurar en todo el territorio de modo eficaz y económico determinados estándares de calidad y homogeneidad en su rendimiento. Esta variante del federalismo se asocia a la garantía de la igualdad o a la exigencia de eficacia de la Administración.

En la filosofía de esta versión contemporánea del federalismo subyace el afán por reconciliar unidad y diversidad en una comunidad política.

1º) Antecedentes históricos del Federalismo cooperativo.

Las primeras formas de cooperación intergubernamental datan de antiguo. Sin embargo, es a partir de los años treinta cuando se produce un desarrollo notable de la cooperación, mediante fórmulas innovadoras, en aras de colmar las necesidades derivadas de las crisis, de las guerras mundiales, de la búsqueda de la estabilidad económica y de bienestar social.

Con posterioridad, el federalismo cooperativo da respuesta a los desequilibrios producidos entre los Estados que componen la Federación como consecuencia de la autonomía de éstos, que les lleva a ejercer las competencias atribuidas de un modo particular y determina así gran diversidad legislativa, de servicios y prestaciones públicas y un desigual reparto de riquezas y de recursos fiscales. ¿Es posible evitar una excesiva disparidad en los servicios y en las prestaciones ofrecidas a los ciudadanos por los Estados federados? Una de las medidas más características, tal y como hacemos constar abajo, ha sido la política de subvenciones federales que pronto se presenta como subvenciones condicionadas a la participación financiera de los Estados federados: el Estado federal otorga ayuda a cambio de que el Estado federado a favor de quien la otorga co-financie y se atenga a una serie de requisitos establecidos por el Estado federal que garantizarán unos estándares mínimos en los servicios y las prestaciones.

2º) Modalidades de cooperación.

La Cooperación horizontal.

Se conoce tradicionalmente en los Estados Unidos como *interstate compacts*, esto es, acuerdos concluidos entre los gobiernos de dos o más Estados para realizar proyectos comunes.¹⁹⁵

La cooperación horizontal preserva las reglas constitucionales y el equilibrio federal.

La Cooperación vertical.

El mejor modo de comprender la cooperación vertical, entre la Federación y los Estados federados, es ilustrando el procedimiento de las subvenciones. Así, una vez se produce la decisión federal a favor de la subvención, el Parlamento la incluye en el presupuesto y precisa en una disposición legislativa las condiciones de utilización, el contenido del programa y los controles de regulación administrativa y contable. Las autoridades federadas son libres de aceptar o rechazar las subvenciones federales. En el supuesto de que las acepten, sus respectivos parlamentos deben adoptar las leyes necesarias para su participación financiera y administrativa. Las administraciones federadas son las únicas competentes para la ejecución. Esta competencia exclusiva se desprende de la Constitución. Por su parte, los organismos federales tienen una función limitada en la ejecución: distribuyen las subvenciones mediante fórmulas de equidad territorial y efectúan controles presupuestarios, administrativos y contables.

En suma, de acuerdo con las consideraciones anteriores, parece evidente que las políticas objeto de desarrollo en el seno de un Estado federal tan sólo tendrán éxito si existe cooperación entre los distintos niveles de gobierno –cooperación vertical-, así como entre los miembros de la Federación –Estados federados, cooperación horizontal-.

¹⁹⁵ La autorización del Congreso era, al principio, preceptiva (art. 1 sec. 10 de la Constitución de los Estados Unidos), pero el Tribunal Supremo decidió en 1893 –Virginia versus Tennessee- que no era necesaria siempre que el acuerdo no afectara a las competencias federales. Esta cooperación permitió resolver conflictos fronterizos en los primeros años de la Unión. Se extendió inmediatamente a objetos diversos relativos a materias de legislación estatal –protección civil, ordenación urbana, ordenación del territorio, medio ambiente y contaminación-.

Las manifestaciones de la cooperación, además de las subvenciones, se traducen en medidas de concertación y coordinación entre los niveles de gobierno. La esencia de la decisión concertada estriba en que el Estado federal tan sólo establecerá prioridades y objetivos si éstos son fruto de un acuerdo, de una negociación entre todos los Estados federados. La concertación intergubernamental o “cooperación negociada”, en palabras de Daniel ELAZAR, por tanto, pretende lograr el consenso de las partes o, al menos, un compromiso aceptable para el mayor número de ellas.¹⁹⁶ Los procedimientos legislativos y administrativos no son sino la exteriorización de los compromisos alcanzados previamente por los Estados. De este modo, la búsqueda de compromisos genera una tupida red de relaciones intergubernamentales. La actividad de concertación favorece así la interdependencia y la imbricación entre niveles de gobierno que permite a cada uno de ellos “activar una palanca sobre otra”¹⁹⁷.

El principio de coordinación no consta de forma expresa en las Constituciones. Aparece tímidamente en las cláusulas relativas a la participación de las unidades federadas en el ejercicio del poder federal. La coordinación nace de la conveniencia e incluso de la necesidad de abordar problemas y fenómenos conjuntamente –protección del medio ambiente, prosperidad económica, lucha contra la delincuencia, promoción del empleo, etc.-. Las acciones coordinadas conllevan, pese a la distribución de competencias constitucionales, cierta confusión de funciones y competencias, por lo que se hace indispensable una clarificación de las funciones políticas.¹⁹⁸ La coordinación puede revestir una forma autoritaria, emanar de la revisión constitucional o fundarse sobre acuerdos intergubernamentales.

¹⁹⁶ ELAZAR, D. “Les Objectifs du Fédéralisme”. *Revue de l’Europe en formation*, número especial, 190-92, 1976, p. 165.

¹⁹⁷ REAGAN, M. D. *The New Federalism*. Nueva York. Oxford University Press, 1972, p. 3.

¹⁹⁸ GRODZINS, M. “Centralization and Decentralization in the American Federal System”. *A Nation of States: Essays on the American Federal System*. R. Goldwin (ed.). Chicago, Ran Mac Nally, 1963, p. 915.

.- La coordinación autoritaria es debida a prescripciones imperativas del Gobierno nacional. Esta práctica tiene naturaleza excepcional y provisional salvo para las medidas de urgencia, de guerra.¹⁹⁹

.- La coordinación a través de una revisión constitucional resulta bien en la transferencia de competencias, bien en la acción concertada en determinadas áreas donde hay intereses comunes y la acción conjunta es más eficaz.

.- La coordinación mediante acuerdos intergubernamentales para aplicar programas y financiaciones conjuntas. Es la forma de cooperación que adopta el federalismo cooperativo. No se produce alteración alguna del orden competencial establecido: la autonomía de las instancias federadas permanece intacta. Los beneficios de esta actividad son fruto del acuerdo y la transacción. Por consiguiente, asistimos a un desplazamiento voluntario de los poderes de decisión de los dos niveles de gobierno –federal y federado- en beneficio de un mecanismo más o menos complejo de negociación y acuerdo intergubernamental que redundan en creciente interdependencia y coordinación de las actividades intergubernamentales. Es evidente que la coordinación también puede coadyuvar a la integración de las políticas públicas en virtud de legislación y reglamentaciones que van a articular, por decisión voluntaria, los Estados de la Federación en aras de la consecución de determinados fines.

No obstante, la coordinación intergubernamental no resuelve todos los problemas de una comunidad política, ya que no va a alcanzar a todos los ámbitos de actividad gubernamental, sino tan sólo a aquellos sobre los que se llega a un acuerdo. Por otro lado, la coordinación no es ajena a los conflictos en la interpretación y aplicación de los acuerdos alcanzados...

En resumen, el Federalismo cooperativo aspira a encontrar soluciones coordinadas fruto de la negociación política. No conjura conflictos ni

¹⁹⁹ Todas las Federaciones han recurrido a estas medidas, incluso la suiza, neutral en 1918 y 1940, y la canadiense, con motivo de la utilización discrecional del derecho de veto de las leyes provinciales, que cayó en desuso en el siglo XIX.

duplicidades, pero aminora su efecto a través de los acuerdos. La cooperación se concreta en la paciente búsqueda de acuerdos casi unánimes en detrimento, sin lugar a dudas, de políticas más ambiciosas y de una integración más marcada.²⁰⁰ No se trata de una etapa definitiva en la historia del federalismo, ya que es susceptible de conocer facetas centralizadoras y descentralizadoras, en el marco de un conjunto de procesos políticos. La integración de los Estados en una organización política común o la verificación de una división vertical de poderes pierde importancia como consecuencia del incremento de la colaboración y realización de tareas comunes entre el Estado central y los Estados miembros. La división horizontal del poder adquiere ahora preponderancia. Así, el Senado, instancia a través de la cual se realizaba la integración, se configura no tanto como un ente de exponencial de los intereses de los Estados, sino más bien como un instrumento de participación de los mismos en la política de la Federación a la que pertenecen. El principio de cooperación leal –sin invasión de competencias ajenas, promoviendo la transparencia y la asistencia mutua- es el que guía las relaciones entre la Federación y los Estados.

En última instancia, el Federalismo cooperativo favorece la integración y diferenciación -preserva la diversidad-.²⁰¹ Entre sus efectos más sobresalientes, debemos destacar las transformaciones operadas en el propio significado funcional del federalismo, que pasa de ser considerado preferentemente la respuesta institucional al pluralismo territorial a un mecanismo de profundización de la democracia y un sistema político capaz de mayor eficacia en sus prestaciones.

²⁰⁰ SCHARPF, F. W. *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federations and European Integration*. Public Administration, vol. 66, otoño 1988.

²⁰¹ LAMONTAGNE, M. *Le Fédéralisme canadien*. Quebec. Les Presses Universitaires. Laval, 1954. “Tanta descentralización como sea posible pero tanta centralización como sea necesaria”.

II. 2.- El Federalismo europeo. Las fórmulas de articular el sistema federal en la Unión Europea.

Durante muchos años la Unión Europea se ha concebido, tanto por la doctrina como por altas instancias jurisdiccionales, como una suerte de Confederación.²⁰² Sin embargo, los eventos acaecidos en los últimos años ponen de relieve cómo la Unión Europea, que nació como una organización internacional peculiar, se encuentra en un momento de transición hacia una entidad política *sui generis*. Este carácter peculiar se debe a que desde sus orígenes la UE ha tenido una vocación política indiscutible.²⁰³ El calificativo *sui generis* quiere poner de relieve que las especificidades del proyecto europeo pueden no aconsejar la adopción automática de estructuras clásicas de organización política.²⁰⁴ Con todo, al estar fundada sobre la cesión de competencias a favor de instancias supranacionales, legitimadas para promulgar derecho derivado con primacía y eficacia directa en los Estados miembros, la aproxima mucho a esquemas federales. Sin embargo, un Estado federal europeo erigido sobre instituciones democráticas y sobre el principio de legalidad, con un Parlamento que ejerciera la función legislativa, un ejecutivo responsable, con tribunales de justicia independientes e imparciales, cimentado en una Constitución que incorporara una Carta de Derechos fundamentales... produciría hostilidad y rechazo.²⁰⁵ En consecuencia, si bien la teoría constitucional clásica sobre las agrupaciones de Estados –y la UE es una– distingue dos categorías: la Confederación de Estados y el Estado federal, nos preguntamos si la UE no encajaría mejor en una estructura original, en una tercera fórmula: la Federación de Estados-nación. A la luz del Derecho internacional, el Estado es un ente de poder, un sujeto de soberanía, por lo que parece difícil reconciliar Federación, que evoca inmediatamente el Estado federal,

²⁰² Sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre el Tratado de Maastricht, de 12 de octubre de 1993.

²⁰³ Robert Schuman, en su Declaración de 9 de mayo de 1950, hizo expresa referencia a la forma final del proyecto, “una Federación europea”.

²⁰⁴ HEATH, E.: “The Community was created by the founding fathers as an institution *sui generis*”. Lothian Memorial Lecture, November 1987.

²⁰⁵ CHIRAC, J.: “Neither you nor we are envisaging the creation of a European super-state that would replace our nation-states and mark the end of their existence as *actors in international life*”. Discurso ante el Bundestag de 27 de junio de 2000 reproducido por *Le Monde*, 28 junio 2000, p. 16.

y Estado. Con todo, el Profesor Olivier BEAUD recoge las ideas del pacto federativo de Carl SCHMITT y se pronuncia a favor de una estructura federativa capaz de conservar la personalidad y la soberanía de las unidades que la integran.²⁰⁶

Descartados la Confederación y el Estado federal, la alternativa es la Federación de Estados. La cuestión a dilucidar estriba en la forma que puede adoptar esta Federación. Presentamos, a continuación, una serie de modelos de comunidad política para la Unión Europea, contruidos en torno a la idea federativa en sus diversas variantes.

A) El Federalismo supranacional.

Una vez esbozadas las líneas maestras del Federalismo, parece conveniente estudiar el funcionamiento y organización de la Unión Europea desde este prisma. En particular, desde una de sus variantes, la supranacional.

a) Antecedentes. El Federalismo mixto y el Federalismo ejecutivo.

El Federalismo mixto y el Federalismo ejecutivo preludian en sus rasgos el Federalismo supranacional. Son ejemplo de manifestaciones todavía embrionarias de este sistema político.

1º) El Federalismo mixto.

Durante tres centurias que abarcaron de la Edad Media al nacimiento del Absolutismo, la forma de Gobierno en Europa era el sistema mixto, caracterizado por la presencia en el legislativo de los gobernadores territoriales y de las órdenes sociales o “estados”, que representaban los principales intereses de la comunidad. Es evidente que los padres de los Tratados comunitarios no los redactaron inspirados en estos precedentes históricos. Sin embargo, tuvieron que decantarse por una de las siguientes opciones: la separación de poderes, que

²⁰⁶ SCHMITT, C. Constitutional Theory of the Federation. 1989, p. 507-540. BEAUD, 1993, p. 269.

rechazaron, o la incorporación en el legislativo de los gobiernos territoriales y los “estados” supranacionales –el Consejo, la Comisión y el Parlamento-, cada uno representativo de intereses distintos, nacionales o comunes. Esta elección ha tenido diversas consecuencias. De un lado, los principios fundamentales del método comunitario: el equilibrio institucional, la autonomía institucional y la cooperación leal entre instituciones y Estados miembros. De otro, los rasgos del sistema que aparentemente resultan más peculiares –el déficit democrático, los conflictos institucionales sobre cuestiones de competencias, etc.- hunden sus raíces en los sistemas mixtos de antaño.

En el Libro IV de *La Política*, Aristóteles aborda las constituciones contemporáneas en contraposición a las constituciones ideales de *La República* y *Las Leyes* de Platón. La Monarquía, la Aristocracia y la Democracia gozan respectivamente de virtudes, pero pueden degenerar en Tiranía, Oligocracia y Democracia extrema. De ahí que el modelo más viable de Constitución sea aquel que plasma y contrarresta los intereses del monarca, de la nobleza y del pueblo.²⁰⁷ Polibio, el primer estudioso de las instituciones romanas, puso de relieve cómo el éxito del Imperio romano se debía a la acertada adopción de una Constitución mixta donde los cónsules representaban el elemento monárquico, el Senado, el aristocrático, y las asambleas populares, el democrático. Siguiendo el razonamiento del célebre historiador griego, el elemento más original del gobierno de Roma consistía en los controles mutuos que cada uno de los poderes ejercía evitando de este modo que ninguno se convirtiera en preponderante, pues este hecho determinaría la decadencia del sistema. Así pues, Polibio matizaría la doctrina del Gobierno mixto con dos notables aportaciones. En primer lugar, no se trata de un equilibrio de fuerzas sociales, como apuntara Aristóteles, sino de poderes políticos. En segundo lugar, incorporó al gobierno

²⁰⁷ DAHL, R. A.: “A Constitution that reflects and somehow balances the interests of the one, the few and the many by providing for a mixed government of democracy, aristocracy and monarchy so constituted that all three components will finally concur in the good of all”. *Democracy and its Critics*. Yale University Press. New Haven, 1989, p. 25.

mixto el tradicional sistema de controles y equilibrios de poder que recogerían Montesquieu y los primeros constitucionalistas americanos.²⁰⁸

La Teoría y la práctica del gobierno mixto pervivió en la Europa del Medievo y del periodo anterior al Absolutismo. Sin embargo, como consecuencia de la configuración social de la época –estratificada en nobleza, clero y tercer estado–, la teoría del gobierno mixto se concibió nuevamente sobre la base de un equilibrio de fuerzas sociales y no de poderes políticos. Las decisiones políticas eran fruto del acuerdo de las distintas capas sociales y no tanto de la actuación del monarca. Ciertamente, cabe afirmar que la soberanía se compartía en un sistema de gobierno *cooperativo*.

La doctrina del gobierno mixto conoció uno de sus momentos más álgidos en Inglaterra con la Revolución gloriosa de 1688, que consolidó el poder del Rey, de los Lores, los comunes y los tribunales de Derecho común, otorgando derechos a favor de todos, pero también estableciendo mecanismos que los hacían dependientes entre sí. Asimismo, el primer constitucionalismo americano, de acuerdo con alguna doctrina, se organizó en torno a un sistema de gobierno mixto.²⁰⁹

La originalidad del sistema mixto y, en suma, los logros alcanzados pueden atribuirse a la habilidad de implicar a las distintas fuerzas sociales en el gobierno de la comunidad política y no simplemente de preservar las funciones institucionales. El contenido de la Constitución, obviamente, se nutría de los derechos, privilegios e inmunidades que los citados órdenes sociales trataban de hacer valer o consolidar. Al tratarse de un sistema cooperativo, el derecho de la

²⁰⁸ SABINE. G. H. *A History of Political Theory*. Rinehart & Winston. Holt, New York, 1960, p. 154-155.

²⁰⁹ RAVOKE, J. N.: “American ideas of the executive developed within the two broad paradigms that eighteenth-century commentators employed to explain why Britain’s ‘boasted’ Constitution had attained its liberty-preserving stability. The first and more important was the ancient theory of mixed government that Charles I invoked *His Majesties Answer to the XIX Propositions of Both Houses of Parliament* (1642); the second was the newer idea of the separation of powers that received its classic statement in Montesquieu’s *De l’esprit des lois* (1748) (...). The English theory of mixed government held that the presence *in the legislature* of the three estates of monarchy, aristocracy, and people would prevent the constitution from degenerating into the forms of tyranny, oligarchy, or anarchy. By contrast, separation of powers emphasised the qualitatively distinct functions performed by the legislative, executive, and judicial departments of government”. *Original Meanings*. Vintage Books. New York, 1997, pp. 245-246.

comunidad se adoptaba y se modificaba de forma consensuada, no unilateralmente.²¹⁰

a) La Unión Europea como ejemplo de sistema mixto.

Tal y como hemos mencionado anteriormente, no es probable que los redactores de los Tratados comunitarios estuvieran inspirados en las teorías de gobierno medievales o en los constitucionalismos británico (siglo XVII) y americano (XVIII). En cualquier caso, hicieron una elección entre dos modelos políticos claros: la democracia parlamentaria basada en la clásica separación de poderes constitucionales, y el sistema mixto, que incorpora en el procedimiento legislativo a las fuerzas sociales de la comunidad política que ejercen conjuntamente la toma de decisiones y, al mismo tiempo, se convierten en instancias fiscalizadoras mutuas de la actividad acometida. En el caso de la Unión Europea, no distinguimos fuerzas sociales propiamente, sino instituciones que reflejan intereses precisos: la Comisión, expresión del bien comunitario, el Consejo, representante de los intereses estatales, y el Parlamento Europeo, que encarna a los ciudadanos de la Unión.

La Unión Europea, a la luz de los argumentos que exponemos a continuación, puede ser considerada una versión actual del sistema de gobierno mixto.

El Principio del equilibrio institucional versus el Principio de separación de poderes.

El TJCE ha otorgado valor constitucional al principio del equilibrio institucional o, dicho de otro modo, del equilibrio de poder.²¹¹ Siguiendo la jurisprudencia del TJCE, el principio del equilibrio de poder juega en el funcionamiento comunitario un papel similar al del principio de separación de poderes en las democracias constitucionales contemporáneas. Para el liberalismo clásico, la separación de poderes es la pieza esencial del funcionamiento democrático, pues

²¹⁰ POGGI, G. *The Development of the Modern State*. Stanford University Press. Stanford, 1978, pp. 46-59.

²¹¹ En el *Asunto Meroni (Meroni v. Alta Autoridad, 1957-8, ECR 133)* el Tribunal se pronunció sobre el equilibrio de poder afirmando que era un rasgo característico de la estructura comunitaria y que debía concebirse como una garantía fundamental establecida en el Tratado. Así, “the balance of powers which is characteristic of the institutional structure of the Community, (...) a fundamental guarantee granted by the Treaty in particular to the undertakings... to which it applies”.

los poderes se contrarrestan y controlan mutuamente de modo que no se corrompen.²¹²

Por lo tanto, la operatividad y la coherencia del sistema mixto no reposan sobre el principio de separación de poderes, sino que son fruto de la representación de intereses. Cada institución europea refleja un interés preciso que procura preservar en el proceso de toma de decisiones. Ciertamente, la toma de decisiones es resultado de un juego de intereses donde finalmente hay uno que prevalece. Por ejemplo, cuando es el interés nacional el que debe imperar en un ámbito de especial relevancia para la soberanía nacional – i.e. la armonización fiscal- los Tratados determinan el voto por unanimidad del Consejo. Por el contrario, cuando es preciso conciliar intereses comunitarios y nacionales, el Consejo decide en virtud de mayoría cualificada realzando así la figura de la Comisión, de quien emana la propuesta legislativa –iniciativa legislativa-. Por último, cuando debía prevalecer el interés comunitario, se atribuía a la Comisión poder autónomo de decisión. En suma, la toma de decisiones varía según los ámbitos sustantivos, pues en cada ámbito material se otorga especial protección a un interés distinto.²¹³

En un sistema político mixto, el equilibrio de intereses y el equilibrio entre las instituciones que representan tales intereses goza de valor constitucional. Es preciso anotar que el principio del equilibrio institucional no conlleva poderes idénticos para todas las instituciones, sino relevancia de una u otra institución según el ámbito material de que se trate y, por tanto, del interés a proteger en cada caso.

El tradicional Principio de Atribución, consagrado en el artículo 7 del Tratado de la Comunidad Europea, es también condición del equilibrio institucional.²¹⁴ Ciertamente, la atribución de determinadas competencias a favor de la Unión

²¹² BEER, S. H. *To Make a Nation*. The Belknap Press. Cambridge, 1993, p. 284.

²¹³ JACQUÉ, J., P.: ‘Cours Général de Droit Communautaire’. *Collected Courses of the Academy of European Law*. Vol. 1, Book 1. Clapham, A. (ed.). Martinus Nijhoff. Dordrecht, 1991, pp. 289-291.

²¹⁴ El artículo 7 del citado cuerpo legal reza: Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado.

Europea, o la pervivencia de otras en el seno de los Estados refleja la teoría del interés relevante. Por otra parte, el acatamiento del principio del equilibrio institucional resultará, entre otras manifestaciones, en el correcto ejercicio de las competencias. Así, las instituciones deben gozar de independencia en el ejercicio de sus competencias, no interferir en el ejercicio de las competencias de los otros miembros del sistema y no asignar unilateralmente las competencias atribuidas.²¹⁵

Recapitulando, el principio del equilibrio institucional, por paradójico que resulte, otorga especial preponderancia a una u otra institución según el *interés relevante* en cada situación. El equilibrio dimana del hecho de que todas las instituciones jugarán, según los casos, un papel destacado –encarnarán un interés relevante–, sin quedar ninguna relegada a un segundo plano en el procedimiento legislativo. Se trata, por tanto, de un *equilibrio en el interés relevante*: un equilibrio a la hora de establecer qué institución goza de un interés relevante a la luz del ámbito material contemplado. El Tribunal de Justicia es la instancia que garantiza el respeto del Derecho de los Tratados y resuelve los supuestos conflictivos.

A este respecto, debemos anotar que los Tratados plasman el consenso alcanzado sobre qué institución goza de interés relevante según el ámbito material de que se trate.

El Dualismo.

El dualismo que existía en el periodo preabsolutista entre los gobernadores territoriales, por un lado, y los órdenes sociales, por otro, se asemeja a la tensión que aflora entre el Consejo, de un lado, y la Comisión y el Parlamento, de otro.

Recordaremos al respecto que la noción de dualismo fue introducida por vez primera en el siglo XIX por el ilustre jurista alemán Otto VON GIERKE quien formulaba la teoría del siguiente modo: los gobernadores territoriales y los órdenes sociales tomaban las decisiones políticas conjuntamente pero como centros de poder diferenciados. Por lo tanto, cooperaban manteniendo su

²¹⁵ LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. Sweet & Maxwell. London, 1999, p. 414.

personalidad propia.²¹⁶ El sistema político mixto es paradigma de un funcionamiento armonioso entre miembros no homogéneos que persiguen objetivos distintos.²¹⁷

b) Semejanzas entre el sistema mixto y el modelo europeo de funcionamiento.

.- El sistema mixto y la Unión Europea se organizan de acuerdo con el principio del equilibrio institucional y no el de separación de poderes. El funcionamiento de la UE es difícil de concebir bajo el esquema de la separación de poderes pues, de hecho es imposible asignar funciones de gobierno –ejecutiva, legislativa- a instituciones concretas. Incluso la función jurisdiccional, que recae en el TJCE, presenta características peculiares. La UE no goza de legislativo, sino de un procedimiento legislativo donde intervienen la Comisión, el Consejo y el Parlamento. Igualmente, tampoco podemos identificar un poder ejecutivo, sino que en determinadas ocasiones actúa el Consejo a iniciativa de la Comisión y en otras es la Comisión quién actúa con el apoyo de los Estados miembros.²¹⁸ Una de las manifestaciones más evidentes de la ausencia de separación de poderes en el seno de la UE es el monopolio de la iniciativa legislativa que ostenta la Comisión Europea. A diferencia de los sistemas parlamentarios que atribuyen al ejecutivo derecho de iniciativa legislativa, en la UE no puede instarse el procedimiento legislativo sin propuesta previa de la Comisión que, a su vez, no puede ser obligada a formalizar una propuesta mientras no estime que es en beneficio de la Unión.²¹⁹ Cabe concluir que los redactores de los Tratados constitutivos negaron el derecho de iniciativa al Consejo para evitar que eventualmente el proceso de integración pudiera ralentizarse –por no coincidir los intereses de los Estados con la profundización en la integración-. Y tampoco

²¹⁶ POGGI, G. Op. cit., p. 48.

²¹⁷ MANNORI, L., SORDI, B. *Storia del Diritto Amministrativo*. Laterza. Bari. Roma, 2001, p. 23.

²¹⁸ DASHWOOD, A. 'The Limits of European Community Powers'. *European Law Review*, 21. 1996, pp. 113-128.

²¹⁹ LENAERTS, K., DESOMER, M. *New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy*. *Common Market Law Review*, 2002, pp. 595-614.

lo concedieron al Parlamento en pro del equilibrio institucional, procurando así preservar la figura y cometido de la Comisión.

.- La soberanía es compartida entre los miembros de la comunidad política; no cabe aplicar la noción de soberanía indivisible. Ciertamente, para la Inglaterra del siglo XVII la soberanía tan sólo podía residir en el Parlamento, pues agrupaba a las distintas fuerzas sociales. Igualmente, en el seno de la Unión Europea, las competencias transferidas se ejercen conjuntamente por las instituciones supranacionales y los agentes estatales. Asimismo, son los estados y los ciudadanos los depositarios de la legitimidad democrática.

.- Tampoco cabe utilizar la fórmula de déficit democrático para calificar el sistema mixto y su extensión a la UE. De hecho, DAHL sostiene que este modelo no constituye una variante del régimen democrático –gobierno de la mayoría-, sino una alternativa al mismo.²²⁰

.- Los conflictos que se suscitan en ambos sistemas responden a divergencias de intereses (entre las capas sociales en la Edad Media; entre la Unión y los Estados). No tienen naturaleza ideológica o partidista.

.- El deber recíproco de cooperación leal que debe presidir las relaciones entre la Unión y los Estados, no sólo existe en sentido vertical, sino también horizontalmente, esto es, en las relaciones interinstitucionales y las relaciones interestatales. El Principio de cooperación leal ha sido elaborado por la Jurisprudencia del TJCE en su interpretación del artículo 10.1 *in fine* del TCE, que establece la obligación de los Estados de facilitar a la Comunidad el cumplimiento de su misión. El Tratado de Niza, en su Declaración sobre el artículo 10 del TCE, hace hincapié en que el principio rige también las relaciones entre las propias instituciones comunitarias e introduce la posibilidad, en este marco, de que las instituciones suscriban acuerdos que faciliten la aplicación de

²²⁰ DAHL, R. A. *Op. cit.*, pp. 24-25.

las disposiciones del TCE, a condición de que los acuerdos se concluyan con el consentimiento de las tres instituciones – Comisión, Parlamento y Consejo - y no completen ni modifiquen el articulado del TCE. Los acuerdos institucionales son considerados como la manifestación más tangible de la extensión del deber de cooperación leal entre instituciones y Estados, a las instituciones entre sí de tal modo que se eliminan paulatinamente actitudes de rivalidad o desconfianza en beneficio de sinergias positivas fruto de un espíritu colaborativo.²²¹

.- El gobierno se concibe como una empresa cooperativa basada en el acuerdo mutuo y no en la exclusiva voluntad del soberano o de un solo agente –Estado o institución- en el contexto europeo.

No obstante, cabría cuestionar la hipótesis de que la Unión Europea presenta los rasgos de un sistema político mixto esgrimiendo el siguiente argumento: en el siglo XIX el modelo mixto perdió vigencia a raíz de las conquistas de la Revolución francesa que, frente a la sociedad estratificada del Medievo, abanderó el igualitarismo.²²² Sin embargo, este argumento no surtiría efecto si tomamos en consideración que la UE, a diferencia de las sociedades de los Estados miembros, aparece como una sociedad primitiva carente de unos medios de comunicación propiamente europeos, de un sistema eficaz de partidos, de un proceso genuino de formación de opinión pública, etc. Estos serían tan sólo algunos indicadores que ponen de relieve el precario estado de desarrollo en que se encuentra sumida la sociedad europea actual.

²²¹ YATAGANAS, X. A. 'The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union'. *European Law Journal*, 7 (3), pp. 242-291.

²²² WOOD, G. S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1998, p. 199.

2º) El Federalismo ejecutivo.

Tres son los elementos que lo caracterizan: el sistema competencial, el Consejo como institución sobresaliente y la toma de decisiones por consenso. Frente al Federalismo mixto o cooperativo, el Federalismo ejecutivo se distingue porque se proyecta sobre las relaciones verticales, entre la Federación y los Estados federados, sin abordar las horizontales -cooperación interestatal-. Por otro lado, esta variante del Federalismo acentúa el enfoque institucional, que se concentra en la Cámara federal.²²³ A continuación, analizamos los rasgos definitorios:

.- Un sistema competencial interrelacionado. Esto quiere decir que la producción legislativa recae en la esfera central (o supranacional en el caso de la UE) mientras la aplicación de las leyes se lleva a cabo por los Estados e incluso entidades locales. En suma, los distintos niveles de Gobierno cooperan en la creación y aplicación del Derecho, a diferencia del *Federalismo dual*, característico de los Estados Unidos, en el que existe plena autonomía legislativa para la Federación y los Estados federados.²²⁴ Ciertamente, a modo ilustrativo, la cooperación entre ambos niveles de gobierno es esencial a la hora de adaptar las propuestas legislativas europeas a la diversidad de sistemas legales y administrativos vigentes en los Estados miembros. Tal y como examinaremos en el siguiente apartado, la institución encargada de organizar e impulsar esta cooperación será el Consejo.

En el orden constitucional de la UE, este sistema competencial queda plasmado en el artículo 10 TCE, que establece que “los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado” y consagra el principio de cooperación leal.²²⁵ Asimismo, el artículo 5 TCE es esencial en aspectos

²²³ LENAERTS, K. ‘Constitutionalism and the many Faces of Federalism’. *American Journal of Comparative Law*, 38. 1990, pp. 230-233.

²²⁴ VILE, M. J. C. *Structure of American Federalism*. Oxford University Press. Oxford, 1961, p. 64.

²²⁵ En virtud del citado precepto, la cooperación leal significa que los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que pongan en peligro la realización de los fines del Tratado y facilitarán a la Comunidad el cumplimiento de su misión. El Principio de Cooperación Leal ha sido perfilado por la

competenciales al recoger los Principios de Atribución y de Subsidiariedad.

.- La Figura del Consejo.²²⁶

Es la institución capaz de organizar e impulsar el sistema competencial citado. Su composición, sus atribuciones y organización favorecen el desarrollo competencial descrito, esto es, crean el marco idóneo para negociar, legislar y llevar a la práctica acuerdos y disposiciones normativas. En consecuencia, ocupa un lugar central en la articulación de este modelo. A este respecto, señalar que la naturaleza de esta institución, en el presente sistema, es federal, si bien puede también asumir un carácter intergubernamental.

El papel destacado del Consejo deriva, en primer lugar, de su composición. Así, el art. 203 TCE establece que “el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial”. En consecuencia, sus miembros no son elegidos directamente, sino que desarrollan su cometido en calidad de representantes de los gobiernos nacionales, cuya legitimidad dimana bien de las elecciones generales, bien de una designación del Primer Ministro. De manera que aquí ya identificamos una diferencia con otras cámaras federales que se organizan, por ejemplo, siguiendo la pauta del Senado estadounidense.²²⁷ Característico igualmente de la naturaleza del Consejo es el mandato de sus miembros. Así, mientras los senadores estadounidenses son políticos electos para actuar en el Senado y, en consecuencia, son libres de adoptar la posición que estimen oportuna, los miembros del Consejo, por el contrario, son representantes de sus gobiernos nacionales y, por lo tanto, están legitimados para comprometer a sus respectivos gobiernos.²²⁸ Es por ello que deben seguir las

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Así, Asunto C- 476-93, *Nutril v. Commission* (1995), E.C.R. I- 4125, para. 14.

²²⁶ Entre otras obras que han fundamentado el presente trabajo, HAYES-RENSHAW, Fiona & WALLACE, Hellen, *The Council of Ministers*. Palgrave Macmillan. New York, 1997. ISBN 0312164114, 340 pgs.; y WESTLAKE, Martin. *The Council of the European Union*, 2nd ed. London, 1999.

²²⁷ LÖWENBERG, Gerhard & PATTERSON, Samuel C. *Comparing Legislatures*. Little Brown. Boston, 1979, p. 121.

²²⁸ En efecto, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en su artículo 203, establece que el Consejo estará compuesto por un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.

directrices acordadas por su gabinete o las recomendaciones del Primer Ministro y tan sólo pueden negociar dentro de esos márgenes.²²⁹ Los representantes ministeriales constituyen, sin embargo, la cúspide de un sistema de carácter piramidal donde políticos y burócratas negocian y alcanzan acuerdos. En los vértices de la pirámide se sitúan los Ministros, el Comité de Representantes Permanentes y los Grupos de Trabajo, respectivamente. El funcionamiento de este sistema de cooperación ejecutiva se pone de manifiesto al examinar el procedimiento legislativo en el seno de la UE. Así, las propuestas legislativas de la Comisión pasan a los Grupos de Trabajo del Consejo, integrados por funcionarios de los Estados miembros, que abordan las dificultades técnicas derivadas de la necesidad de articular la normativa europea en los distintos sistemas legales y administrativos internos. La propuesta se traslada entonces al COREPER. Cabe distinguir varias formaciones del COREPER. De un lado, el COREPER I, compuesto por los embajadores nacionales ante la UE, diplomáticos de carrera, responsables de los asuntos de exterior y financieros más cruciales. De otro, el COREPER II, conformado por delegados de las representaciones permanentes, aborda los aspectos legislativos más técnicos. Por último, existen diversos comités, como el Comité Político o el K4, que asisten y actúan junto al COREPER I.²³⁰ Mientras los Grupos de Trabajo se constituyen *ad hoc* para cada propuesta legislativa y se disuelven una vez realizado su trabajo, el COREPER es un órgano de carácter permanente. Una vez en el COREPER, la propuesta es examinada y se llega a un acuerdo sobre los puntos que quedaron sin resolver en la fase previa -los Grupos de Trabajo-.²³¹ El COREPER acumula gran experiencia que le permite zanjar temas a los que los Grupos de Trabajo no

²²⁹ VON BOGDANDY, A. 'Information und Kommunikation in der Europäische Union'. *Verwaltungsrecht in der Informationgesellschaft*. Hoffmann-Riem and Schmidt-Assmann ed. Baden-Baden, 2000, p. 168.

²³⁰ RÖHL, H. Ch. *Die Beteiligung der Bundesrepublik an der Rechtsetzung im Ministerrat der Europäischen Union*. Europarecht. 29 Oktober Dezember 1994. Baden-Baden, 1994, p.409.

²³¹ HAYES-RENSHAW, F. 'The Permanent Representation of the Member States'. *Common Market Law Review*, 28. 1989, p. 2.

encuentran solución.²³² Finalmente, los asuntos de alto contenido político se resuelven por los Ministros, en la cúspide de la pirámide.²³³

Añadir, asimismo, que el Consejo no es un órgano plenario. Se reúnen los Ministros del ramo y se decide sectorialmente. En total, un conjunto de 22 formaciones entre las que no existe jerarquía. La Presidencia rotatoria y la Secretaría contribuyen a agilizar el complejo sistema de negociación, pues la propuesta de convertir al Consejo de Asuntos Exteriores en un Consejo General no tuvo éxito.

Pese a la importancia de su composición y de la organización interna, son las competencias que ostenta las que colocan al Consejo en un lugar preponderante del entramado europeo y caracterizan el federalismo ejecutivo. Los poderes del Consejo se despliegan en la esfera legislativa y ejecutiva, desafiando el principio clásico de separación de poderes pero sirviendo a la peculiar estructura de las competencias relacionadas. En la esfera legislativa, el Consejo ostenta un papel destacado.²³⁴ Con respecto a sus atribuciones ejecutivas tienen naturaleza cuasi-gubernamental y se concretan en la dirección y orientación política de la UE. Es lógico que el Consejo participe en la producción legislativa toda vez que las autoridades nacionales tienen la obligación de llevar a la práctica y gestionar las políticas europeas. En consecuencia, en el presente sistema -federalismo ejecutivo-, la estructura de las competencias relacionadas implica también a los actores nacionales y es resultado de la existencia de una institución, el Consejo, que asume funciones diversas -legislativas, ejecutivas- favoreciendo que los distintos actores cooperen en el ejercicio compartido de tareas para la consecución de un mismo fin.

²³² SPENCE, D. 'Negotiations, Coalitions and the Resolution of Inter-state Conflicts', en WESTLAKE, *The Council of the European Union*, 2nd ed. London, 1999, p. 364.

²³³ Ciertamente, ni el COREPER ni los Grupos de Trabajo están legitimados para decidir sobre los asuntos. Con todo, en la práctica, el ochenta por ciento de los temas se resuelven sin necesidad de llegar a los Ministros.

²³⁴ Un estudio de Armin von Bogdandy revela que tan sólo un tercio de la producción legislativa europea dimana directamente de la Comisión. Vid. *Strukturen des abgeleiteten Unionrechts*, 2002.

.- El método del consenso en el Consejo. La UE como exponente de democracia consensuada.

Con frecuencia se señala, entre los rasgos característicos de la naturaleza supranacional de la UE, el hecho de que uno de los órganos decisorios fundamentales, el Consejo, actúa por mayoría y no por unanimidad, regla propia de las organizaciones internacionales.²³⁵ Con todo, a pesar del criterio mayoritario²³⁶, el Consejo, en la mayoría de los casos, sigue el método consensual.²³⁷ Así, las soluciones se alcanzan mediante las negociaciones continuas, la voluntad de compromiso y la implicación del mayor número de actores. El sistema se fundamenta en la confianza, las concesiones mutuas de los distintos actores y en la propia confidencialidad de las negociaciones.²³⁸ En consecuencia, cabe afirmar que tras la regla formal de la mayoría despunta el método de consenso.²³⁹

Si analizamos la UE desde el prisma del federalismo ejecutivo –competencias relacionadas, estructura institucional-, el Consejo no puede tener una naturaleza más que consensual:

.- En primer lugar, la heterogeneidad de la UE requiere de un método inclusivo de toma de decisiones. El consenso incorpora los diferentes intereses en juego, promueve el compromiso y goza, por tanto, de este carácter inclusivo. La teoría de la democracia consensual, avalada por el holandés Arend LIJPHART y el alemán Gerhard LEHMBRUCH, ha demostrado cómo las sociedades donde existe pluralidad cultural, religiosa, lingüística, etc., han desarrollado formas

²³⁵ IPSEN, H. P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. 2, 44. Mohr. Tübingen, 1972, pp. 176 ff.

²³⁶ BRADLEY, K. St. C. *Institutional Design in the Treaty of Nice*. *Common Market Law Review* vol. 38 n° 5 October, 2001, p. 1107-1113.

²³⁷ KRISLOV, S., EHLERMANN, C.-D., WEILER, J. H. H. 'The Political Organs and the Decision-making Process in the United-States and the European Community'. *Integration Through Law*, Vol. 1, Book 2. Cappelletti, Seccombe and Weiler (eds.). Baden-Baden, 1986, pp. 37-50.

²³⁸ Los artículos 5 y 6 de las Reglas de Procedimiento del Consejo prescriben que las conversaciones deben cerrarse al público y que los participantes deben mantener el secreto del contenido de las negociaciones. SOBOTA. *Transparenz in den Rechtssetzungsverfahren der EU*. Baden-Baden, 2001, p. 63.

²³⁹ De hecho, ambas fórmulas se encuentran intrínsecamente relacionadas: las eventuales decisiones mayoritarias controvertidas fomentan la toma de decisiones mediante consenso. Esta evidencia se conoce como la toma de decisiones "under the shadow of the vote". HARTLEY, Trevor C. *The Foundations of European Community Law*. Clarendon Press (4th ed.). Oxford, 1998, p. 19.

originales de toma de decisiones que palían los conflictos y las tensiones.²⁴⁰ No es difícil comprender los motivos por los que alguna doctrina encuentra especialmente idóneo el federalismo ejecutivo como sistema político para la UE, entidad heterogénea y plural donde confluyen una diversidad de culturas, lenguas y religiones.

.- La divergencia de intereses se compensa con la afinidad personal que existe entre los miembros del Consejo. Las negociaciones en este órgano son el fruto de la tarea deliberativa de funcionarios nacionales y supranacionales. A pesar de las diferencias políticas, lingüísticas o de otro tipo, estos funcionarios comparten en la mayoría de los casos una formación similar (Derecho, Ciencia política), experiencia profesional en las administraciones nacionales... El trato regular lleva a confraternizar y propicia así una suerte de espíritu de equipo que favorece el consenso y los compromisos.²⁴¹

.- Por último, la aplicación y puesta en práctica de las normas europeas recae en los Estados miembros, parlamentos y administraciones. El sentido común nos dice que las disposiciones europeas sobre las que ha habido acuerdo en el trámite de la negociación serán más fáciles de ejecutar en la esfera nacional.²⁴² En suma, el método del consenso promueve la puesta en práctica y la eficacia de la normativa europea. La ejecución del derecho europeo también comprende la actuación legislativa nacional que es necesario llevar a cabo para adaptar la normativa europea –en sus distintas categorías- a los respectivos ordenamientos

²⁴⁰ LIJPHART, A. *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press, Berkeley, 1968. LEHMBRUCH, G.. *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1967, 58 Seiten.

²⁴¹ El más brillante estudioso de las burocracias, Max WEBER, ya denominó este fenómeno de la interacción entre colegas y el logro de compromisos, *Kompromisskollegialität*. WEBER, Max. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Ed. Johannes Winkelmann. Mohr, p. 164, 5ª ed., Tübingen, 1972. 435-441. Asimismo, CHRYSOCHOOU, Dimitris N. *The Consociational Dimension of European Integration*. Center of International Relations Athens, 1994, p. 26

²⁴² NUGENT, N. *The Government and Politics of the European Union*. Macmillan, 3ª ed. London, 1994, p. 145.

nacionales.²⁴³ Señalaremos que los funcionarios que participan en Bruselas en los Grupos de Trabajo son quienes negocian el contenido y alcance de las disposiciones europeas y, en esta labor de negociación, tienen en consideración las eventuales dificultades que la ejecución de una determinada disposición europea puede representar en el contexto nacional. En el federalismo ejecutivo la elaboración y ejecución de la normativa europea depende fundamentalmente de los actores nacionales en la medida en que aportan los conocimientos específicos sobre el funcionamiento de sus respectivos sistemas nacionales.²⁴⁴

Por todo lo anterior, la UE se perfila como modelo de democracia consensuada.²⁴⁵ Evidentemente, la fórmula *democracia consensuada* encuentra distintas interpretaciones doctrinales. En cualquier caso, el eje fundamental y común a cualquier enfoque o aproximación es la existencia de un sistema inclusivo basado en la toma de decisiones no mayoritaria.

El método consensual se impone en todas las modalidades de toma de decisiones del Consejo. Incluso la mayoría cualificada, al tratarse de una super-mayoría, podría concebirse como una variante del consenso. Pero lo que es más importante, el método consensual adoptado por el Consejo influye sobre el resto de los órganos europeos, especialmente sobre el Parlamento Europeo. Por este motivo, la Unión Europea, contemplada desde la perspectiva del federalismo ejecutivo, puede describirse como una democracia consensuada.

²⁴³ LENAERTS, K. & VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. R. Bray (ed.). Sweet & Maxwell. London, 1999, par. 11-042, 717 p.

²⁴⁴ WALLACE, H. 'The Institutions of the EU'. W. Wallace & H. Wallace, (eds.). *Policy-Making in the EU*. 3rd ed. Oxford, 1996, p. 59.

²⁴⁵ PETERS, A.: "The proposal to replace consensual decision-making only in part by majority-voting and to supplement the inherently deficient parliamentary control is intended as one (of multiple) devices for strengthening moral autonomy and self-determination of the citizens, for deepening their understanding of public affairs, for protecting the interests of individuals and for creating a pool of expertise". *A Plea for a European Semi-parliamentary and Semi-consociational Democracy*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 7 (2003) N° 3, p. 16.

Recapitulando, el Federalismo ejecutivo puede describirse como un sistema de organización con tres elementos característicos: una estructura de competencias interrelacionadas entre los distintos niveles federales, la figura del Consejo, erigido en la Cámara federal y en el núcleo institucional -pues favorece los procesos necesarios de cooperación- y, en tercer lugar, el método del consenso que permite acomodar los diversos intereses que confluyen.

Sin embargo, es importante dejar sentado que estos rasgos no se predicen tan sólo del sistema político de la UE -dada su naturaleza en parte intergubernamental-, sino que se corresponden, en general, con una categoría ideal del Federalismo aplicable, por tanto, a formas de gobierno nacionales.²⁴⁶ Esta categoría ideal la conforman una serie de elementos interdependientes - competencias relacionadas, relevancia de la Cámara federal y decisión por consenso- configuradores de un entramado peculiar donde se desarrolla una dinámica institucional precisa.²⁴⁷ Ciertamente, la estructura de competencias relacionadas requiere de las cooperaciones reforzadas entre los distintos niveles federales. En lo que hace a la producción legislativa y a su puesta en práctica, son los órganos ejecutivos los protagonistas indiscutibles toda vez que son sus administraciones las que gozan de los conocimientos y la capacidad para hacer viables las normas promulgadas. Por último, si prestamos atención a la diversidad de intereses y a la dificultad de armonizar el sistema legal, resulta evidente que sólo el método consensual determinará el éxito de este sistema interrelacionado y cooperativo, ejemplo de una forma asociativa de gobierno.

Retomando la idea de que el Federalismo ejecutivo, como sistema de gobierno, no sólo puede aplicarse a la UE, sino también a los regímenes nacionales, cabe afirmar que sus elementos están presentes en la estructura federal alemana.²⁴⁸

²⁴⁶ SCHULTZE, C. 'Stichwort Föderalismus'. *Wörterbuch Staat und Politik*. Nohlen (ed.). Zürich, 1991, p. 139.

²⁴⁷ DEHOUSSE, R. 'Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue'. *Western European Politics*, 18. 1995, p. 129.

²⁴⁸ FROWEIN, J. A. 'Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland'. *Integration through Law*, Vol. 1, Book 1. Cappelletti, Mauro, Seccombe, Monica and Weiler, Joseph H. H. (eds.). Baden-Baden, 1986, p. 573.

Ciertamente, el sistema alemán se fundamenta en las competencias interrelacionadas²⁴⁹ entre los dos niveles federales. El Bundesrat, como cámara federal, tiene el mismo funcionamiento que el Consejo y también el consenso es el método de toma de decisiones.²⁵⁰ Así pues, los rasgos del federalismo ejecutivo que definen el sistema político europeo evocan la construcción federal alemana.²⁵¹

b) La Federación supranacional europea de Armin VON BOGDANDY.²⁵²

Armin Von BOGDANDY afirma que un estudio de la doctrina clásica del Derecho internacional, en particular de los elementos configuradores de la noción de Estado, deja patente la orientación federal de la UE.²⁵³

Analizados estos elementos, esboza los rasgos de la Federación supranacional europea, impregnada de la flexibilidad que reclama la diversidad económica y cultural de los Estados miembros. Centraremos nuestra atención en el marco competencial y en la arquitectura institucional, aspectos que la futura Federación europea deberá clarificar.²⁵⁴

1º) El Reparto de competencias.

La Federación tan sólo debe ser responsable de aquellas tareas que realmente precisan soluciones a ese nivel. Indudablemente, en una sociedad internacional

²⁴⁹ Art. 30, 83 de la Ley Fundamental.

²⁵⁰ Existen discusiones doctrinales en torno a si el Bundesrat es verdadera Cámara o un Consejo.

²⁵¹ SCHARPF, Fritz W., "Joint-decision trap: Lessons from German Federalism and European Integration". *Public Administration*, vol. 66, Autumn, 1988, p. 239-268.

²⁵² *The European Union as a Supranational Federation. A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*. The Columbia Journal of European Law, vol. 6, nº 1, 2000, pp- 27-54.

²⁵³ VON BOGDANDY, A.: "According to Jellinek's primarily static definition, the essential criteria for a state are a defined territory, a permanent population and a effective government. These three elements are useful as rough indicators as to which characteristics to seek out when analyzing the development of the Union's competencies –when viewed comprehensively, a federal orientation becomes evident". *Op. cit.*, p. 34.

²⁵⁴ HOLZINGER, K., KNILL, Ch.: "A future European Federation will have to solve two problems: first, it will have to overcome the problem of vertically allotting authority and integrating national states; and second, it will have to create a lasting institutional system at the level of the European legislature". *A Constitution for the European Federation: A Steady Development of Existing Achievements*. Jean Monnet Programme, Paper 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer, p. 4.

integrada, donde existen fenómenos y problemas transnacionales que demandan la respuesta coordinada del conjunto de los Estados del planeta –medioambiente, delincuencia internacional, inmigración, etc.-, es bastante probable que numerosas medidas legales y políticas se adopten desde Bruselas. Así, al nivel de decisión europea corresponderían aquellos asuntos que gozan de una dimensión global, europea o de carácter transfronterizo, como suele ser el caso de la política medioambiental, o aquellas políticas comunes que gozan de ventajas tanto en el campo interno como en el ámbito exterior (las políticas comunes de exterior y seguridad). Hacemos hincapié en que las políticas europeas no deben concebirse como el instrumento para desarrollar condiciones de vida uniformes.

El Principio de Subsidiariedad debe ser el criterio que determine las esferas de actuación de la Federación y aquellas donde despliegan su actividad los Estados miembros.

Las competencias se deben asignar de forma más sistemática e, incluso, contemplar el supuesto de la renacionalización –por ejemplo, en materia de fondos estructurales o política regional-.

Esta integración flexible y diferenciada va a permitir que tanto los Estados como sus entidades regionales y locales establezcan mecanismos de cooperación transfronteriza para aquellos temas de interés mutuo, que vendrán contemplados en los Tratados.²⁵⁵

2º) El sistema institucional.

Destacamos el Parlamento Europeo, elegido por sufragio universal directo, y al Consejo Europeo, formado por representantes de los Gobiernos nacionales. De este modo, no sería necesario prescindir de los logros alcanzados – Parlamento directamente elegido- ni introducir nuevas instituciones –Senado-. Las

²⁵⁵ Por ejemplo, los Estados alpinos podrían sumar esfuerzos con vistas a resolver los problemas turísticos o los Estados ribereños del Rin podrían abordar cuestiones como la calidad hídrica. En lo que respecta a las unidades territoriales menores, se podrían tomar como ejemplo de funcionamiento los Länder alemanes o los distritos especiales estadounidenses –asociaciones de organismos municipales que pretenden resolver problemas concretos. Con frecuencia poseen poder fiscal y los máximos responsables han sido directamente elegidos-.

atribuciones del Consejo y del Parlamento deben estar perfectamente delimitadas.

El procedimiento de codecisión debería extenderse a todas las áreas de la política europea, con lo que la UE ganaría en legitimidad democrática, al incrementarse los poderes del Parlamento Europeo. Tan sólo determinados ámbitos se restringirían a la acción del Consejo, pero el Parlamento sería consultado. Por ejemplo, la política exterior y de seguridad, la justicia y los asuntos de interior, el reparto de la carga financiera entre los Estados miembros, así como la revisión de disposiciones esenciales de los Tratados relativas a la Federación Europea o a su creación.

Las reglas para la elección y composición del Parlamento Europeo también precisan una reforma. De un lado, la extensión de derechos europeos de voto y una mejor representación de la población.

La ponderación de votos en el seno del Consejo Europeo también debe revisarse: la atribución desigual de poder a favor de los Estados pequeños tenía sentido para equilibrar el poder de grandes y pequeños en una Unión de 6, 12 e incluso 15, mas no tiene justificación en una Unión de 20 Estados pequeños y algunos grandes. En consecuencia, el criterio más adecuado parece el principio de doble mayoría, de Estados y ciudadanos. Sin embargo, una más justa representación de intereses nacionales no significa que la UE sea capaz de realizar una acción política eficaz. A tal fin, es preciso modificar los mecanismos de toma de decisiones, especialmente en el Consejo. La regla de la unanimidad debería limitarse a conferencias intergubernamentales y a decisiones de naturaleza constitucional. Por lo tanto, es deseable un sistema de toma de decisiones más eficaz, generalizando el uso de la mayoría simple o cualificada para lo que es necesario concretar los ámbitos en los que van a regir estas mayorías.

La Comisión Europea es la institución llamada a encarnar el ejecutivo europeo.²⁵⁶ Con respecto a la estructura, no parece aconsejable un gobierno europeo integrado por 30 Comisarios. El número máximo de Comisarios no debería superar los 20, y en este entramado se incluirían los respectivos Directores generales que paulatinamente se designarían bajo criterios políticos.

El Presidente de la Comisión Europea se asemeja a la cabeza de los ejecutivos nacionales pese a que, a diferencia del Primer Ministro británico o el Canciller alemán, tan sólo puede influir informalmente en la composición del Gobierno europeo –Colegio de Comisarios–, si bien, en calidad de *primus inter pares*, al Presidente se le confían tareas ejecutivas. Entre las carencias de la estructura institucional europea actual, reseñamos la ausencia de una responsabilidad política especial con funciones representativas. Es por ello que la reforma institucional debe encauzarse por esta vía otorgando a la figura del Presidente Europeo mayor coherencia, permitiendo que desempeñe un destacado papel político como árbitro interno e intermediario entre los distintos Estados miembros o entre los Estados y las instituciones, además de cumplir una función simbólica e integradora.

Otro efecto positivo que a largo plazo tendría el nombramiento de un Presidente para la UE sería el fortalecimiento de los partidos políticos europeos. A tal fin, resulta absolutamente necesario que el Presidente sea elegido por el Parlamento Europeo, si bien es dudoso que los Estados acepten este mecanismo de elección toda vez que el futuro Presidente jugaría un papel político esencial, pese a que sus funciones serían de carácter más representativo que ejecutivo. Esta elección directa impulsaría la competencia entre los partidos políticos europeos y significaría un incentivo para el desarrollo activo de los partidos en toda Europa, por ejemplo, a partir de las formaciones actuales del Parlamento Europeo. Así,

²⁵⁶ MAJONE, G. “The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, Nº. 3, July 2002 (pp. 375-392). 2002 Blackwell Publishing, 350 Main Street, Laden, MA 02148, USA, and 108 Cowley Road, Oxford, OX4 1JF, UK, ISSN 0952-1895, p. 384.

las elecciones europeas ya no estarían salpicadas por la competencia entre partidos nacionales o contaminadas por los asuntos nacionales, sino por una verdadera campaña electoral europea donde los protagonistas serían los partidos europeos con programas centrados en temas europeos.

Es evidente que un sistema funcional de partidos europeos no va a desarrollarse de la noche a la mañana. Pero es un elemento crucial para la integración europea si deseamos paliar el déficit democrático de las instituciones. Las instituciones tienen que agregar, articular e integrar los intereses políticos. En consecuencia, a largo plazo es perfectamente posible que la Comisión resulte elegida por el Parlamento Europeo. En resumidas cuentas, el sistema europeo de partidos políticos es fundamental para la democratización de la Unión. Con vistas a la reforma de las actuales estructuras, el desarrollo del sistema de partidos constituye una pieza indispensable.

A modo de síntesis, la Federación europea supranacional propugnada por Armin Von BOGDANDY es exponente de una integración flexible y diferenciada – permite avanzar más a los Estados que así lo desean-. Desde una perspectiva material y según predicen los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, la Federación asumirá las competencias necesarias para la consecución de objetivos que, por su carácter transnacional, tan sólo pueden ser logrados por el conjunto de los Estados de la Unión en virtud de políticas comunes. De acuerdo con esta filosofía, cabe la devolución a los Estados de competencias transferidas, esto es, la renacionalización. Con respecto al esquema orgánico, a la cabeza se encuentra la Comisión Europea, que encarna el ejecutivo europeo. El Consejo y el Parlamento desempeñan la función legislativa y el Tribunal de Justicia garantiza la observancia del Derecho europeo. Conviene hacer hincapié en que el Parlamento adquiere mayor peso específico, similar ya al del Consejo, en el seno del proceso legislativo gracias a la generalización de la codecisión. Otra novedad que junto a la codecisión contribuye a dotar de agilidad los procesos es la aplicación de la regla de la mayoría en el Consejo. Así, en este triángulo

institucional el único órgano que no queda perfectamente definido es el Consejo Europeo. Los Tratados confirman su importante cometido de dirección y orientación estratégica de la Unión, que suele llevar a cabo el ejecutivo de una comunidad política. Cabe entonces cuestionarse si no se solapan las funciones de la Comisión y del Consejo Europeo o, dicho de otro modo, si las tradicionales funciones ejecutivas no se han diversificado en dos órganos distintos. Por último, subrayamos que la Federación supranacional de VON BOGDANDY aspira a alcanzar elevadas cotas de democracia mediante, entre otras iniciativas, mayores atribuciones del Parlamento Europeo, papel destacado de los partidos políticos europeos, criterios mayoritarios en la toma de decisiones...

Von BOGDANDY ha perfilado los rasgos esenciales de la Federación supranacional que enriquece la Comisión Europea con su impronta.

c) El Federalismo supranacional auspiciado por la Comisión Europea: la democracia parlamentaria europea.

La esencia del Federalismo supranacional estriba en la renovación del método comunitario mediante el adecuado ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y la participación de los agentes nacionales y regionales en el proceso político europeo.

1º) De la Sistematización de los Tratados a la Constitución Europea. Un Proyecto para la Unión Europea.

El 10 de noviembre de 1999, en su Contribución para la preparación de la Conferencia intergubernamental²⁵⁷ y, con posterioridad, en su dictamen sobre la revisión de los Tratados, que presentó el 26 de enero de 2000 en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea²⁵⁸, la Comisión destacó la

²⁵⁷ *Adaptar las instituciones para que la Ampliación sea un éxito*, Contribución para la preparación de la Conferencia intergubernamental, Comunicación de la Comisión presentada el 10 de noviembre de 1999, COM 1999, 592.

²⁵⁸ *Adaptar las instituciones para que la Ampliación sea un éxito*, Dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000, en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, COM 2000, 34.

conveniencia de sistematizar los Tratados. La Comisión anunció entonces su intención de realizar un estudio de viabilidad sobre la sistematización que permitiría, a la luz de los resultados alcanzados, presentar propuestas a la Conferencia intergubernamental. El 15 de mayo, el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Centro Robert Schuman, presentó a la Comisión el Informe que le había solicitado sobre la sistematización de los Tratados²⁵⁹. Sin pronunciarse sobre el contenido y el alcance de las disposiciones del proyecto, la Comisión estimó que, en líneas generales, el trabajo técnico del Instituto Universitario Europeo demostraba la viabilidad de la reorganización de los Tratados.

En un primer momento, el esquema de trabajo de la Comisión quedaba circunscrito a la reorganización y simplificación de los Tratados. Ciertamente, el Derecho primario de la Unión está constituido por una decena de Tratados y numerosos Protocolos, que incorporan disposiciones de carácter fundamental y otras de carácter técnico. Todas estas disposiciones, fruto de cincuenta años de construcción europea, forman un conjunto complejo y poco coherente, apenas comprensible para los ciudadanos.²⁶⁰ Si bien es cierto que el compromiso de los ciudadanos a favor de Europa y su comprensión de los retos europeos no dependen única, ni siquiera principalmente, de la calidad de los textos del Tratado, para la Unión reviste gran importancia disponer de textos básicos que reflejen de la manera más lógica y precisa posible los equilibrios en los que se funda la construcción europea.²⁶¹ En consecuencia, el Tratado de Ámsterdam procedió a simplificar los Tratados mediante la derogación y supresión de cláusulas caducas y obsoletas y mediante una nueva numeración.²⁶² Asimismo, se elaboraron versiones consolidadas de los Tratados. Sin embargo, aunque estas

²⁵⁹ El Informe se encuentra en el sitio web de la Comisión Europea.

²⁶⁰ *Reforzar la Unión política y preparar la Ampliación*. Dictamen de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental 1996, apartado 20.

²⁶¹ Comunicación de la Comisión, *Un Tratado fundamental para la Unión Europea*. Bruselas, 12-07-2000, COM 2000, 434 final.

²⁶² Incluso la Declaración nº 42 aneja contemplaba la posibilidad de fusionar los Tratados.

iniciativas contribuyeron a clarificar de algún modo los textos legales, no pudieron evitar que éstos siguieran asociando disposiciones de carácter fundamental a otras de carácter técnico, ni que las disposiciones esenciales estuvieran diseminadas en los diferentes Tratados, en lugar de estar recogidas en un mismo cuerpo. Incluso, de conformidad con la Declaración n° 42 aneja al Tratado de Ámsterdam que contemplaba la posibilidad de fusionar los Tratados, se suprimió articulado redundante y se trabajó en pro de una ordenación lógica confiriendo a los textos mayor transparencia. Con todo, los Tratados resultantes siguen siendo prolijos y complejos y contienen disposiciones de distinta naturaleza e importancia.

Por ello, para continuar con los progresos, la Comisión solicitó, una vez más, al Instituto Universitario Europeo que examinara las disposiciones del Tratado de la UE y las del Tratado de la CE y elaborara un texto fundamental que sólo incluyera las cláusulas esenciales, con exclusión de las disposiciones de aplicación. El Parlamento Europeo se pronunció en igual sentido subrayando la necesidad de simplificar y consolidar los Tratados en un texto único que estaría integrado por dos partes diferenciadas. Una de ellas recogería las disposiciones de naturaleza constitucional y la otra el resto de preceptos.²⁶³

En resumen, hemos observado cómo la Comisión Europea en un principio se mostró favorable a la reorganización y simplificación del Derecho originario para, muy pronto, en su afán de profundizar en la construcción política europea, apostar por un Tratado fundamental, una Constitución para la Unión Europea cuya redacción debía encomendarse a una Convención que siguiera las mismas líneas de la Convención que había elaborado la Carta de los Derechos fundamentales de la Unión Europea.

Un Proyecto para la Unión Europea.

La Comunicación de la Comisión Europea, *un Proyecto para la Unión Europea*²⁶⁴, es clara a este respecto. Además de elogiar los beneficios que el edificio europeo ha

²⁶³ Resolución A5-0086, 2000 del Parlamento Europeo de 13 de abril de 2000, punto 31.1

reportado - la paz y prosperidad, la democracia, el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales- durante más de cincuenta años al continente europeo, la Comunicación pone de manifiesto los nuevos desafíos a los que la Unión Europea debe dar respuesta.

En efecto, la Unión Europea debe realizar su misión y cumplir sus objetivos –la paz, la seguridad, la lucha contra el desempleo, el crimen organizado, la pobreza y la exclusión social, la protección del medio ambiente, etc.- a la vez que garantiza su capacidad de decisión y la cohesión en aras de que la ampliación sea un éxito. Y estos objetivos, que se concretan en convertir a la Unión Europea en una potencia mundial, solidaria con los más desfavorecidos y responsable hacia las generaciones venideras, se enmarcan dentro una nueva forma de organización bastante alejada del mito del *super-Estado* y que se construye sobre la base de un verdadero texto constitucional en el que los ciudadanos europeos se reconozcan y reconozcan su proyecto común. El funcionamiento de esta nueva forma de organización conlleva la renovación del método comunitario.

La renovación del método comunitario, característica definitoria del Federalismo cooperativo supranacional, significa la puesta en práctica de principios democráticos en el proceso de integración europea –mecanismos, procedimientos-, de manera que permitan a la UE evolucionar, adaptarse y dar respuesta a los nuevos retos y exigencias inherentes a las sociedades modernas y complejas del siglo XXI. Este método se basa en el equilibrio entre las instituciones durante las distintas fases del proceso de decisión, desde el diseño hasta la aplicación, con un papel especial para la Comisión como garante del interés general, que permite asegurar la transparencia, la coherencia y la eficacia de las acciones llevadas a cabo. Se confiere a la Comisión europea la capacidad exclusiva de iniciativa legislativa a fin de garantizar que las propuestas legislativas –presentadas por la Comisión ante el Parlamento Europeo y el Consejo- encarnen el interés general europeo.

²⁶⁴ Comunicación de 22 de mayo de 2002. COM 2002, 247 final.

.- Objetivos del Proyecto.

La Comunicación citada destaca tres objetivos fundamentales inspiradores del proyecto europeo.

En primer lugar, la Unión Europea debe consolidar su modelo de desarrollo económico y social que persigue la prosperidad y la solidaridad. A tal fin, la Comisión Europea propone emprender políticas comunes, impulsar las ya vigentes, descentralizar su puesta en práctica y generalizar la mayoría cualificada en la toma de decisiones.

En segundo lugar, la Unión debe desarrollar un espacio de libertad, seguridad y justicia. En este sentido, las iniciativas de la Comisión Europea se dirigen a concretar el contenido jurídico de la ciudadanía europea, reforzar la acción colectiva en materia de fronteras exteriores, definir las condiciones generales del derecho de asilo y del estatuto de inmigrante, activar la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo, la cooperación judicial civil. Asimismo, crear un Fiscal europeo, garantizar el respeto de los derechos y libertades fundamentales recogidos en la Carta e identificar los instrumentos necesarios para la consecución de tales objetivos.

En tercer lugar, la Unión Europea debe ejercer las responsabilidades de una potencia mundial. Con la creación de un mercado integrado, favorecido por la unión económica y monetaria y por la moneda única, la UE es ya una potencia económica, la primera economía del mundo, dotada de capacidad real para influir en las relaciones económicas y financieras internacionales. El siguiente paso consiste en franquear la etapa económica y avanzar en terreno político, lo que llevará a la UE a erigirse en verdadera potencia global. Este salto político exige una voluntad política firme, así como una revisión de las estructuras, los instrumentos y los procedimientos decisorios. En consecuencia, para la consecución de este tercer objetivo, la Comisión recomienda atribuir al Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común la iniciativa política y un papel destacado en la gestión de las crisis; amalgamar las funciones del Alto Representante y del Comisario para las Relaciones Exteriores y definir las condiciones de integración del Alto Representante en la Comisión; dotar a la

PESC de los medios necesarios: presupuesto, procedimiento, red de delegaciones exteriores; sustituir el consenso por la regla de la mayoría, sin perjuicio de normas concretas en materia de seguridad y defensa; salvaguardar la coherencia y la representación de los intereses comunes a través del Alto Representante/ Comisario de Relaciones Exteriores.

.- Etapas del proceso de constitucionalización.

Ante el panorama actual donde los Tratados perfilan un marco institucional, unos instrumentos y procedimientos decisorios que no satisfacen ni dan respuesta a los nuevos retos de la UE, la profundización de la UE requiere de la elaboración de un Tratado constitucional que revise la arquitectura institucional y el marco competencial, e introduzca las dosis de coherencia y eficacia que demanda la reciente ampliación del este y centro de Europa.

Este proceso de constitucionalización presupone para la Comisión Europea la superación con éxito de diversas etapas.

El primer estadio es el de la reflexión sobre las opciones políticas fundamentales. Estas opciones políticas fundamentales se recogen en los documentos emanados de la Comisión citados anteriormente y se resumen, en un primer momento, en la reorganización de los Tratados para, con posterioridad, encaminarse hacia la elaboración de un Tratado fundamental, de una verdadera Constitución para la Unión.

Una vez determinada la opción política fundamental, el siguiente paso será la simplificación de los Tratados mediante la elaboración de un texto de referencia que incorpore la Carta de los Derechos fundamentales. Conlleva la supresión de los tradicionales pilares y la concesión a la UE de personalidad jurídica. Sin embargo, respecto de la supresión de los pilares tradicionales, conviene señalar que la Comisión Europea contempla un marco institucional único donde van a coexistir distintos procedimientos, es decir, el método comunitario no siempre se va a aplicar de idéntica forma a los ámbitos que en la actualidad derivan del segundo y tercer pilar. Por lo tanto, los procedimientos decisorios se adaptarán a la naturaleza de la acción contemplada, al ámbito material de que se trate.

Siguiendo las recomendaciones del Informe presentado por el Instituto Universitario Europeo, la Comisión se inclinó por la reorganización de los Tratados atendiendo a cierta jerarquía en las disposiciones derivada de su naturaleza fundamental o de aplicación. Así, las normas de carácter fundamental –derechos fundamentales, reparto de poder, principios rectores de las políticas comunes, etc.- se integrarían en una parte o sección del Tratado bien diferenciada de las restantes normas de aplicación que además se rigen por procedimientos de revisión más laxos que aquellos relativos a las disposiciones fundamentales. El resultado será un Tratado constitucional para la Unión Europea llamado a coexistir con las Constituciones nacionales que clarificará la organización original de los poderes públicos europeos y que los ciudadanos de la Unión vislumbrarán como verdadera Constitución para la UE.

En aras de alcanzar los objetivos anteriormente enunciados, la Constitución de la UE debe unificar la Unión Europea y las Comunidades, dotando a la Unión Europea de personalidad jurídica; definir el papel de las instituciones; perfilar los procedimientos de decisión aplicables según la naturaleza de la acción contemplada; consagrar los Derechos fundamentales de la Unión Europea; identificar y agrupar las disposiciones de carácter fundamental separándolas de las de mera aplicación; examinar las modalidades de adopción y entrada en vigor del Tratado constitucional; clarificar las competencias ante la existencia de una serie de lagunas o déficits –claridad, responsabilidad, proximidad y eficacia-.²⁶⁵

Abundando en materia competencial, el Tratado constitucional debe enunciar de forma clara los principios que delimitan la acción de la UE: el Principio de Atribución de competencias, los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad y el de Primacía del Derecho de la Unión sobre la legislación nacional. En lo que

²⁶⁵ La complejidad de los procedimientos y el número de instrumentos pone de relieve la falta de claridad. La insuficiente responsabilidad se produce ya que quienes toman las decisiones no rinden cuentas a los ciudadanos. El déficit de proximidad deriva de que a veces se incumple el Pº de Subsidiariedad. El déficit de eficacia se produce porque las decisiones son lentas y las acciones europeas no colman las expectativas de los ciudadanos.

respecta al reparto de poder, la originalidad del proyecto europeo se pone de manifiesto, entre otros aspectos, en que la gran mayoría de políticas además de revestir una dimensión nacional, adquiere una dimensión europea. A la luz de los Tratados, las áreas de competencia exclusiva son escasas. Predominan las acciones compartidas y complementarias. En consecuencia, la Comisión se muestra partidaria de la cooperación, de la acción concertada y coordinada entre la Unión y los Estados.²⁶⁶ Con objeto de promover este enfoque cooperativo parece conveniente, concretar, en los ámbitos objeto de la cooperación, el grado de intensidad que debería tener la acción europea, de manera que se favorece la acción conjunta y se preserva el ejercicio de las competencias nacionales. Asimismo, tomando en consideración el carácter dinámico de la construcción europea, la Comisión se pronuncia a favor de una fórmula de reparto de poder que no encorsete de forma rígida y artificial la acción de la UE. Sobre este punto, aflora el siguiente interrogante: ¿es necesario reducir las posibilidades de recurrir al artículo 308?. La Comisión, en la línea de un grupo numeroso de miembros de la Convención, se inclina por delimitar mejor el uso del citado precepto. En consecuencia, hay que revisar los objetivos comunes -artículo 3 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea- y, si fuera necesario, aclarar los poderes de acción necesarios para su consecución.

La Constitución Europea también debe racionalizar las modalidades de acción de la Unión. Ciertamente, algunas normas de los Tratados tienen una eficacia directa, otras exigen una intervención legislativa o la adopción de medidas de ejecución. En otros supuestos, el objetivo a alcanzar requiere del nivel europeo acciones más intensas, que dejan poco espacio para la iniciativa nacional -normas o decisiones que deben aplicarse con uniformidad en todos los Estados miembros-. Por el contrario, en ocasiones, la acción europea favorece la actuación amplia de las autoridades nacionales -coordinación de políticas-. Igualmente, a lo largo de las últimas décadas han aparecido nuevas formas de concertación como el método abierto de coordinación. En definitiva, esta

²⁶⁶ Aunque determinadas disposiciones del Tratado excluyen toda forma de armonización -salud, cultura, educación- la acción colectiva ha conocido importantes logros (Programa Erasmus).

multiplicidad de actuaciones cristaliza en una variedad de instrumentos. Por lo tanto, la racionalización de las modalidades de actuación de la Unión repercutirá en una mayor coherencia y simplificación de los instrumentos.

Si atendemos a la arquitectura institucional, en el Federalismo supranacional la Comisión ostenta un papel relevante. Al principio, la Comisión se dedicaba esencialmente a la aplicación del Derecho comunitario y a la elaboración de las distintas políticas europeas, para preparar el ejercicio de su derecho de iniciativa. Con posterioridad, conforme la Unión fue asumiendo más funciones, se añadieron la gestión de las políticas comunitarias, la ejecución del presupuesto y de los programas comunitarios. En el desarrollo de estas tareas, se espera de la Comisión que actúe con la agilidad que permiten los medios de información y comunicación. Otro factor de evolución importantísimo ha sido la ampliación de la UE al centro y este de Europa, que ha supuesto mayor complejidad en el funcionamiento interno de la Unión.

En cualquier caso, las nuevas medidas organizativas que se adopten para preservar la capacidad de acción de la Comisión en este nuevo entorno, deberán respetar el principio de colegialidad. Este principio significa que cada miembro de la Comisión participa en la toma de decisiones en igualdad de condiciones, independientemente del Estado miembro de su nacionalidad, y que las decisiones comprometen colectivamente a todos los miembros del Colegio.

En lo que respecta a la composición, a la luz de la ampliación es preciso revisar la composición del Colegio limitando a 20 el número de miembros de la Comisión con un sistema de rotación igualitario, pues un Colegio de veinticinco miembros no resultará eficaz.

El funcionamiento del Colegio difiere del de un Gobierno nacional. Ciertamente, la cohesión en los gobiernos nacionales se funda en la pertenencia a una misma tendencia política o intereses de coalición y se sustenta en una mayoría

parlamentaria para la ejecución de su programa político. Esto explica que los gobiernos nacionales puedan componerse de un número elevado de ministros sin que ello menoscabe su capacidad de acción. El sistema institucional de la Unión excluye esta situación en su fase actual de desarrollo. La legitimidad y coherencia de la Comisión vienen garantizadas por su procedimiento de nombramiento, pero también por su funcionamiento colegiado.

De conformidad con el Dictamen de 26 de enero de 2000 sobre las reformas institucionales²⁶⁷, al frente de la Comisión se alzaría un Presidente *fuerte*, con amplias atribuciones de dirección política y en la organización del Colegio. Así, el Presidente tendría un voto de calidad en las deliberaciones de la Comisión y el poder de oponerse a las iniciativas que considerara inoportunas, así como la capacidad de destituir a los miembros de la Comisión. Asimismo, podría atribuir, o no, carteras y servicios a los miembros de la Comisión y encomendar a algunos Comisarios misiones específicas que no requieran necesariamente el apoyo de toda una Dirección General. Nombraría también a los Vicepresidentes, que coordinarían y dirigirían la actuación de algunos de sus colegas. Por último, el Programa anual debería imponerse como un instrumento de coherencia y eficacia para garantizar el respeto de la orientación política definida por el Presidente. Por ello, la actuación de la Comisión se enmarcaría en un proceso cada vez más integrado de planificación estratégica, programación y consignación presupuestaria por actividad. Los ciclos de planificación estratégica y programación permitirán fijar las prioridades políticas y las actividades fundamentales de la Comisión y definir los objetivos a medio y largo plazo que conformen el programa de trabajo.

²⁶⁷ COM (2000) 34 – *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito.*

2º) El Libro Blanco sobre la Gobernanza.

El Libro Blanco sobre la Gobernanza europea²⁶⁸ ofrece una perspectiva nada desdeñable sobre el *federalismo supranacional* por el que aboga la Comisión.

En primer lugar, cabe destacar el concepto de “gobernanza” que acuña el Libro. La “gobernanza” designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de poderes en el seno de la UE, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia.

La reforma de la gobernanza aborda la cuestión de cómo la UE utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos. Se refiere a la manera como las cosas podrían y deberían hacerse. El objetivo es abrir el proceso de decisión política para dotarlo de unos mayores niveles de integración y responsabilidad. Un mejor uso de sus poderes debería permitir a la UE una conexión más directa con sus ciudadanos y dar lugar a políticas más eficaces. Con este propósito, la Unión deberá combinar más eficazmente diferentes instrumentos de acción pública, tales como la legislación, el diálogo social, la financiación estructural o los programas de acción.

En consecuencia, el modelo político que esboza el Libro Blanco es el de la democracia europea, que se concreta fundamentalmente en dos grandes líneas de actuación: acercar la Unión a sus ciudadanos²⁶⁹, lo que conlleva la participación de éstos en el proceso político europeo, e introducir principios democráticos en el funcionamiento de la UE.

Igualmente, el método comunitario constituye una pieza indispensable en este entramado.²⁷⁰ El método comunitario ha demostrado su utilidad durante casi

²⁶⁸ *La Gobernanza europea, Un Libro Blanco*. Bruselas, 25. 7. 2001, COM 2001, 428 final.

²⁶⁹ El gran reto al que se enfrenta la UE es la renovación del proceso político europeo. El desencanto de los ciudadanos representa para la UE un especial desafío. Dado el nivel de integración alcanzado, la población abriga semejantes expectativas ante la UE que ante las políticas e instituciones nacionales.

medio siglo y puede seguir haciéndolo siempre que se actualice para dar respuesta a las nuevas realidades y desafíos. Recordemos que el método comunitario es una característica indiscutible del federalismo supranacional. El Libro Blanco lo coloca en un lugar sobresaliente de la ingeniería “mecánica” europea. Ciertamente, reconoce que garantiza la diversidad, la eficacia y el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, desde el más pequeño hasta el más grande. Y ello gracias a que hace las veces de catalizador de los distintos intereses a través de dos filtros sucesivos: el filtro del interés general que encarna la Comisión, y el filtro de la representación democrática, europea y nacional, que proyectan respectivamente el Consejo y el Parlamento Europeo, las dos instancias legislativas de la Unión. El método comunitario reposa sobre el principio del equilibrio institucional. Cada institución desempeña una función característica y, por este motivo, es importante e imprescindible para el logro de los objetivos de la UE.²⁷¹ La renovación o actualización del método comunitario significa que la Comisión proponga y ejecute las políticas, el Consejo y el Parlamento adopten las decisiones, y los agentes nacionales y regionales participen en el proceso político europeo.

La credibilidad de la Unión dependerá de su capacidad para aportar un valor añadido a las políticas nacionales y responder más eficazmente a las preocupaciones de los ciudadanos en la escena europea y mundial. El Libro Blanco identifica los instrumentos necesarios para aumentar la coherencia de las políticas de la Unión y facilitar la labor de las distintas instituciones. Subraya la necesidad de una acción comunitaria equilibrada y proporcional a los objetivos

²⁷⁰ La UE debe reavivar el espíritu originario de los Tratados y aprovechar la flexibilidad que ofrecen.

²⁷¹ De acuerdo con el Libro Blanco, la Comisión Europea es a título exclusivo la encargada de formular propuestas legislativas y políticas. La naturaleza independiente de esta institución favorece su función ejecutiva, su cometido de actuar como guardiana de los Tratados y la representación de la Comunidad en las negociaciones internacionales. De otro lado, la función legislativa, esto es, la adopción de los actos legislativos y presupuestarios corresponde al Consejo (voz de los Estados miembros) y al Parlamento Europeo (garante de los intereses de la ciudadanía europea). El uso de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo preserva la eficacia y hasta la viabilidad de la toma de decisiones. En tercer lugar, la ejecución de las políticas incumbe a la Comisión y a las autoridades nacionales. Por último, el Tribunal de Justicia garantiza el respeto del Estado de Derecho.

políticos perseguidos. La reforma de la gobernanza europea consolidará la capacidad de la UE para influir en el curso de los acontecimientos mundiales.

El federalismo supranacional perfilado en *Un Proyecto para la UE* se enriquece y completa con la aportación del Libro Blanco al incidir éste en la vocación democrática del proyecto europeo. En efecto, tal y como señalábamos arriba, el modelo político de la Unión Europea es el de una democracia basada en el Estado de Derecho y anclada en los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.²⁷²

La UE ya no va a ser juzgada exclusivamente en función de su aptitud para eliminar obstáculos al comercio o para crear un mercado interior. Hoy por hoy, su legitimidad es una cuestión de participación y compromiso. En consecuencia, el modelo lineal consistente en decidir las políticas desde arriba debe ser sustituido por la interacción, por la participación a todos los niveles, desde la definición de las políticas hasta su aplicación. El sistema político que perfila la Comisión aspira a fomentar la participación en la elaboración y aplicación de las políticas de la UE.

La esencia de la democracia se encuentra en la participación de los ciudadanos en el debate público. Para ello, deben tener acceso a una información fiable sobre los asuntos europeos y seguir con detalle cada una de las etapas del proceso político. En aras de paliar el déficit democrático actual, entre otras iniciativas, las instituciones y los Estados miembros fomentarán una comunicación más activa con la opinión pública sobre las cuestiones europeas. La política de

²⁷² Apertura. Las instituciones deberían llevar a cabo una comunicación más activa sobre la labor de la UE y sus decisiones, utilizar un lenguaje accesible al público en general. Así se favorecería la confianza en el proyecto común. Participación. De los ciudadanos en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión. Responsabilidad. Es preciso que las instituciones, los Estados y el resto de agentes que participan en la elaboración, desarrollo y aplicación de las políticas europeas asuman la responsabilidad que les incumbe. Eficacia. Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. Coherencia. Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. A medida que las tareas de la Unión son más complejas, la necesidad de coherencia se hace más patente. En suma, se requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo.

comunicación de la UE proporcionará información de forma adaptada a las necesidades y preocupaciones locales y en todas las lenguas oficiales de la Unión. Las tecnologías de la información y comunicación coadyuvarán en este sentido. Así, el sitio Web EUROPA de la UE se convertirá en una plataforma interactiva de información, diálogo y debate, conectando las distintas redes que operan en toda la Unión. Se trata de crear un “espacio” transnacional donde los ciudadanos de los distintos países puedan discutir sobre los asuntos europeos. De este modo, los responsables políticos se mantendrán en contacto con la opinión pública europea y conocerán qué proyectos cuentan con el respaldo de la ciudadanía. Asimismo, se fortalecerá el sentimiento de pertenencia a Europa, la conciencia o la identidad europea, al experimentar los ciudadanos que los asuntos europeos se encuentran en el centro de sus vidas y que los líderes políticos les tienen en cuenta.

La construcción de la democracia europea exigirá un elenco de medidas y estrategias que resumimos a continuación:

- .- procedimientos transparentes, fáciles de seguir y entender. Para establecer una conexión entre la Unión Europea y sus ciudadanos, es preciso definir claramente las políticas y objetivos en el marco de una visión global de las metas de la UE y simplificar los procesos de modo que los ciudadanos entiendan mejor el proyecto político europeo;
- .- interacción con organismos regionales y locales, y con la sociedad civil, evidentemente con vistas a la elaboración de las políticas;
- .- introducir una mayor flexibilidad en los métodos de aplicación de la legislación comunitaria que permita tener en cuenta las peculiaridades regionales y locales;
- .- establecer acuerdos de asociación que comprometan a la Comisión a un mayor nivel de consulta sobre la política de la UE;
- .- fomentar un mayor uso de los distintos instrumentos de acción pública;
- .- simplificar el derecho comunitario y animar a los Estados miembros a que procedan de igual modo con las reglamentaciones nacionales de aplicación de la legislación comunitaria;

- .- dialogar con los agentes gubernamentales y no gubernamentales de los terceros países en el marco de elaboración de propuestas políticas que revistan una dimensión internacional;
- .- introducir los cambios pertinentes en materia de representación internacional de modo que la UE pueda expresarse con una sola voz;

El Libro Blanco identifica los objetivos de la nueva democracia europea: la paz, el crecimiento, el empleo y la justicia social, que no sólo deben lograrse en el continente europeo, sino también promoverse en el exterior. En consecuencia, la Unión necesita hablar con una sola voz y estar representada en los foros internacionales y regionales, especialmente los relativos a temas económicos y financieros, al medio ambiente o a las políticas de desarrollo y competencia. Los Tratados deberían introducir cambios que concedieran mayor visibilidad para la UE.

La integración por etapas que ha venido caracterizando el desarrollo de la UE ha tendido a compartimentar las políticas en ámbitos sectoriales con diferentes objetivos e instrumentos, por lo que la capacidad de mantener la coherencia se ha visto reducida. Los actuales métodos de trabajo de las instituciones y sus relaciones con los Estados miembros les impiden asumir el liderazgo necesario. Para ello, las instituciones y los Estados miembros deben colaborar en la configuración de una estrategia global articulada en torno a las políticas y el funcionamiento de las instituciones.

Con vistas a centrar las políticas de la UE, la democracia europea deberá definir más claramente sus objetivos a largo plazo. En el marco del objetivo global de un desarrollo sostenible, tendrá por ejemplo que mejorar el capital humano de que dispone, así como sus conocimientos y aptitudes, reforzar la cohesión social y la competitividad, responder al desafío medioambiental, potenciar la diversidad territorial, y, por último, contribuir a la paz y a la estabilidad regional. Tal y como se ha apuntado en páginas anteriores, el método comunitario, *clef de voute* de esta variante del federalismo, es el mecanismo esencial si se quiere mejorar la calidad

de sus políticas. Cada institución desplegará sus funciones esenciales. La Comisión, en iniciar y ejecutar las decisiones, el Consejo y el Parlamento, en adoptar la legislación y los presupuestos –recurriendo al voto por mayoría cualificada en el Consejo-, el Consejo Europeo, en fijar las orientaciones políticas, y el Parlamento, en controlar la ejecución del Presupuesto y de las políticas de la Unión.

Con respecto a la ejecución de las políticas, la simplificación de la legislación comunitaria y la diversificación y utilización combinada de los instrumentos políticos contribuirá eficazmente. Asimismo, el recurso a las agencias reguladoras favorecerá la ejecución y el control de las políticas en determinados ámbitos. Por otro lado, si se pretende que el sistema europeo resulte más transparente y fiable a los ojos de sus ciudadanos, es conveniente que se precise de forma clara la responsabilidad de cada cual en la ejecución de las políticas. Con frecuencia, la Comisión asume gran protagonismo en la ejecución de políticas, por lo que la legislación debe clarificar las condiciones y límites dentro de los cuales la Comisión desempeña su papel ejecutivo. El Parlamento y el Consejo, en el ejercicio de su función legislativa, deberían llevar a cabo el seguimiento y control de la actuación ejecutiva de la Comisión.

Una de las manifestaciones más brillantes de los sistemas democráticos hace referencia a los mecanismos de funcionamiento y a los principios que rigen la actividad de sus órganos e instituciones. A este respecto, subrayamos que la Unión ha evolucionado desde métodos diplomáticos –la conferencia intergubernamental- a las formas democráticas –los mecanismos supranacionales- con políticas que inciden profundamente en las sociedades nacionales y en la vida cotidiana de los ciudadanos. Entre las iniciativas más sobresalientes del Libro Blanco destaca la *reconducción de las instituciones* en aras de una mayor democracia en su funcionamiento.

Por un lado, la Comisión debe desarrollar las funciones establecidas en el Tratado: La iniciativa política, la ejecución, el cumplimiento del derecho comunitario y representación internacional de la Comunidad. Debe utilizar de

forma más segura y selectiva su derecho de iniciativa a fin de salvaguardar el interés general europeo. Un mayor grado de consulta y participación, el uso del conocimiento de los expertos y un nuevo enfoque de planificación a medio plazo permitirá analizar en condiciones idóneas las peticiones de las instituciones y grupos de interés sobre las iniciativas políticas. Por otro lado, el Consejo y el Parlamento, exponentes de la función legislativa, deben ejercer su control sobre la forma en que la Comisión desempeña su labor ejecutiva. La división de las funciones legislativa y ejecutiva acerca el sistema europeo a los patrones democráticos y favorece la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En este sentido, se hace necesaria una gradual ampliación de los ámbitos en los que el Consejo y el Parlamento deciden conjuntamente –la codecisión- con semejante peso específico. Por su parte, el Parlamento Europeo debería reforzar su control de la ejecución del presupuesto y de las políticas de la Unión Europea. A tal fin, se recomienda la revisión de los ámbitos sujetos al procedimiento de codecisión. Asimismo, es necesaria una coordinación más efectiva de las distintas formaciones del Consejo de tal modo que el Consejo Europeo se dedique a la definición de objetivos estratégicos y a una supervisión más eficaz de la forma en que la Unión los alcanza. Por ejemplo, el Consejo de Asuntos Generales integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores, ha perdido su capacidad para fijar las orientaciones políticas y ejercer un arbitraje entre los distintos intereses sectoriales en conflicto. El Parlamento Europeo y todos los parlamentos nacionales de la Unión deberían dedicarse más activamente a estimular el debate público sobre el futuro de Europa y sus políticas. En efecto, la fuerte interdependencia entre los cambios que se producen en el contexto nacional, las acciones comunitarias y la evolución internacional, aconsejan respuestas coordinadas que deben empezar a discutirse en las asambleas parlamentarias, en razón de la vocación democrática de la UE. Por último, hay que impulsar también la participación más efectiva de los agentes nacionales en la elaboración, aplicación y control de las normas y programas comunitarios. Para ello se hace necesario el diálogo, la descentralización y la cooperación entre las distintas administraciones, nacionales y europeas. Por otra

parte, cuanto mayor sea la participación de los agentes nacionales y regionales en las políticas europeas, mejor preparados estarán para informar a su ciudadanía acerca de dichas políticas.

El Libro Blanco abre el camino hacia una modificación de los Tratados y presenta un modelo de organización política de corte federal, enraizada en los principios democráticos y que se mantiene fiel al espíritu originario del proyecto al apostar por la renovación del método comunitario.

3º) La *Constitución Penélope*. Las aportaciones de *El Proyecto Penélope* al Federalismo supranacional.²⁷³

Con carácter previo a la elucubración científica, es preciso subrayar que el documento de trabajo no vincula a la Comisión Europea, tal y como recalca el mismo.²⁷⁴

El Proyecto Penélope aparece encabezado por un pensamiento de Paul Claudel²⁷⁵, que revela la vocación de ensamblar la obra comunitaria precedente dotando a la UE de una Constitución que sustituyera los actuales Tratados. Ciertamente, en los apartados preliminares se hace constar que el objetivo del documento de trabajo no es otro sino ofrecer una visión general de contenido de una futura Constitución de la Unión Europea, sin afectar al acervo comunitario ni consagrar competencias nuevas.²⁷⁶

²⁷³ *Estudio de Viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea*. El Documento de trabajo, de 4 de diciembre de 2002, se elaboró a petición del Presidente de la Comisión Europea PRODI y de acuerdo con los Comisarios BARNIER y VITORINO, por un grupo de trabajo constituido bajo la responsabilidad de François LAMOUREUX y compuesto por Marie LAGARRIGUE, Paolo STANCANELLI, Pieter VAN NUFFEL y Alain VAN SOLINGE, con la asistencia técnica de Marguerite GAZZE.

²⁷⁴ La *Constitución Penélope*, en su página 2, resalta que “el presente estudio de viabilidad no vincula a la Comisión Europea”.

²⁷⁵ “Es útil tener ideas de conjunto aun cuando sean falsas, ya que una visión de conjunto se parecerá siempre más a una verdad de conjunto que una visión de detalles”.

²⁷⁶ De conformidad con el principio del “Derecho constante”.

Penélope reproduce, en lo esencial, la contribución emanada del Praesidium de la Convención Europea.²⁷⁷ Así, persigue la elaboración de un proyecto de “texto de carácter constitucional” que unifique el conjunto de los Tratados actuales mediante la fusión del Tratado de la UE con los Tratados comunitarios y el abandono de la distinción entre los pilares, y que integre la Carta de los Derechos Fundamentales. *Penélope* simplifica los Tratados, que incluyen cientos de disposiciones de importancia y alcance muy diferentes, mediante la supresión de preceptos obsoletos, redundantes o inútiles; distinguiendo entre disposiciones de naturaleza *constitucional* –derechos fundamentales, organización de los poderes, principios de las políticas- y disposiciones de aplicación, que requieren de procedimientos menos vinculantes.²⁷⁸ A la simplificación se añade cierta actualización a través de la introducción de conceptos nuevos -por ejemplo, sociedad de la información, gobernanza, sociedad del conocimiento-, o de nuevos modos de actuación –método abierto de coordinación-. El resultado en cifras es el siguiente: partiendo de un acervo (Tratados, Carta) de aproximadamente 225 páginas, sin contar los protocolos, el trabajo de síntesis y simplificación conduce a la mitad; es decir, a 125 páginas.²⁷⁹ Exceptuando las Actas adicionales, la *Constitución Penélope* ocupa menos de 100 páginas.

La estructura de *Penélope* se articula en torno a tres partes:

- .- Principios. Contienen las disposiciones institucionales fundamentales con indicación de los objetivos esenciales de cada política.
- .- Derechos fundamentales. Reproduce el texto de la Carta íntegramente, añadiendo tres artículos operativos.²⁸⁰

²⁷⁷ *Anteproyecto de Tratado Constitucional* de 28 de octubre de 2002 (CONV 369/02).

²⁷⁸ A diferencia del Proyecto del Praesidium, la *Constitución Penélope* no recoge una clasificación rígida de las competencias –exclusivas, concurrentes, nacionales- y describe de forma más detallada las misiones de la Unión y los objetivos de las políticas.

²⁷⁹ Aplicando el criterio de los caracteres, es decir, el número de letras y cifras sin contar los espacios, se llega a 270.000 caracteres, que han de compararse con un punto de partida de 460.000 caracteres.

²⁸⁰ Los miembros del grupo de trabajo son conscientes de que la inserción del texto de la Carta en la Constitución por razones políticas dificulta la lectura, por lo que una alternativa sería incluir la Carta como Acta adicional.

.- Políticas. Esta parte describe el contenido de las políticas y sienta el fundamento jurídico de su aplicación. Se articula en cuatro partes: políticas de desarrollo del modelo europeo de sociedad (mercado interior y sus políticas de acompañamiento); política económica y monetaria; política de consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia, y política de relaciones exteriores.

A la *Constitución Penélope* se adjuntan cinco actas adicionales, que son parte integrante de la misma pero pueden modificarse –salvo las Actas adicionales 1 y 2- en condiciones menos rígidas que la Constitución.²⁸¹

El Anteproyecto de Constitución viene acompañado, asimismo, de un acuerdo relativo a su entrada en vigor con el fin de proponer una solución al problema de la situación creada por el Estado que se niegue a ratificar el nuevo Tratado.

Los Principios son los siguientes:

.- Generalización del método comunitario –derecho de iniciativa de la Comisión, voto por mayoría cualificada, codecisión-.

.- Focalización de cada institución en torno a sus funciones esenciales. Por ejemplo, el Consejo y el Parlamento ejercen la función legislativa. El Consejo, por otra parte, ejerce un poder de decisión en colaboración con la Comisión en los capítulos de política económica, relaciones exteriores y cooperación policial. El carácter residual de este poder ejecutivo de decisión del Consejo es la causa de que no se considere como institución a la Presidencia de la Unión. En su lugar, la administración de la Unión se reserva a la Comisión.

.- Reagrupación y clasificación de los actos: la ley para la función legislativa, el reglamento para la ejecutiva, etc. La ley sustituye –como acto de derecho derivado de primer rango- a los reglamentos, las directivas y las decisiones marco. *Penélope* define específicamente el contenido esencial y las características

²⁸¹ Acta adicional 1, Defensa; Acta adicional 2, Utilización pacífica de la energía atómica; Acta adicional 3, Asociación de los Países y Territorios de Ultramar; Acta adicional 4, Disposiciones institucionales complementarias; Acta adicional 5, Aplicación territorial, protocolos, disposiciones transitorias y diversas.

de las leyes. Así, distingue entre ley orgánica, que rige la organización de las instituciones y el funcionamiento de la Unión, y ley ordinaria.

.- Sistematización del voto por mayoría cualificada –simple o reforzada-. Se suprime la unanimidad, incluso para la reforma de la Constitución. Tan sólo se conserva para las nuevas adhesiones.

.- Revisión del procedimiento de codecisión, que se acota en plazos precisos, y simplificación del procedimiento presupuestario.

.- Elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo por mayoría reforzada –dos tercios de los miembros que lo componen- y confirmación por el Consejo Europeo por mayoría cualificada reforzada.

.- Incorporación del Secretario de la Unión para las relaciones exteriores en la Comisión con un estatuto especial.

.- Doble responsabilidad de la Comisión ante el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo que deciden por mayorías reforzadas.

Esta arquitectura institucional se diferencia, no obstante, de la perfilada por el Praesidium de la Convención en algunos puntos. En primer lugar, *Penélope* configura al Consejo Europeo como una formación –la más importante- del Consejo, no como institución diferenciada. Así pues, este enfoque cierra el paso a una Presidencia del Consejo Europeo o del Consejo con tareas distintas de las de presidir u organizar los trabajos. En segundo lugar, no recoge la idea de un Congreso. Por último, tampoco contempla la posibilidad de acciones intergubernamentales en el seno de la Unión, que entrañan el riesgo de una reintroducción disfrazada de los pilares.

En el marco de las competencias, el sistema actual plantea un problema de claridad, ya que los Tratados enumeran de manera muy general los ámbitos de actuación de la Unión, sin precisar los supuestos y el alcance o modalidad de la intervención. La solución que ofrece *Penélope* también difiere de la propugnada por la Convención. Esta última se inclina por una clasificación en cuatro tipos: exclusivas, compartidas, ámbitos de acción de apoyo y acciones conjuntas de los Estados miembros. *Penélope*, sin embargo, descarta una clasificación rígida de

competencias en la línea de argumentaciones precedentes de la Comisión.²⁸² Por el contrario, la *Constitución Penélope* pretende conjugar claridad, eficacia y flexibilidad. Presenta las distintas políticas y acciones haciendo hincapié en la diferente gradación de responsabilidades, a título principal o no, que se atribuyen a la Unión –armonización, coordinación...-. Concretamente, las políticas y acciones de la Unión según Penélope son:

.- Políticas principales. Comprenden las políticas que la UE asume a título principal mediante la adopción de iniciativas que sirven de marco o incluso sustituyen –al menos parcialmente- la acción de los Estados miembros. Por ejemplo, el espacio de libertad, seguridad y justicia, el mercado interior, la competencia, la política económica y monetaria, agricultura y pesca, transportes, utilización pacífica de la energía nuclear...

.- Políticas de acompañamiento. Comprenden las políticas que completan la labor de los Estados miembros mediante la coordinación y la convergencia de sus políticas nacionales –cohesión económica y social, política social y empleo, medio ambiente, investigación y desarrollo tecnológico, protección de los consumidores, redes transeuropeas, sanidad... Las políticas de acompañamiento completan e impulsan la eficacia de las políticas principales sin sustituir la acción de los Estados miembros.

.- Acciones complementarias. Respaldan las políticas nacionales –educación, formación profesional, cultura, medios audiovisuales, competitividad industrial, protección civil, utilización del espacio- y se desarrollan de manera coherente con las políticas principales y las de acompañamiento, aunque sin utilizar los mismos instrumentos.

La política de relaciones exteriores no se engloba en ninguna de las categorías anteriores, sino que aparece descrita de forma separada en el capítulo cuarto de la Parte primera de la *Constitución Penélope*. Abarca todo el ámbito de las relaciones exteriores: la política exterior y de seguridad común, la política de relaciones económicas exteriores y la política de desarrollo sostenible, la política de

²⁸² Véase, en particular, la Comunicación de la Comisión a la Convención, de 22 de mayo de 2002, *Un Proyecto para la Unión Europea*, COM 2002, 247, pp. 21-22.

cooperación al desarrollo y el capítulo externo de las políticas internas. Se agrupan así en un marco global todos los elementos de la política exterior, lo que facilitará que la Unión -primera potencia comercial, primer donante de ayudas humanitarias y técnicas, primer accionista del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo- pueda tener un peso mayor en la escena internacional.

Al contrario que el Tratado EURATOM, el Tratado CE de 1957 no contenía ningún capítulo consagrado a las relaciones exteriores, que se encontraban diseminadas fundamentalmente en tres disposiciones -política comercial, acuerdos internacionales y acuerdos de asociación-. El Acta única primero y posteriormente los Tratados de Maastricht y Ámsterdam introdujeron en el Tratado la política exterior y de seguridad común, aunque sin aplicar el método comunitario.²⁸³ Una de las consecuencias de esta situación es que hoy la Unión no tiene una política exterior global, sino una yuxtaposición de competencias variables según los ámbitos -política comercial, cooperación al desarrollo, aspectos externos de las políticas internas, política exterior y de seguridad común- con procedimientos de adopción de decisiones muy diferentes.

Por otra parte, la política exterior y de seguridad común reviste un carácter peculiar en el sistema actual de competencias, dado que los Estados miembros tienden a considerar que la política exterior debería orientar las políticas sectoriales.

La *Constitución Penélope*, en el ámbito de las relaciones exteriores, consagra los siguientes criterios respecto de la toma de decisiones. El Consejo Europeo define los principios y orientaciones generales de la política exterior. El Consejo sigue ocupando el centro del sistema decisorio: asistido por un Comité de Relaciones Exteriores, celebra acuerdos internacionales, adopta acciones comunes, aprueba

²⁸³ Al no aplicarse el método comunitario, entra en funcionamiento la regla de la unanimidad, la representación por la Presidencia. No tiene lugar, por lo tanto, la iniciativa de la Comisión ni intervienen el Parlamento o el Tribunal de Justicia.

declaraciones y define sanciones. Decide por mayoría cualificada a propuesta de la Comisión o, en su caso, del Secretario de la Unión, y consulta al Parlamento sobre todos los acuerdos. Conviene incidir en que los actos de naturaleza legislativa, tales como el régimen de importación o los programas de cooperación financiera y técnica, se adoptan por ley mediante codecisión entre el Parlamento Europeo y el Consejo.

La creación en el seno de la Comisión de la función de Secretario de la Unión, a su vez Vicepresidente de la Comisión, permitirá que la Unión pueda dotarse de una capacidad nueva de iniciativa, visibilidad y ejecución en el ámbito exterior y de seguridad común, al tiempo que garantizará, siempre bajo la autoridad del Presidente de la Comisión, la coherencia del conjunto de iniciativas y acciones en el ámbito de las relaciones exteriores. Estas funciones justifican que se confiera al Secretario un estatuto particular, basado en una estrecha relación de confianza con el Consejo Europeo. Durante un periodo transitorio, cuya duración deberá determinarse, el Secretario de la Unión, en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, ejercerá el derecho de iniciativa de la Comisión en determinadas condiciones.

Los principios de atribución, de un lado, y de subsidiariedad y proporcionalidad, de otro, rigen la distribución de competencias y su ejercicio. *Penélope*, en lo que hace a estos principios, intensifica el autocontrol de las instituciones, la supervisión de los Parlamentos nacionales y la motivación de los actos legales. Subrayamos que *Penélope* no crea ningún nuevo órgano para realizar el control de la subsidiariedad en aras de no recargar el sistema institucional.

La *Constitución Penélope* preserva la flexibilidad de la acción de la Unión mediante una cláusula análoga al artículo 308 del Tratado CE. Ciertamente, *Penélope* contempla un fundamento jurídico que permite la actuación de la Unión para lograr los objetivos de la Constitución a falta de poderes de acción específicos. La posibilidad de acción no se limita –como sucede en el actual artículo 308- al

funcionamiento del mercado común, sino que se extiende al conjunto de las políticas de la Unión. Asimismo, la operatividad de este mecanismo no depende ya de la unanimidad en el Consejo. Los actos en cuestión deben ser adoptados, a propuesta de la Comisión, por el Consejo, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, decidiendo ambas instituciones por mayorías reforzadas.

El Preámbulo, con leves modificaciones, es fiel trasunto del Preámbulo CECA, el más antiguo –sin que por ello haya envejecido–, el de mayor belleza y el más lapidario.²⁸⁴ Entre las novedades, las referencias al modelo europeo de sociedad, al medio ambiente, al patrimonio cultural, a un destino compartido y a las responsabilidades de una potencia mundial.

La *Constitución Penélope* funda una Unión constituida por los Estados y pueblos europeos que comparten de forma solidaria una misma comunidad de valores y se comprometen a promover la paz, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo. Una Unión a la que se confiere personalidad jurídica, basada en los principios de libertad, democracia, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como de los valores espirituales y morales comunes a los Estados miembros. La Unión que configura la Constitución Penélope también es exponente del federalismo supranacional toda vez que, a la luz del artículo 1 apartado tres, la Unión administrará con arreglo a la fórmula federal determinadas competencias comunes. El calificativo federal, de un lado, pone de relieve, la naturaleza federal del proyecto; de otro, revela la aplicación del método supranacional.²⁸⁵ El Título II esclarece las consideraciones anteriores. En particular, el artículo 10.1.a afirma que la Unión aplicará políticas a título principal que encauzarán la acción de los Estados miembros y, cuando proceda, podrán sustituirla. Las políticas principales de la Unión, tal y como reza

²⁸⁴ Tratado sobre la Constitución de la Unión Europea, versión *Penélope*, página 2.

²⁸⁵ En efecto, entre otros rasgos ya descritos arriba, el método supranacional lleva inherente el federalismo. Así, con anterioridad a la puesta en marcha del proceso legislativo europeo, los Estados miembros han atribuido voluntariamente competencias a favor de las instituciones europeas de manera que, en principio –a salvo de los Estados complejos–, existen dos niveles de poder, el nacional y el europeo.

el artículo 11 y siguientes, son las relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, el mercado interior, la competencia, la política económica y monetaria, agricultura y pesca, transportes y la utilización pacífica de la energía atómica. En estos ámbitos *principales* opera el método supranacional que cristaliza en la producción normativa europea.

La *Constitución Penélope* promueve un sistema de democracia europea asentado sobre los valores contenidos en el Preámbulo y en el articulado inicial, la noción de ciudadanía, los derechos fundamentales consagrados en la Carta y el novedoso Título VI de la Parte primera -titulado *Vida democrática de la Unión*-. En particular, dicho título prohíbe cualquier discriminación por razón de nacionalidad. Ensalza el procedimiento uniforme de elección del Parlamento Europeo por sufragio universal y directo. Fomenta la transparencia de las actividades de las instituciones a través de la apertura al público de las sesiones plenarias del Parlamento Europeo y de las reuniones del Consejo Legislativo y mediante el acceso de los ciudadanos a los documentos de las instituciones o la información emitida por la Comisión acerca de las actividades de la Unión. En esta línea, establece el principio de consulta de las partes interesadas. Precisamos que de igual modo que existe una preocupación por la transparencia de las actividades de la Unión, se garantiza la protección de datos personales. Por último, el Tratado constitucional se inspira en *Penélope* al introducir un título relativo a la vida democrática de la Unión.

4º) El Parlamento europeo y el Federalismo supranacional.

El Parlamento Europeo ha mostrado siempre un firme compromiso con la realización de una “unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”, de acuerdo con los ideales definidos por los miembros fundadores de la CECA y la CEE. Esta unión cada vez más estrecha, que evocan los tratados fundacionales, no puede sino culminar en una Unión Política abierta al exterior, transparente, democrática y cercana a sus ciudadanos. Desde las primeras elecciones directas en junio de 1979, el Parlamento Europeo ha llevado a cabo

una labor incansable en pro de la Unión Política. Así, mediante la puesta en práctica, en un primer momento, de la estrategia de los proyectos constitucionales y, posteriormente, a raíz del fracaso del Proyecto Herman, haciendo uso de una técnica de “pequeños pasos” en el marco de los Tratados existentes, en función de las perspectivas. Son numerosísimas las iniciativas emprendidas²⁸⁶. Interesa prestar atención a tres documentos representativos del federalismo supranacional. En consecuencia, analizaremos, primeramente, las resoluciones de 14 de febrero de 1984 y de 10 de febrero de 1994, *Proyectos Spinelli* y *Herman*, respectivamente, que ilustran la estrategia de los proyectos constitucionales. A continuación, examinaremos el *Informe Duhamel sobre la Constitucionalización de los Tratados*, revelador de la posición más reciente del Parlamento Europeo, a la vez que ejemplo de la técnica de “pequeños pasos”.

a) El Informe Spinelli.²⁸⁷

El *Proyecto Spinelli* nació en un contexto de construcción europea en crisis²⁸⁸. El Parlamento europeo, imbuido de la legitimidad democrática que confiere la elección por sufragio universal directo, se propuso dar un nuevo impulso a la construcción europea²⁸⁹. Para ello, creó una comisión institucional permanente encargada de elaborar las propuestas de enmienda de los tratados existentes. Su

²⁸⁶ Resolución de 14 de febrero de 1984 sobre un Tratado por el que se constituye la Unión Europea; Declaración de Derechos y Libertades Fundamentales de 12 de abril de 1989; Resolución de 11 de julio de 1990 sobre las orientaciones del Parlamento Europeo acerca de un proyecto de Constitución para la Unión Europea; Declaración de la Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea de 30 de noviembre de 1990; Resolución de 12 de diciembre de 1990 sobre las bases constitucionales de la Unión Europea; Resolución de 10 de febrero de 1994 sobre las bases constitucionales de la Unión Europea; Resolución de 18 de noviembre de 1999 sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima conferencia intergubernamental; Resolución de 16 de marzo de 2000 sobre la Carta de los Derechos Fundamentales, etc.

²⁸⁷ Con carácter precedente a su adopción de fecha 14 de febrero de 1984, Altiero Spinelli presentó ante el Parlamento europeo –el nueve de junio de 1981– una Resolución firmada por 179 diputados que preconizaba la constitución de una Comisión para las reformas institucionales y que finalmente redactaría el proyecto de Tratado, expuesto por Spinelli a la Comisión –el 13 de junio de 1983 en el Instituto Universitario de Florencia– con motivo de la Sexta Conferencia Jean Monnet. PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio. *Historia política de la Unión europea, 1940-1995*. Editorial DYKINSON, S.L. p. 171-173.

²⁸⁸ El PE declara: “ (...) le processus de désagrégation intérieur et d’affaiblissement à l’égard de l’extérieur don’t souffre actuellement la Communauté”. PE, *Résolution sur la restructuration des politiques économiques et monétaires en rapport avec la décision du Conseil du 30 mai 1980, 17 juin 1981*, JOCE, C 172, 13 juillet 1981.

²⁸⁹ El PE declara: “ (...) Assumer pleinement l’initiative de donner un nouvel élan à la mise en place de l’Union européenne”. PE, *Résolution du 9 juillet portant création d’une commission institutionnelle*, JOCE, C 234 du 14 septembre 1981.

portavoz-coordinador, el diputado federal italiano Altiero Spinelli, vinculado al grupo comunista, redactó un proyecto de Tratado, adoptado por el Parlamento europeo el 14 de febrero de 1984, que pretendía crear una entidad jurídica basada en el acervo comunitario e intergubernamental. Pese a que no tuvo repercusiones jurídicas directas en los Estados miembros, contribuyó a relanzar la construcción europea e inspiró en gran medida las reformas posteriores²⁹⁰. El *Proyecto Spinelli* se ha calificado incluso de “verdadera Constitución para Europa²⁹¹”.

.- Preámbulo. Creación de la Unión.

El Preámbulo revela su vocación de relanzar la obra de la unificación democrática de Europa y de afirmar su identidad. Reconoce como principios fundamentales la democracia pluralista, el respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho. Propugna la consecución de una *unión cada vez más estrecha* que preserve la paz, la libertad, la solidaridad de los pueblos y su personalidad histórica, y fomente la participación de las colectividades regionales y locales en la construcción europea, invocando el principio de subsidiariedad. Para avanzar en pos de esta unión consagra el método “monnetiano” de las realizaciones graduales concretas, sometiendo las decisiones al consentimiento de Estados y pueblos²⁹².

La Primera parte hace referencia a la creación de la Unión; a la adhesión de nuevos miembros, estableciéndose como condición *sine qua non*, al margen del procedimiento previsto en el artículo 65, la de abrazar el régimen democrático; a la ciudadanía de la Unión; a los derechos fundamentales y a los derechos

²⁹⁰ LOUIS, J. V.: “En outre, il est peu contestable que sans le projet Spinelli, il n’y aurait pas eu d’Acte unique. (...) Même s’il paraît vrai que le projet Spinelli n’ait pas comme tel fait l’objet de délibérations du Conseil européen, de nombreuses suggestions formulées dans ces projets ont été réalisées par les révisions successives des traités et souvent des délégations reprenaient à leur compte, parfois, sans succès, des idées puisées dans ces travaux du Parlement”. *Les projets de constitution dans l’histoire de la construction européenne*, en *La Constitution de l’Europe*. Institut d’études européennes. Université Libre de Bruxelles, 2002, pp. 43, 44.

²⁹¹ MAURY, J. P.: “ (...) un projet de traité qui présente en fait une véritable constitution pour l’Europe”. *La construction européenne, la sécurité et la défense*. Presses Universitaires de France, 1996, p. 196.

²⁹² «Désireuses de réaliser leurs objectifs communs de manière progressive en respectant les étapes de transition nécessaires et en soumettant tout progrès ultérieur au consentement des peuples et des États». *Preámbulo*.

económicos, sociales y culturales. En este sentido, se establece la conveniencia de que la Unión se adhiera, en un plazo de 5 años, a los Pactos internacionales de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y de que, en ese mismo plazo, la Unión elabore su propia declaración de derechos fundamentales²⁹³. También se contemplan sanciones para aquellos Estados que infrinjan los principios democráticos y los derechos fundamentales. Las sanciones (artículo 44) incluso pueden consistir en suspender la participación del Estado infractor en el Consejo de la Unión, así como en todo órgano en que el Estado esté representado como tal.

Las cláusulas que siguen delimitan el territorio de la Unión, señalan su personalidad jurídica²⁹⁴, recaban el acervo comunitario y, por último, enumeran las instituciones.

- Objetivos, métodos de actuación y competencias de la Unión.

La segunda parte recoge los objetivos, los métodos de actuación y las competencias de la Unión. Entre los objetivos (artículo 9), cabe destacar el desarrollo económico, armonioso y justo de todos los pueblos, la eliminación progresiva de los desequilibrios regionales, la protección del Medio Ambiente, el progreso científico y cultural de los pueblos, la promoción de la seguridad, la paz y la cooperación, etc. Para alcanzar tales objetivos, la Unión actúa de acuerdo con los métodos de la acción común o de la cooperación entre los Estados miembros. El Tratado fija los ámbitos reservados para cada uno de tales métodos. Por *acción común* se entiende el conjunto de actos –internos o internacionales- normativos, administrativos, financieros y judiciales, así como los programas y recomendaciones propios de la Unión, que emanan de sus instituciones y se dirigen ya a éstas, ya a los Estados, ya a los individuos. La *cooperación* comprende los compromisos que adquieren los Estados miembros en

²⁹³ Paradójicamente, la Unión ha proclamado esta declaración diecisiete años más tarde (Cumbre de Niza, diciembre de 2001) de que el *Proyecto Spinelli* viera la luz, y doce años más tarde de las previsiones del Proyecto.

²⁹⁴ Ilustran, además, la personalidad jurídica de la Unión a través de sus manifestaciones concretas: en particular, adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, comparecer ante los tribunales, ejercer sus cometidos y lograr sus fines en el campo de las relaciones internacionales.

el marco del Consejo europeo. Los resultados de la cooperación se ponen en práctica por los Estados miembros o por las instituciones de la Unión, según las modalidades definidas por el Consejo europeo. El Tratado, en su artículo 10, también contempla el tránsito de la cooperación a la acción común²⁹⁵, pero advierte que en los ámbitos que dependen de la acción común ésta no puede ser reemplazada por la cooperación²⁹⁶. Asimismo, el Tratado distingue entre competencia exclusiva y concurrente²⁹⁷ para a continuación subrayar la obligación de los Estados miembros de aplicar el derecho de la Unión, tanto el originario, contenido en los Tratados, como el derivado de los actos de las instituciones en aplicación de aquéllos.

.- Disposiciones institucionales.

La Tercera parte se ocupa de las disposiciones institucionales. Su Título Primero está dedicado a las instituciones de la Unión. Comienza con el Parlamento Europeo y prosigue con el Consejo, la Comisión, el Tribunal de Justicia y el Consejo europeo. Las previsiones institucionales concluyen con el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Monetario Europeo.

²⁹⁵ En los casos previstos en los artículos 54 apartado 1 y 68 apartado 2, a petición de la Comisión, del Consejo, del Parlamento europeo o de varios Estados miembros, el Consejo europeo decide, tras haber consultado a la Comisión y con la conformidad del Parlamento, someter determinadas materias a la competencia exclusiva o concurrente de la Unión. El artículo 54.1 hace referencia a la cooperación industrial fuera del ámbito de aplicación del Tratado y establece que, si el interés común lo justifica, estas formas de cooperación pueden transformarse en acción común. El artículo 68 apartado 2 previene cómo el Consejo europeo puede decidir transferir a la acción común un dominio específico de cooperación en materia de política exterior.

²⁹⁶ No obstante, este principio general queda derogado por el apartado tres del artículo 68, que dispone la eventual restitución a la cooperación o a la competencia de los Estados miembros de aquellos ámbitos que habían sido transferidos a la acción común.

²⁹⁷ El artículo 12, relativo a las competencias, se expresa en los siguientes términos: “Cuando el Tratado atribuye una competencia exclusiva a la Unión, las instituciones son las únicas competentes para actuar; las autoridades nacionales no pueden intervenir salvo cuando así lo prevea la ley de la Unión. Mientras la Unión no haya legislado en ese ámbito de competencia exclusiva, las normas nacionales permanecen en vigor. Cuando el Tratado atribuye una competencia concurrente a favor de la Unión, la acción de los Estados miembros se ejerce allí donde la Unión no haya intervenido”. A continuación, el citado precepto enuncia el principio de subsidiariedad: “La Unión sólo actúa para dirigir las tareas que pueden ser emprendidas en común de forma más eficaz que mediante la acción por separado de los Estados miembros, en particular aquellas cuya realización exige la acción de la Unión en la medida en que sus dimensiones o efectos sobrepasan las fronteras nacionales. La ley que determina la aplicación del método de la acción común en un sector todavía no abordado por la Unión, o por las Comunidades, debe ser adoptada por el procedimiento de la ley orgánica”.

En lo que respecta al Parlamento Europeo, se señalan aspectos como el del sufragio universal directo, el procedimiento electoral uniforme, los miembros, las funciones²⁹⁸, las mayorías, el poder de investigación y de petición, etc.

El Consejo de la Unión lo integrarían los representantes de los Estados miembros designados por sus respectivos gobiernos. Al frente de cada delegación estatal se hallaría un ministro encargado de manera específica y permanente de los asuntos de la Unión²⁹⁹. El Consejo de la Unión participa en el procedimiento legislativo y presupuestario. Puede concluir acuerdos internacionales y ejercer las competencias que le sean atribuidas en el ámbito de las Relaciones Internacionales. El Tratado expresa igualmente la ponderación de votos en el seno del Consejo y las diversas modalidades de votaciones (mayorías). En este contexto, cabe destacar, a título de curiosidad, que durante un periodo de transición de 10 años, cuando una delegación estatal invoca un interés nacional vital afectado por una decisión que la Comisión va a tomar, y reconocido con carácter de vital por la Comisión, la adopción de la decisión por la Comisión se posterga hasta que la cuestión haya sido revisada³⁰⁰.

En lo que concierne a la Comisión, su Presidente va a ser nombrado por el Consejo europeo. El Presidente es quien designa a los comisarios tras haber consultado al Consejo europeo. La Comisión somete su programa de trabajo al Parlamento y entra en funciones una vez ha recibido de éste la investidura. Una ley orgánica determina su estructura, funcionamiento y el estatuto de sus miembros. Entre sus funciones destacan las de definir las orientaciones de la

²⁹⁸ Participa en el procedimiento legislativo y presupuestario, así como en la conclusión de tratados internacionales; otorga la investidura a la Comisión mediante la aprobación de su programa político; ejerce el control político sobre la Comisión en la medida que ostenta la capacidad de adoptar una moción de censura que obligue a dimitir a los miembros de la Comisión por su mala gestión; dispone de un poder de investigación y recibe las peticiones que le dirigen los ciudadanos de la Unión (art. 18 del Tratado).

²⁹⁹ Actualmente, la posición francesa aboga por que se cree un ministerio específico para asuntos de la Unión Europea, enlace entre los Estados y la Unión, en el marco de la estructura gubernamental de cada Estado miembro.

³⁰⁰ Artículo 22.3 del Proyecto de Tratado: « Pendant une période de transition de dix ans, lorsqu'une représentation invoque un intérêt national vital mis en cause par la décision à prendre et reconnu comme tel par la Commission, le vote est reporté afin que la question soit réexaminée. Les motifs de la demande de report doivent être publiés ».

acción de la Unión y emprender las actuaciones adecuadas para llevarlas a la práctica. Dispone de iniciativa legislativa y participa en el procedimiento legislativo, elabora los reglamentos de aplicación de las leyes y toma las decisiones de ejecución necesarias, presenta el proyecto de presupuesto, ejecuta el presupuesto, representa a la Unión en las relaciones exteriores, vela por la aplicación del Tratado y de las leyes de la Unión. Es responsable de su actuación ante el Parlamento Europeo, a través de las preguntas escritas y orales planteadas por los eurodiputados y de la moción de censura.

El Tribunal de Justicia garantiza el respeto del derecho en la interpretación y la aplicación del presente Tratado y de todo acto adoptado en su virtud. Sus miembros serán designados la mitad por el Parlamento y la mitad por el Consejo, atribuyéndosele al Parlamento un voto de calidad para el supuesto en que el número de miembros sea impar. Una ley orgánica determinará la organización del Tribunal, el estatuto de sus miembros, la duración de su mandato, etc.

El Consejo europeo reúne a los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Unión, así como al Presidente de la Comisión, quien participa en los trabajos del Consejo a excepción del debate relativo a la designación de su sucesor y a la elaboración de comunicaciones y recomendaciones dirigidas a la Comisión. El Consejo europeo, de acuerdo con el artículo 32 del Tratado, formula recomendaciones y adquiere compromisos en el ámbito de la cooperación; decide, en los casos contemplados en el Tratado, acerca de la ampliación de las competencias de la Unión; designa al Presidente de la Comisión; dirige recomendaciones a otras instituciones de la Unión; informa periódicamente al Parlamento sobre la actividad de la Unión en la esfera de su competencia; responde a las cuestiones escritas y orales planteadas por los miembros del Parlamento... Recordemos que, en la actualidad, el Consejo europeo no pertenece formalmente al entramado institucional de la Unión Europea. Sin embargo, el *Proyecto Spinelli* lo configura como “institución de la Unión” y esboza así un modelo de Unión enraizado en el Estado nación, más

acorde con las propuestas confederativas de Unión Europea que con las federativas.³⁰¹

La Unión, además, está dotada de un Tribunal de Cuentas, de un Comité Económico y Social, de un Banco Europeo de Inversiones y de un Fondo Monetario Europeo. La regulación de estos órganos debe realizarse a través de ley orgánica, al igual que la creación de cualquier otro órgano necesario para el funcionamiento de la Unión.

El Título Segundo de la tercera parte se consagra a los actos de la Unión. El Tratado distingue leyes y leyes orgánicas. Las leyes determinan los principios fundamentales que rigen la acción común dejando a las autoridades encargadas de su ejecución, europeas o nacionales, precisar las modalidades de aplicación; se aprueban por mayoría simple. Las leyes orgánicas regulan la organización y el funcionamiento de las instituciones; su aprobación exige mayoría cualificada. Las leyes, en cualquiera de sus modalidades, pueden venir subordinadas a determinados plazos o a medidas de transición diferenciadas según el destinatario. En cualquier caso, se pretende así facilitar la aplicación ulterior del conjunto de disposiciones comunitarias por todos sus destinatarios.

Como es bien sabido, el Parlamento y el Consejo ejercen conjuntamente el poder legislativo con la participación activa de la Comisión, quien tiene la iniciativa legislativa, pudiendo retirar los proyectos de ley presentados hasta una vez hayan sido adoptados en primera lectura por el Parlamento y el Consejo. No obstante,

³⁰¹ Altiero Spinelli era un federalista nato. Ciertamente, en una pequeña isla del Mar Tirreno redactó (1941), junto con Ernesto Rossi, el *Manifiesto Federalista Ventoteno*, inspirado en los federalistas británicos del siglo XVIII. En su lucha en pos del ideal europeo, siempre mantuvo que Europa no podía construirse sin la concurrencia de dos requisitos: por un lado, era preciso que los Estados renunciaran a una parte de su soberanía nacional; por otro, que el pueblo europeo participara en la definición de una Constitución que fijara las responsabilidades y la forma de una nueva unión entre Estados. DE SAINT-OUEN, François: *Les grandes figures de la construction européenne*, SPINELLI, Altiero : *Agenda pour l'Europe. Ce qui existe. Ce qui reste à faire*, Hachette, Paris, 1972. Sin embargo, en este Proyecto objeto de estudio que lleva su impronta prevalece el pragmatismo, toda vez que Spinelli estaba convencido de que para que la empresa europea alcanzara éxito no se debía prescindir de las estructuras estatales.

el Parlamento y el Consejo también pueden trasladar, mediante demanda motivada, sus proyectos de ley a la Comisión para que ésta promueva el procedimiento legislativo.

Cualquier proyecto de ley puede ser objeto de enmienda por parte de la Comisión, del Parlamento o del Consejo previamente a su depósito ante el Parlamento. En el Parlamento el proyecto de ley va a permanecer un tiempo máximo de seis meses. Para su aprobación se exige mayoría absoluta o cualificada según se trate de un proyecto de ley ordinaria o de ley orgánica, respectivamente. Si no se alcanzaran las mayorías requeridas, la Comisión está legitimada para modificar el texto del proyecto y depositarlo nuevamente ante el Parlamento. Tras ser aprobado –con o sin enmienda– por el Parlamento, se traslada al Consejo. En el plazo de un mes de haber sido aprobado por el Parlamento, la Comisión puede emitir un dictamen que también se remite al Consejo. El Consejo decide aprobar, enmendar o rechazar el texto, dentro de los seis meses siguientes, poniendo así término al *iter* legislativo.

El apartado 3 del artículo 38 contempla el procedimiento de concertación para aquellos supuestos en que, en el seno del Consejo, no se alcanzan las mayorías exigidas para la aprobación o enmienda. Se constituye así un Comité de Concertación en el que se integra una delegación del Consejo y otra del Parlamento. La Comisión también participa en los trabajos, que persiguen limar diferencias y llegar a un acuerdo sobre un texto común.

El poder reglamentario lo ostenta la Comisión, que desarrolla las disposiciones necesarias para la aplicación de las leyes de conformidad con las modalidades que éstas previenen. El Parlamento y el Consejo deben ser inmediatamente informados de la adopción de disposiciones reglamentarias.

El artículo 41 expresa la conveniencia de que las instituciones hagan uso del trámite de audiencia a los interesados antes de adoptar una decisión que les afecte.

A continuación, el Tratado, en su precepto 42³⁰², recoge los principios de efecto directo y primacía del Derecho de la Unión sobre la normativa nacional, y subraya la obligación de las jurisdicciones nacionales de asegurar su aplicación.

Entre los criterios sobre los que se funda el control jurisdiccional cabe citar³⁰³: la extensión de la vía de recurso y la igualdad de trato de los particulares contra los actos de la Unión que les perjudiquen; la competencia del Tribunal de Justicia para proteger los derechos fundamentales, para anular actos de la Unión en el marco de un proceso prejudicial o de una excepción de ilegalidad, para conocer de un recurso de casación contra decisiones judiciales nacionales en relación con una demanda prejudicial o una decisión prejudicial, para sancionar a los Estados que incumplen las obligaciones derivadas del derecho de la Unión, etc.

.- Políticas de la Unión.

La Cuarta parte se ocupa de las políticas de la Unión. Se establece el objetivo de crear un espacio jurídico homogéneo coordinando las legislaciones nacionales mediante la acción común y la cooperación intergubernamental, ésta última especialmente para reforzar el sentimiento de pertenencia de los ciudadanos a la Unión y para luchar contra las formas internacionales de criminalidad, incluido el terrorismo. En este sentido, la Comisión y el Parlamento pueden dirigir recomendaciones al Consejo europeo.

El Título Primero engloba la política económica: el mercado interior y las libertades de circulación (personas, bienes, servicios y capitales) sobre los que la Unión goza de competencia exclusiva. Además, en este ámbito, los programas y el calendario son perfilados por la Comisión.

³⁰² “Le droit de l’Union est directement applicable dans les États membres. Il prévaut sur les droits nationaux. Sans préjudice des compétences attribuées à la Commission, l’application de ce droit est assurée par les autorités des États membres. Une loi organique détermine les modalités selon lesquelles la Commission veille à cette application. Les juridictions nationales sont tenues d’appliquer le droit de l’Union”.

³⁰³ Artículo 43 del Tratado.

La política relativa a la competencia leal en el mercado también se atribuye de forma exclusiva a favor de la Unión, que garantiza el establecimiento de un régimen relativo a las concentraciones empresariales y prohíbe toda discriminación entre empresas públicas y privadas.

En aras de la integración económica, la Unión procura igualmente el acercamiento entre las legislaciones nacionales fiscales y las relativas a las empresas.

En materia de política coyuntural la competencia entre la Unión y sus miembros es compartida. La Comisión define las orientaciones y objetivos.

Las competencias en la esfera monetaria y financiera también son compartidas. Por un lado se pretende realizar de forma gradual la Unión monetaria (ECU) a partir del Sistema Monetario Europeo, de la implantación de un Fondo Monetario... Por otro, es clara la intención de crear un comité europeo del mercado de capitales, así como la de una autoridad europea para el control de la banca.

Las competencias que derivan de las políticas sectoriales se ejercen también de forma compartida entre la Unión y los Estados miembros. Las políticas sectoriales afectan a la agricultura, pesca, transportes, telecomunicaciones, investigación y desarrollo, industria y energía. Aspiran a facilitar, mediante la creación de condiciones marco estables, las decisiones que las empresas deben tomar en un contexto de competencia en materia de inversiones e innovación.

El Título Segundo comprende la política social. El artículo 55 establece expresamente el carácter compartido de las competencias en el campo de la política social³⁰⁴, sanitaria, protección de los consumidores, política regional³⁰⁵, del medio ambiente³⁰⁶, educación e investigación³⁰⁷, cultura³⁰⁸ e información³⁰⁹.

³⁰⁴ De conformidad con el artículo 56, la Unión favorece la creación de empleo, mejores condiciones de trabajo, la igualdad entre hombres y mujeres, la formación profesional, la seguridad y asistencia social, la

El Título Tercero versa sobre las relaciones internacionales de la Unión. Los principios sobre los que descansa la actuación de la Unión en este ámbito son los de la solución de conflictos por medios pacíficos, eludir las agresiones, reducción mutua equilibrada de las fuerzas militares y del armamento, el respeto de los derechos humanos, elevar el nivel de vida en el tercer mundo, desarrollo y mejora de las relaciones económicas y monetarias internacionales, en general, y de los intercambios comerciales, en particular... Tales objetivos se llevarán a cabo mediante el método de la acción común y de la cooperación. El método de la acción común se aplica, ya a través de competencias exclusivas o compartidas, en los ámbitos de la política comercial y de la ayuda al desarrollo. La Unión es entonces representada por la Comisión en sus relaciones con terceros Estados y con organizaciones internacionales. Ciertamente, la Comisión negocia acuerdos internacionales en nombre de la Unión, garantiza los lazos con todas las organizaciones internacionales y coopera con el Consejo de Europa, especialmente en la esfera cultural. El Consejo puede dirigir a la Comisión directrices al respecto. El Parlamento debe ser informado de toda acción llevada a cabo por las instituciones competentes en la esfera internacional. El Parlamento y el Consejo aprueban por mayoría absoluta los acuerdos internacionales contraídos por la Comisión en nombre de la Unión.

protección contra los accidentes y enfermedades profesionales, la higiene en el trabajo, el derecho sindical y las negociaciones colectivas, la participación de los trabajadores en la vida profesional y en la organización de la empresa, etc.

³⁰⁵ Pretende reducir las disparidades regionales, activar el progreso de las regiones más desfavorecidas y atrasadas así como la cooperación regional transfronteriza. Tratado, artículo 58.

³⁰⁶ El artículo 59 del Tratado acuña el principio de “quien contamina paga”, prevé la indemnización por daños y perjuicios, la utilización racional de los recursos naturales, el reciclaje de desechos, la protección de los animales, etc.

³⁰⁷ Las metas a alcanzar consisten en la definición de objetivos de formación comunes o comparables, validez y equivalencia -a escala europea- de los títulos y periodos de estudios y de formación, y la promoción de la investigación científica.

³⁰⁸ Impulsa la comprensión cultural y lingüística entre los ciudadanos de la Unión, los programas de intercambio de jóvenes. Esta política pretende igualmente dar a conocer la vida cultural de la Unión, el acercamiento de legislaciones en materia de derechos de autor y la libre circulación de obras culturales.

³⁰⁹ Se estimulan los intercambios de información, el acceso de los ciudadanos a la información y la cooperación entre sociedades de radiodifusión y de televisión.

La Unión también puede conducir las relaciones internacionales a través del método de la cooperación intergubernamental cuando se trate de cuestiones relativas a los aspectos políticos y económicos de la seguridad o ámbitos en los que 1) los Estados miembros separadamente no pueden actuar tan eficazmente como la Unión; 2) una política de la Unión parece necesaria para perfilar las políticas exteriores seguidas por los Estados miembros. El Consejo europeo es el responsable de impulsar la cooperación. El Consejo también la garantiza. La Comisión puede formular políticas y acciones -en la esfera de la cooperación- que serán ejecutadas, a petición del Consejo europeo o del Consejo, por la propia Comisión o por los Estados miembros. La Unión vela por la coherencia de las orientaciones de la política internacional de los miembros y coordina las posiciones de los Estados miembros durante la negociación de acuerdos internacionales. Si la urgencia del caso exigiera una acción inmediata, un Estado miembro particularmente afectado puede actuar aisladamente tras haber informado al Consejo europeo y a la Comisión. El Consejo europeo puede instar a su Presidente, al Presidente del Consejo o a la Comisión que actúen como portavoz de la Unión.

A continuación, el precepto 68 del Tratado incorpora dos cláusulas: 1) la relativa a la extensión del método de la cooperación³¹⁰; 2) la que previene la posibilidad de abandonar el método de la cooperación y optar por el de la acción común. El Consejo europeo decide en ambos casos.

Por último (artículo 69), la Comisión puede, con acuerdo del Consejo, establecer delegaciones en terceros Estados y en organizaciones internacionales. Estas delegaciones están encargadas de representar a la Unión en todos los asuntos que dimanen de la acción común. Las delegaciones pueden, igualmente, en colaboración con el agente diplomático del Estado miembro que ostenta la presidencia del Consejo europeo, coordinar la actividad diplomática de los Estados miembros en aquellas materias reservadas a la cooperación

³¹⁰ El Consejo europeo puede ampliar el ámbito de la cooperación, especialmente en materia de armamento, venta de armas a terceros países, política de defensa y desarme. Tratado, apartado 1 del artículo 68.

intergubernamental. En los terceros Estados y en las organizaciones internacionales donde no haya delegación de la Unión, ésta estará representada por el agente diplomático del Estado miembro que ostente la presidencia del Consejo europeo o, en su defecto, por el agente diplomático de cualquier otro Estado miembro.

.- El Presupuesto de la Unión.

La Quinta parte del Tratado es de naturaleza financiera y presupuestaria. Se afirma con carácter general que la Unión dispone de sus propios recursos, gestionados por las instituciones, sobre la base del presupuesto adoptado por la autoridad presupuestaria –integrada por el Parlamento Europeo y el Consejo-. La Unión emplea sus recursos para acometer las acciones comunes. Cualquier nueva acción que vaya a ser emprendida implica la atribución de los medios financieros necesarios. Estos medios o recursos proceden de diversas fuentes (ej: la recaudación del impuesto sobre el valor añadido) y pueden ser creados en virtud de ley orgánica. La percepción de ingresos a favor de la Unión está garantizada por las autoridades nacionales. Los gastos de la Unión se fijan anualmente sobre la base de una estimación del coste de cada acción común. Al menos una vez al año la Comisión dirige un informe a la autoridad presupuestaria acerca de la eficacia de las acciones emprendidas en función de su coste. Se introduce un sistema de perecuación³¹¹ financiera a fin de atenuar los desequilibrios regionales. Al inicio de cada legislatura, tras haber recibido la investidura, la Comisión somete al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las responsabilidades compartidas entre la Unión y los Estados miembros en la realización de las acciones comunes y de las cargas financieras que derivan. A instancia de la Comisión, un programa financiero plurianual define la evolución de los ingresos y los gastos. Tales previsiones, revisadas anualmente, sirven de base para la elaboración del presupuesto³¹². Esta elaboración se lleva a cabo por

³¹¹ Vocablo que hace referencia al reparto equitativo de las cargas entre quienes las soportan.

³¹² El presupuesto prevé y autoriza todos los gastos e ingresos de la Unión para cada ejercicio y debe ser equilibrado en cuanto a ingresos y gastos. Los presupuestos de rectificación y suplementarios deben votarse

la Comisión, que transmite el borrador a la autoridad presupuestaria, esto es, al Consejo y al Parlamento. El Consejo y seguidamente el Parlamento pueden aprobar en primera lectura, con o sin enmienda, el borrador. La Comisión, por su parte, puede oponerse a las enmiendas formuladas por el Consejo o por el Parlamento. En tal caso, la autoridad presupuestaria debe adoptar una nueva decisión por mayoría cualificada. También puede acaecer que el Consejo modifique, en segunda lectura, por mayoría cualificada, las enmiendas formuladas por el Parlamento y que, en virtud de la misma mayoría, el Parlamento rechace las enmiendas propuestas por el Consejo. En cualquier caso, si cualquiera de las instituciones que integran la autoridad presupuestaria no decide dentro de plazo, se estima que el proyecto ha sido adoptado. Finalmente, el Presidente del Parlamento constata que el presupuesto ha sido aprobado e insta su publicación sin dilaciones en el Diario Oficial. El presupuesto es ejecutado por la Comisión, bajo su responsabilidad. La ejecución del presupuesto es fiscalizada con total independencia por el Tribunal de Cuentas, al que se le confieren, para dicha labor, poderes de investigación sobre las instituciones y órganos de la Unión, así como sobre las instancias nacionales implicadas. Tras el cierre del ejercicio, la Comisión somete a la autoridad presupuestaria la rendición de cuentas, que viene acompañada de un informe del Tribunal de Cuentas.

.- Disposiciones finales y generales.

La Sexta y última parte contiene las disposiciones finales y generales: entrada en vigor, depósito de los instrumentos de ratificación, etc. Cabe destacar el procedimiento de revisión del Tratado, que exige la iniciativa de una delegación del Consejo, de una tercera parte de los parlamentarios, o de la Comisión. La propuesta de enmienda requiere la aprobación de al menos dos instancias que integran la autoridad legislativa, de acuerdo con el procedimiento aplicable para la

en las mismas condiciones que el presupuesto ordinario. Los ingresos no se comprometen. El presupuesto representa el techo del débito para cada ejercicio. Salvo excepciones previstas expresamente en el presupuesto, los capitales tomados en préstamos sólo pueden servir para la financiación de la inversión. Los gastos de las instituciones distintas de la Comisión constituyen partidas separadas del presupuesto. Son elaborados y gestionados por las instituciones en cuestión y no pueden comportar más que desembolsos para su funcionamiento.

ley orgánica. Por otra parte, el Tratado es de duración ilimitada y no contempla la posibilidad de formular reservas.

.- Reflexiones.

El *Proyecto Spinelli* reviste notable relevancia. Interesa resaltar la voluntad del Parlamento Europeo de promover la integración política. Ciertamente, el presente Tratado, de haber entrado en vigor, habría instaurado una *Unión*, una entidad allende la mera Comunidad económica, que establece lazos más estrechos y profundos entre sus miembros. Así pues, a lo largo del examen de las acciones comunes hemos hallado no sólo políticas económicas y monetarias, sino también políticas sociales y de la salud, del medio ambiente, de la educación e investigación, de la cultura, de la información.

Aparece perfectamente descrito el método de la cooperación intergubernamental, así como los campos sobre los que se proyecta. Recordemos que este cauce de toma de decisiones se introduce formalmente, con el *Acta Única* de 1986, en materia de política exterior y en los aspectos no militares de la seguridad³¹³. Con posterioridad, Maastricht, además de incorporar el tercer pilar –en materia de asuntos de justicia e interior–, articula la cooperación intergubernamental en la esfera de la defensa³¹⁴ y, en este sentido, convierte a la *Unión Europea Occidental* en el brazo militar de la Unión Europea. El *Proyecto Spinelli* contempla, asimismo, la posibilidad de abandonar el método de la cooperación y optar por el de la acción común. Se vislumbra, de este modo, un potencial despliegue de la acción común³¹⁵. No obstante, el *Proyecto Spinelli* diseña un modelo de Unión que se

³¹³ “La Cooperación Política se regula en el Título III. Las disposiciones de dicho título confirman y completan los procedimientos acordados en los informes de Luxemburgo (1970), Copenhague (1973) y Londres (1981), así como en la Declaración solemne sobre la Unión Europea (1983), y las prácticas progresivamente establecidas entre los Estados miembros”. Apartado 3 del artículo 1 del Acta Única. El citado Título Tres hace referencia a la cooperación europea en materia de política exterior.

³¹⁴ “La política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”. Apartado 1 del artículo 17 del Tratado de Maastricht.

erige a partir de los Estados y les atribuye –vid. funciones del Consejo europeo y del Consejo de la Unión- un papel destacado en la construcción europea, con independencia de que la Comisión también desempeña sus funciones de ejecutivo europeo en determinados ámbitos³¹⁶.

Entre otros argumentos que respaldan la profundización hacia la unión política, es preciso señalar, tal y como se ha esbozado anteriormente, la preocupación por cuestiones de índole no exclusivamente económica. Precisamente, el Título Tres de la Parte Cuarta –*Políticas de la Unión*- viene encabezado bajo la expresión *Las Relaciones Internacionales de la Unión*, ámbito propio -si bien no exclusivo- de las entidades estatales. Entre otros objetivos, el título tres pretende dotar de coherencia las orientaciones de política internacional de los Estados miembros, así como coordinar su posición en el curso de la negociación de acuerdos internacionales y en el marco de organizaciones internacionales. Este deseo de que exista una voz unánime y consensuada en el campo de las relaciones internacionales –que parece evocar unidad de criterios y actuación en materia de política exterior- se refleja en el apartado 5 del artículo 67 del Tratado, que alude a la figura del *portavoz de la Unión*. El reiterado título tres presta atención, igualmente, a los aspectos políticos y económicos de la seguridad. En la línea apuntada, el artículo 69 aborda el *derecho de legación de la Unión*, que ni siquiera se plantearía si nos halláramos en una comunidad con aspiraciones tan sólo económicas. Este precepto muestra el claro interés de la Unión en que se instituyan delegaciones, en terceros Estados y en organizaciones internacionales, que la representen de forma permanente en aquellos asuntos que dimanen tanto de la acción común como de la cooperación.

A tenor de lo expuesto en líneas precedentes, el *Proyecto Spinelli* refuerza el papel del Parlamento Europeo, al que se dota de un poder presupuestario y legislativo

³¹⁵ Con el predominio de la acción común, la Unión fortalecería su carácter supranacional.

³¹⁶ Matizo, de este modo, la afirmación de Pérez-Bustamante, recogida en la cita nº 156, pues si bien la Comisión se convierte en un verdadero órgano ejecutivo, no es el único.

en ciertos ámbitos, así como de la facultad de aprobar el programa político de la Comisión Europea. Además, introduce dos novedades: el *Principio de Subsidiariedad* y la conciliación -en el seno del proceso de decisión- de las estrategias concurrentes de cooperación intergubernamental y de integración comunitaria. A pesar de que el Consejo de las Comunidades no le dio curso, el proyecto proporcionó una de las bases más sólidas para el auge del proceso europeo -a partir de la segunda mitad de los años 80-, que determinó el nacimiento de la Unión Europea (Tratado de Maastricht, 1992). En suma, puede concluirse que el *Proyecto Spinelli* promueve una unión más estrecha entre los pueblos de Europa. A diferencia de los Tratados actuales, complejos y voluminosos, se trata de un texto sencillo y breve, cuyo espíritu ha inspirado posteriores Tratados. Puede incluso ser calificado de precursor en la medida en que algunas de sus elogiadas propuestas (leyes orgánicas, derecho de legación de la Unión) se recogen en los proyectos de reforma más recientes.³¹⁷

b) El Proyecto Herman de Constitución Europea.

El proyecto Herman fue adoptado por el Parlamento Europeo en su sesión de 10 de febrero de 1994 y publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) el 28 de febrero del mismo año. Sus principales objetivos eran los de enmarcar y consolidar el acervo comunitario bajo la forma de una verdadera Constitución de la Unión Europea. Incluye, asimismo, un catálogo de derechos humanos garantizados por la Unión Europea. Aprobado por la Comisión de Asuntos Institucionales hacia finales de la tercera legislatura, este proyecto de Constitución no logró alcanzar un amplio consenso. El Parlamento se limitó, por tanto, a tomar nota del mismo reservándose la posibilidad de volver a iniciar el debate después de las elecciones. En el transcurso de la cuarta legislatura, el Parlamento Europeo no quiso retomar el proyecto de Constitución para la Unión Europea. Se concentró en la preparación y el control de las reformas institucionales.

³¹⁷ *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de diciembre de 2004 (DOC 310). Título V de la Parte I y Título V de la Parte III, respectivamente.

La filosofía que lo inspira es la de coadyuvar, mediante la promulgación de una Constitución democrática europea, a que el proceso de integración prospere en consonancia con las necesidades de los ciudadanos, en el convencimiento de que el Tratado de la Unión Europea no responde a las expectativas deseadas en términos de democracia y eficacia. Se subraya también la importancia del debate sobre la democracia y la transparencia, en el que deben participar el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. Se ensalza la labor llevada a cabo por la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo y se aboga por que el Parlamento Europeo que se elija en junio de 1994 persevere en la profundización del debate sobre la Constitución europea, recabando las contribuciones de los Parlamentos nacionales y de los ciudadanos tanto en los Estados miembros como en los países candidatos. A tal fin, la resolución del Parlamento Europeo propone que una Convención europea –integrada por eurodiputados y parlamentarios nacionales- defina, sobre la base de un borrador de Constitución europea sometido a la aprobación del Parlamento Europeo, las pautas o líneas maestras de la Constitución de la Unión Europea y encomiende al Parlamento Europeo la labor de preparar un borrador final. Apela a que los Jefes de Estado y de Gobierno designen un grupo de sabios –en la línea de los Comités Spaak y Dooge- que discuta el borrador de Constitución con el Parlamento y lo someta a la Conferencia Intergubernamental *ad hoc* en la que los Parlamentos nacionales expongan sus particulares apreciaciones.

A modo de anexo, la resolución del Parlamento Europeo incluye un borrador de Constitución Europea cuyo Preámbulo aparece encabezado *en nombre de los pueblos de Europa*. Se recogen expresiones consabidas como las de *unión más estrecha*, *continuidad del proceso de integración* y otras no tan reiteradas, al menos en documentos que emanan del Parlamento Europeo, como las de *identidad política europea* o *perspectivas de desarrollo hacia un modelo de Unión de corte federal*. El Preámbulo distingue, asimismo, entre las motivaciones que han llevado a los Estados miembros y al Parlamento Europeo a adoptar la resolución, además de los fines

generales³¹⁸, los siguientes: 1) definición de objetivos; 2) incrementar la eficacia, la transparencia y la vocación democrática de las instituciones; 3) simplificar y clarificar los procedimientos de decisión; 4) garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales.

.- Principios.

El Título I se denomina *Principios*. Describe quiénes son los miembros de la Unión: Estados y ciudadanos. Avala la herencia cultural, lingüística e histórica de los Estados miembros, así como sus estructuras constitucionales. Proclama la personalidad jurídica de la Unión, el respeto del acervo comunitario, la primacía del Derecho comunitario sobre la normativa nacional, etc. Consagra el Estado de derecho, la democracia, el progreso económico y social, el pleno empleo, la preservación del Medio Ambiente, el modelo de economía de mercado, la identidad europea a escala internacional mediante las acciones conjuntas que promuevan la paz y la seguridad y, en suma, un orden mundial basado en la justicia, el Estado de derecho, etc. Enuncia, igualmente, la ciudadanía de la Unión, los derechos electorales y políticos de los ciudadanos, las libertades de circulación, residencia y empleo que les asisten. En las áreas en las que se aplica el derecho de la Unión, se garantiza el respeto de los derechos recogidos en el título octavo del borrador y de aquellos derechos fundamentales formulados en el *Convenio Europeo para la Protección de los Derechos humanos y las Libertades fundamentales*, en otros instrumentos internacionales y los derivados de las tradiciones constitucionales de los Estados miembros.

.- Competencias.

El Título II aborda la atribución de competencias incidiendo en que las competencias a favor de la Unión traen su causa de la presente Constitución, de los Tratados comunitarios y de la asunción del acervo comunitario. Las cláusulas de los Tratados relativas a los objetivos y a los ámbitos de aplicación tan sólo

³¹⁸ Referentes a los valores compartidos, respeto a la diversidad cultural, desarrollo económico y social, medio ambiente, seguridad, aceptación del acervo comunitario, etc.

pueden modificarse en virtud del procedimiento de revisión constitucional. En suma, todo el derecho contenido en los Tratados y también el derecho convencional –acuerdos con terceros países y organizaciones internacionales– permanece vigente siempre y cuando no entre en contradicción con la Constitución. Cabe la ampliación de competencias a favor de la Unión cuando sea necesario llevar a cabo una acción no contemplada en la Constitución o en los Tratados. En este supuesto, la atribución de competencias deberá efectuarse en virtud de ley orgánica. Los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad también están presentes. El artículo 11 expresa la voluntad de fortalecer las formas de cooperación ya existentes al amparo de las directrices emanadas del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo. Asimismo, la Unión puede estimular, sin obligar, la acción –individual o coordinada– de los Estados miembros en aquellos ámbitos inherentes a los objetivos perseguidos por la Unión o relacionados con los mismos.

.- Instituciones.

El Título III contempla el entramado institucional. Las instituciones designadas son el Parlamento Europeo, el Consejo europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia. A continuación, se enumeran el Comité de las Regiones, el Banco Central europeo, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, que no tienen la consideración propiamente de instituciones, sino de “órganos” que desempeñan tareas concretas determinadas en la Constitución. Cualesquiera otros organismos pueden ser creados en virtud de ley orgánica.

En lo que concierne al Parlamento Europeo, la principal novedad estriba en que va a participar, junto con el Consejo Europeo, en la definición de las orientaciones políticas generales de la Unión. Asimismo, elige al Presidente de la Comisión y puede otorgar un voto de confianza a favor de ésta. La regulación del Parlamento Europeo (número de escaños, principios, procedimiento electoral, etc) siempre debe ser mediante ley constitucional.

El Consejo europeo asume un papel preponderante. El artículo 16 del borrador de Constitución determina, al igual que disponen los Tratados actuales, que “el Consejo europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá, con la participación del Parlamento Europeo (novedad), sus orientaciones políticas generales”. Este precepto revela la orientación intergubernamental que confiere el borrador de Constitución a la acción de la Unión, si bien dulcificada por la presencia del Parlamento Europeo. Por el contrario, el *Proyecto Spinelli* declaraba expresamente, en su artículo 28, que incumbía a la Comisión “definir, en el programa que somete a la aprobación del Parlamento, las orientaciones de la acción de la Unión”, mientras que el Consejo europeo (art. 32 del *Proyecto Spinelli*) adquiría compromisos en el seno de la cooperación intergubernamental, formulaba recomendaciones a otras instituciones, etc.

En lo que respecta al Consejo, perviven las notas anteriores relativas a su composición y competencias. Tanto los Proyectos *Spinelli* y *Herman* propugnan la existencia de un ministro encargado de forma permanente y específica de los asuntos de la Unión y hacen referencia explícita a la delegación que asiste al ministro, si bien en el Proyecto *Spinelli* los miembros de la delegación son nombrados por los respectivos Estados mientras que en el Proyecto *Herman* añade, además, que de conformidad con normas nacionales de rango constitucional.

En lo que concierne a la Comisión, el borrador de Constitución objeto de análisis, como novedad al *Proyecto Spinelli*³¹⁹, establece (art. 22.1) que “el Presidente de la Comisión será designado por el Parlamento Europeo a propuesta del Consejo europeo”. Además, al igual que preceptuaba el *Proyecto Spinelli*, “la Comisión constituida entrará en funciones una vez haya obtenido el voto de confianza del Parlamento Europeo”. En los Tratados actuales, por el contrario, el Presidente de la Comisión es designado por el Consejo europeo

³¹⁹ El *Proyecto Spinelli* establecía (art. 25) que “al inicio de cada legislatura, el Consejo europeo nombra al Presidente de la Comisión; este último forma la Comisión tras consultar al Consejo europeo”.

(mayoría cualificada). Tal designación debe luego ser ratificada por el Parlamento Europeo. La cuestión del voto de confianza es muy similar a los proyectos anteriores con el matiz de que, en los Tratados actuales, tras haber recibido el voto de confianza del Parlamento, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada.

En cuanto a los Comisarios, en el *Proyecto Spinelli* eran designados por el Presidente de la Comisión, previa consulta del Consejo europeo. El *Proyecto Herman* establece que los Comisarios serán seleccionados por el Presidente de la Comisión de acuerdo con el Consejo (europeo) que decidirá por mayoría cualificada. Los Tratados hoy vigentes previenen, a este respecto, que “el Consejo (europeo), por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que proponga nombrar miembros de la Comisión, establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro”.

En general, puede afirmarse que la intervención del Consejo europeo en el nombramiento de los Comisarios y de su Presidente ha evolucionado de forma progresiva –*Proyecto Spinelli*, *Proyecto Herman* y Tratados actuales- en el sentido de una mayor implicación del Consejo europeo.

Por último, no parece necesario extenderse en el procedimiento de moción de censura, conocido por todos. No obstante, el artículo 23 del *Proyecto Herman*, entre las atribuciones del Presidente de la Comisión incluye la posibilidad de poner término al mandato de un Comisario a petición del Parlamento Europeo o del Consejo³²⁰. Aflora, por consiguiente, la duda sobre si, además de la moción de censura colectiva, sería posible un procedimiento de remoción de Comisarios

³²⁰ “The President may terminate the mandate of a member of the Commission, at the request of the European Parliament or the Council”. *Proyecto Herman*, artículo 23, apartado 3.

a título individual promovido por su Presidente a instancias del Parlamento o del Consejo³²¹.

El Proyecto no introduce grandes cambios en la figura del Tribunal de Justicia. Incorpora, empero, la eventual creación de nuevos tribunales, a petición de aquél.

Para concluir con las previsiones institucionales, interesa subrayar la creación *ex novo* del Comité de las Regiones y del Banco Central Europeo³²².

.- Funciones. Leyes y actos. “Iter” legislativo. Previsiones financieras y de coordinación.

El Título IV del Proyecto precisa las funciones de la Unión; a saber, la función legislativa, ejecutiva, jurisdiccional, financiera y de coordinación de las políticas de los Estados miembros. El capítulo primero de dicho título, dedicado a los Principios, describe las distintas clases de leyes y normas: leyes constitucionales; leyes orgánicas; leyes ordinarias; reglamentos de desarrollo y decisiones individuales. Las leyes y los reglamentos son de obligado cumplimiento en todo el territorio de la Unión. Las decisiones son vinculantes para sus destinatarios. Las leyes se distinguen por los ámbitos que regulan así como por las mayorías para su adopción y pueden tomar la forma de leyes marco.³²³

³²¹ Los Tratados hoy vigentes previenen que “todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo pidiere”.

³²² A modo de recordatorio, el *Proyecto Spinelli*, en su artículo 33, recogía, como órganos de la Unión, al Tribunal de Cuentas, al Comité Económico y Social, al Banco Europeo de Inversiones y al Fondo Monetario Europeo.

³²³ Así, las leyes constitucionales enmiendan o se incorporan a la Constitución por mayoría de dos tercios del Parlamento Europeo y por doble mayoría cualificada del Consejo. Regulan la extensión de los derechos electorales, el número de escaños, principios y modo de proceder del Parlamento Europeo, la modificación de competencias del Tribunal de Justicia, la acción por violación de los derechos humanos y las sanciones que correspondan a tales infracciones, la acción de nulidad. Asimismo, las leyes constitucionales aprueban los tratados internacionales respecto de los cuales el Tribunal de Justicia haya emitido una opinión desfavorable, así como los tratados de adhesión de nuevos miembros. Por su parte, las leyes orgánicas regulan la composición y actividades de las instituciones y órganos de la Unión, los derechos electorales de los ciudadanos de la Unión, la extensión de competencias a favor de la Unión, la creación de otros órganos y tribunales, la delegación del poder legislativo. Se adoptan por mayoría del Parlamento y mayoría cualificada del Consejo. En tercer lugar, las leyes ordinarias se adoptan en virtud de mayoría absoluta del Parlamento y mayoría simple del Consejo. Por último, las leyes marco definen los principios generales de un determinado asunto e imponen la obligación a los Estados miembros de producir un resultado específico.

En el *iter* legislativo participan el Parlamento Europeo y el Consejo. La Comisión tiene la iniciativa legislativa para promover leyes orgánicas y ordinarias, salvo cuando la Constitución confiera tal iniciativa al Tribunal de Justicia. La iniciativa de las leyes constitucionales la ostenta el Parlamento Europeo, la Comisión, el Consejo o un Estado miembro. En virtud de delegación legislativa (mediante ley orgánica) la Comisión puede adoptar normas que deroguen o modifiquen leyes ordinarias.

El Capítulo Tercero, que versa sobre la función ejecutiva, recalca que los Estados miembros tienen la obligación de aplicar el derecho emanado de la Unión. A la Comisión le incumbe velar por dicha aplicación, pudiendo tomar medidas a tal fin.

La función jurisdiccional, de acuerdo con el Capítulo cuarto, recae en el Tribunal de Justicia y en otras cortes, y consiste en garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de la presente Constitución y de todos los actos derivados de la Unión. A tal fin, el Tribunal emitirá fallos preliminares. Las competencias del Tribunal de Justicia, definidas en la Constitución y en los Tratados, tan sólo podrán ser modificadas en virtud de una ley constitucional. Entre tales competencias se encuentran las de conocer los litigios por violación de los derechos humanos y las de determinar las penas correspondientes.

El borrador de Constitución prevé, igualmente, la interposición de la acción de nulidad contra aquellos actos que no acaten la distribución de competencias.

El Capítulo Quinto, dedicado a la hacienda, aborda la naturaleza y umbral máximo de los recursos financieros de la Unión, el presupuesto, el principio de la disciplina presupuestaria, etc.

El Capítulo Sexto se ocupa de la coordinación de las políticas de los Estados miembros y determina que en aquellas áreas sometidas a coordinación o cooperación entre los miembros, el Consejo puede desplegar sus competencias³²⁴. La Comisión y el Parlamento Europeo participarán de las iniciativas del Consejo.

.- Relaciones exteriores.

El Título Quinto engloba las relaciones exteriores. En concreto, el artículo 42 se refiere expresamente a la Política exterior y de Seguridad común y, a este respecto, no altera las líneas de Maastricht. Así pues, “el Consejo europeo definirá los principios y las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluida una política de defensa común y una defensa común” (artículo 42.1 del borrador)³²⁵. Basándose en las orientaciones generales definidas por el Consejo europeo, el Consejo favorecerá posiciones comunes o emprenderá acciones conjuntas en materia de política exterior y de seguridad común, de acuerdo con las propuestas de la Comisión o con los requerimientos de un Estado miembro. Asimismo, salvo en situación de urgencia, consultará al Parlamento Europeo. En cualquier caso, mantendrá al Parlamento Europeo informado de sus iniciativas. Maastricht también hacía partícipes al resto de las instituciones y a los Estados miembros de la política exterior y de seguridad común (vid. Artículos 18.4, 21, 22 del Tratado). La cuestión del voto por unanimidad, con ciertas salvedades, sigue siendo un escollo para que la Unión progrese en este y otros ámbitos.

El artículo 43 establece que la Unión estará representada internacionalmente por el Presidente del Consejo o por el Presidente de la Comisión en función de la

³²⁴ El artículo 18 del presente borrador, entre otras competencias del Consejo, señala la de coordinar las políticas de los Estados miembros.

³²⁵ Si los preceptos 13.1 en relación con el 17 del Tratado de Maastricht contemplan la posibilidad de definir progresivamente una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común, el *Proyecto Herman* convierte la hipótesis en contundente realidad o firme convicción al enunciar en su artículo 42.1 que las orientaciones del Consejo europeo en materia de política exterior y de seguridad común incluirán directrices para una política de defensa común y para una defensa común.

cuestión de que se trate. Y añade, además, que la Comisión es responsable de la representación diplomática de la Unión, que desempeñará según haya acordado con el Consejo. En el *Proyecto Spinelli* observábamos cómo en el capítulo dedicado a las *Relaciones internacionales de la Unión* ésta estaba representada por la Comisión en el ámbito de la acción común y por el Consejo cuando se trataba de esferas reservadas a la cooperación intergubernamental. En lo que respecta a las legaciones diplomáticas, el *Proyecto Spinelli* también confería esta función a favor de la Comisión, de acuerdo con el Consejo (art. 69).

El artículo 44 describe otra de las actuaciones propias de las relaciones exteriores: la conclusión de Tratados internacionales, que no deben contravenir el tenor constitucional.

.- Adhesión de nuevos miembros.

El Título VI plasma los requisitos que deben reunir los nuevos miembros de la Unión; en particular, sus sistemas de gobierno deben estar fundamentados en principios democráticos, en el Estado de derecho, respetar los derechos fundamentales, los derechos de las minorías, el Derecho internacional, adoptar el acervo comunitario, etc. Una ley constitucional deberá aprobar el tratado de adhesión concluido entre la Unión y el candidato.

.- Disposiciones finales.

Las disposiciones finales consagran lo que hoy conocemos como *cooperaciones reforzadas*, sin utilizar esta terminología. En efecto, “los Estados miembros que lo deseen pueden adoptar acuerdos que les permitan avanzar más y más rápidamente hacia la integración europea, siempre y cuando este proceso permanezca abierto en cualquier momento a todo Estado miembro con intención de sumarse y que las disposiciones adoptadas sean compatibles con los objetivos de la Unión y con los principios de su Constitución. Las disposiciones adoptadas sólo les vincularán a ellos y los miembros del Parlamento Europeo, del

Consejo, de la Comisión y de otros Estados se abstendrán durante las discusiones y votaciones” (art. 46 del borrador).

La entrada en vigor se condiciona a que el texto sea ratificado por mayoría de cuatro quintos de los Estados miembros. El borrador no perfila con claridad meridiana el proceso de ratificación que, tratándose de un borrador de Constitución, debería consistir en un referéndum en los Estados miembros y no adoptar fórmulas características de tratados internacionales.

Por último, el Estado que decidiera abandonar la Unión se beneficiaría de un *status preferencial* en sus posteriores relaciones con la Unión.

.- Derechos humanos y libertades fundamentales.

El Título VIII recoge los derechos humanos garantizados por la Unión. Entre ellos, el derecho a la vida, a la dignidad, a la igualdad ante la ley, a la libertad de pensamiento, a la libertad de opinión y de información, a la intimidad, a la protección de la familia, a la libertad de reunión, de asociación, al derecho a la propiedad privada, a la libertad de elección de un puesto de trabajo y a las garantías laborales, a los derechos de asociación colectiva, a la protección social, al derecho a la educación, el derecho al acceso a la información, a constituir formaciones políticas inspiradas en principios democráticos, el derecho al acceso a los tribunales, el principio del *non bis in idem*, de la irretroactividad, el derecho de petición, el derecho a la preservación del Medio Ambiente.

¿Cómo se lleva a cabo la protección de estos derechos? –En primer lugar, el borrador de Constitución dispone que no pueden ser derogados salvo en virtud de ley que salvaguarde la sociedad democrática. Además, se subraya que en ningún momento se interpretarán de forma restrictiva. El Tribunal de Justicia es competente para juzgar e imponer sanciones en aquellos supuestos en que se ha cometido una violación de los derechos humanos reconocidos por el borrador de Constitución, que no declara de forma expresa la extensión de la protección de

tales derechos a las jurisdicciones nacionales. Esta doctoranda vislumbra la posibilidad de que las jurisdicciones nacionales estuvieran vinculadas a una Carta europea de derechos fundamentales o, dicho de otro modo, que conocieran de los pleitos en los que los particulares alegaran la violación de derechos humanos y citaran no sólo los preceptos de la Constitución nacional, sino también de la Constitución europea. En tales supuestos, quizá el tribunal europeo – Tribunal de Justicia o Tribunal Europeo de Derechos Humanos- podría actuar como última instancia.

.- Reflexiones acerca del Proyecto Herman.

El título del Proyecto –borrador de Constitución europea- es bastante ilustrativo pues, a mi entender, la promulgación de una carta constitucional para la Unión Europea es una muestra indiscutible del afán integrador o de convergencia en materia política habida cuenta que la Constitución es el texto que legitima, por excelencia, toda comunidad política. Ya las primeras líneas del Proyecto evidencian estos anhelos de integración al expresar que el Tratado de Maastricht no satisface las expectativas deseadas o al aludir a la consecución de una *unión más estrecha*, a la *continuidad del proceso de integración*, a la *identidad política europea* o a las *perspectivas de desarrollo hacia un modelo de Unión de corte federal*.

En particular, el *Proyecto Herman* plasma con mayor nitidez las pinceladas esbozadas por el *Proyecto Spinelli* y les atribuye un enfoque distinto: son las pinceladas que aspiran a la integración política pero desde una perspectiva intergubernamental donde el protagonismo de los Estados es notable: 1) así, los miembros de la Unión son los Estados y los ciudadanos; 2) de ahí la relevancia de la cooperación intergubernamental (vid. art. 11, que fortalece las formas de cooperación y las disposiciones finales que contemplan lo que hoy conocemos como *cooperaciones reforzadas*) y de la figura del Consejo europeo, que se configura como institución. No obstante, en comparación con los Tratados actuales, el *Proyecto Herman* es aún más equilibrado pues, a pesar de reforzar la acción intergubernamental y, por consiguiente, la figura del Consejo europeo, introduce

una suerte de “correctivo” al hacer partícipe al Parlamento Europeo en numerosas actuaciones del Consejo europeo. Precisamente, otra consecuencia de la pervivencia de las estructuras estatales en la futura arquitectura europea es la necesaria coexistencia de la Constitución europea con las Constituciones nacionales.³²⁶ La Unión del *Proyecto Herman* deberá forjar su identidad a escala internacional o, utilizando otra terminología, impulsar una política exterior y de seguridad común. El establecimiento de legaciones diplomáticas coadyuvará a tales fines. El *Proyecto Herman*, en la línea del anterior *Proyecto Spinelli*, respalda la creación de un ministro encargado de forma permanente de los asuntos de la Unión. La propuesta es loable. No obstante, si se llevara a la práctica, este ministro debería estar asiduamente en contacto con los diferentes ministerios nacionales, según las cuestiones abordadas en el Consejo, a fin de recabar el asesoramiento necesario para un fructífero debate. Son dignas de elogio las categorías de leyes y normas que distingue el *Proyecto Herman*, pues no todas las actuaciones de la Unión merecen un mismo tratamiento o, dicho de otro modo, a determinados contenidos o ámbitos se les debe otorgar una protección especial; por ejemplo, derechos humanos y libertades fundamentales, objetivos y competencias de la Unión, etc. El Proyecto no resuelve la cuestión del voto por unanimidad en el seno del Consejo, que sigue siendo un escollo para que la Unión progrese. La solución de que los gobiernos ratifiquen el borrador en lugar de someterlo a referéndum no parece demasiado coherente, al tratarse de un proyecto de Constitución que aparece encabezado, en su Preámbulo, “en nombre de los pueblos de Europa” y que debe ser sometido al referéndum de los ciudadanos europeos, en lugar de decantarse por fórmulas propias de los tratados internacionales³²⁷. Desde un punto de vista técnico o formal, el borrador aborda

³²⁶ El doble esquema constitucional es propio de ciertas formas de federalismo.

³²⁷ Antonio ESTELLA DE NORIEGA, en un artículo titulado *Por qué Europa necesita una Constitución*, publicado por el diario *El País* el sábado 22 de junio de 2002, afirmaba que “1) la existencia de un *demos*, es decir, de un pueblo, es la condición necesaria e indispensable para poder hablar de Constitución; 2) sin *demos* no puede haber pues Constitución; 3) Europa son sus pueblos, o mejor, los pueblos de sus Estados, pero no habría tal cosa como un *demos* europeo; 4) por tanto, la inexistencia de un *demos* europeo, de un pueblo europeo, cerraría la puerta a la adopción de una Constitución europea”. Discrepo de esta opinión al estimar que, precisamente, los ciudadanos europeos, habitantes de los pueblos de Europa, constituyen ese *demos*, elemento necesario e indispensable para la adopción de una Constitución europea.

una serie de cuestiones de naturaleza “constitucional” –principios de la Unión, objetivos, ciudadanía, delimitación de competencias y líneas maestras del tejido institucional, de los tipos normativos, de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, así como de los aspectos financieros- para dejar que los Tratados y actos o normas de la Unión definan y desarrollen otros aspectos. El *Proyecto Spinelli*, como borrador de Tratado de la Unión Europea –no de la Constitución-, sí dedicaba un capítulo a las políticas de la Unión. Como toda Carta magna, el Proyecto recoge una serie de derechos humanos y libertades fundamentales cuyo sistema de protección –no suficientemente perfilado en el Proyecto- se atribuye a los tribunales europeos³²⁸. Esta doctoranda vislumbra en el futuro y se muestra favorable a que las jurisdicciones nacionales estén vinculadas a una Carta europea de derechos fundamentales o, dicho de otro modo, que cuando conozcan de los pleitos en los que los particulares aleguen la violación de derechos humanos citen no sólo los preceptos de la Constitución nacional, sino también de la Constitución europea³²⁹. En tales supuestos, los tribunales de justicia europeos deberían actuar como última instancia. El proyecto sugiere la constitución de una Convención –integrada por eurodiputados y por parlamentarios nacionales- que estudiaría el borrador de Constitución europea elaborado por el Parlamento europeo (Proyecto Herman, en nuestro caso) y que posteriormente se sometería a examen en una Conferencia intergubernamental. Ciertamente, se han seguido tales pasos en la elaboración del Tratado constitucional.

³²⁸ El tema de la futura Carta de Derechos humanos y libertades fundamentales de la Unión Europea merece un tratamiento más riguroso y profundo que excede los objetivos de este trabajo.

³²⁹ BENEYTO, J. M.: “Conceder a los ciudadanos comunitarios la posibilidad de invocar a través de un procedimiento especial –legislación interna- los derechos fundamentales reconocidos en el Tratado tendría, sin duda, una eficacia constitucional máxima, y haría realidad la Europa de los ciudadanos, la aproximación de la acción de Bruselas y la superación del déficit democrático”. *Europa y sus arquitectos*. Política exterior, septiembre-octubre 2000.

c) El Informe Duhamel sobre la constitucionalización de los Tratados.

Con carácter preliminar, es preciso recalcar que el Tribunal de Justicia (en adelante, TJCE) ha mantenido en reiterada Jurisprudencia que los Tratados fundacionales de las Comunidades constituyen una “Carta constitucional”, o una “Constitución interna de la Comunidad Europea”³³⁰ pues, en cierto modo, organizan el gobierno de la Unión cuando describen la composición de sus instituciones y estipulan en qué medida y de qué modo éstas han de desempeñar sus funciones. No obstante, ciertos autores no comparten esta línea jurisprudencial. En efecto, Jean-Claude PIRIS, objeta que ‘aunque los Tratados fundacionales pueden caracterizarse como “carta constitucional” y llevar a uno a describirlos como “Constitución”, sin embargo, esto no implica necesariamente que son idénticos o similares a la Constitución de un Estado pues, de hecho, los Tratados fundacionales revelan que la Unión Europea adolece de las características esenciales de cualquier Estado’.³³¹ Sin embargo, el TJCE reconoce que se trata en rigor de una constitucionalización material.³³²

.- ¿Por qué una Constitución para Europa?

Una Constitución para Europa crearía un marco político y jurídico estable en el que estarían definidos los poderes, las competencias y las responsabilidades, con máxima claridad y sencillez, frente a la situación actual que responde a las notas de complejidad en los mecanismos comunitarios, confusión de poderes y atribuciones, opacidad de la legislación comunitaria y de ininteligibilidad de unos Tratados largos y complicados. Asimismo, en su Resolución de 18 de noviembre

³³⁰ Dictamen 1/76 de 26 de abril de 1977, Rec. 741; Fallo de 23 de abril de 1986 en el caso 294/3, *Les Verts*, ECR 1986-4, p. 1365. Véase también la Opinión 1/76 de 28 de abril de 1977, ECR 1977-I, p. 758 punto 12; Orden de 13 de julio de 1990 en el Caso C-2/88, *Zwartfeld*, ECR 1990-7 I, p. 3372; Fallo de 23 de marzo de 1993 en el Caso C-134/91, *Beate Weber vs. European Parliament*, ECR 1993-I, p.1093, punto 8.

³³¹ PIRIS, J. C.: “The fact that the founding Treaties may be characterized as a “Constitutional Charter” could lead one to describe them as “a Constitution”. However, this does not necessarily mean that they are identical or similar to the Constitution of a State. Actually, the founding Treaties reflect the fact that the EU, which derives its authority from its member States, lacks some of the essential characteristics of a State”. PIRIS, Jean-Claude, *Does the European Union have a Constitution ? Does it need one?*. HARVARD LAW SCHOOL. *Jean Monnet Chair*. 2000, p.16.

³³² Los Tratados se asemejan de hecho, en su contenido, a una Constitución, en la medida en que han establecido un reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, han formulado los principios que llevan asociados (efecto directo, primacía, derecho preferente), organizando un equilibrio institucional preciso.

de 1999 sobre la preparación de la reforma de los Tratados y la próxima Conferencia intergubernamental (ponentes: señores Dimitrakopoulos y Leinen), el Parlamento destacó que “la perspectiva de una Unión ampliada impone la necesidad de iniciar un proceso constitucional que incluya la simplificación y reorganización de los Tratados en aras de la transparencia y la inteligibilidad de los mismos para los ciudadanos”. El criterio del Parlamento Europeo es el de la unificación de los Tratados en un texto único, pero dividido en dos partes: una parte constitucional, que agrupe los objetivos de la Unión, la ciudadanía, incluidos los derechos fundamentales, y las disposiciones relativas a las instituciones y a los procedimientos de toma de decisiones; y una segunda parte en la que se definan las políticas de la Unión. Esta solución ya había sido propuesta por el “grupo de los tres sabios”, presidido por Jean-Luc Dehaene, y recibido el apoyo de la Comisión.

.- El modelo federal cooperativo descentralizado.

El informe Duhamel recoge el siguiente axioma: la construcción europea se basa en una doble legitimidad democrática; la de los ciudadanos, representados por el Parlamento Europeo, y la de los Estados, representados por el Consejo. De conformidad con este axioma, el informe se muestra favorable a la instauración de un *modelo federal cooperativo descentralizado*, en la medida que respeta esta doble legitimidad. En este modelo, los Estados y la Unión intervienen en todas las etapas de la toma de decisiones, pero la ejecución de las mismas se deja principalmente a los Estados. Esta participación conjunta se extiende a todos los actos con relevancia jurídica: leyes, presupuesto, nombramientos, tratados con terceros países, Constitución. La igualdad de estatuto entre el Consejo y el Parlamento debería aplicarse a todas las categorías de actos, o bien efectuar un reparto en dos grupos más o menos iguales de actos; aquéllos en los que el Consejo tiene la última palabra y aquéllos en los que la tiene el Parlamento.

.- Reorganización de los Tratados. Los trabajos de la Convención.

Para hacer realidad este *modelo federal cooperativo descentralizado*, el Informe Duhamel esboza las grandes líneas de un proceso en el que se distinguen dos momentos: en una primera fase, se procedería a la reorganización de los Tratados³³³, que podría dar como fruto la adopción del nuevo Tratado simplificado y reestructurado, que contemple la fusión de la Unión Europea y de las tres Comunidades en una única entidad, cuyo contenido verse sobre disposiciones fundamentales de naturaleza constitucional; a saber, los objetivos de la Unión, la protección de los derechos fundamentales, la ciudadanía, la asignación y reparto de competencias y las cuestiones institucionales, figurando todas las demás disposiciones, en particular las relativas a las políticas comunes, en protocolos anexos al “Tratado marco”. Los motores de esta etapa “reorganizadora” serían la Comisión y el Parlamento Europeo, quienes recibirían de buen grado las aportaciones de los Parlamentos nacionales y de la opinión pública, tanto de los Estados miembros como de los Estados candidatos a la adhesión.

El siguiente paso estribaría en redactar una Constitución para Europa preparada por una “Convención”, semejante a la que ha acometido la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea³³⁴, “a la vista de sus trabajos transparentes y fructíferos”. La Convención dispondría del plazo máximo de un año para redactar el anteproyecto de Constitución que, en última instancia, se sometería al referéndum simultáneo en todos los Estados miembros. A lo largo del proceso “constituyente”, los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos darían a conocer sus puntos de vista y propuestas sobre los procedimientos sugeridos por las instituciones europeas, así como por los gobiernos nacionales. De este modo, antes de la promulgación de la primera

³³³ El Instituto Europeo de Florencia, que estudió con rigor estas cuestiones a petición de la Comisión, confirmó que la reorganización de los Tratados era totalmente viable desde un punto de vista técnico, acuñando la expresión “constitucionalización” de los Tratados para hacer referencia a este proceso de simplificación e incorporación de aquellas disposiciones de índole “constitucional” en un nuevo texto.

³³⁴ En mi opinión, el “método convencional” es digno de elogio por haberse entablado conforme a un procedimiento democrático, enraizado en un debate amplio y público, no constreñido, en modo alguno, a la negociación intergubernamental.

Constitución, todos los ciudadanos de la Unión habrán podido expresarse, confiriendo así a ese texto fundamental plena legitimidad. El Parlamento Europeo destaca que la Carta de los Derechos Fundamentales³³⁵ podría incorporarse como primer capítulo de la Constitución y subraya que la futura Constitución deberá determinar de forma clara y precisa: los valores comunes de la UE; los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos; el principio de separación de poderes y del Estado de Derecho; la composición, el papel y el funcionamiento de las Instituciones de la Unión; el reparto de competencias; el principio de subsidiariedad; el papel de los partidos políticos europeos; los objetivos de la integración europea.

Antes de pronunciarse por esta fórmula, el Parlamento Europeo había ponderado otras posibilidades. En su documento de trabajo titulado *¿Qué Carta Constitucional para la Unión Europea?*, se barajaron tres estrategias diferentes³³⁶ relativamente independientes entre sí: 1) Elaboración de un documento constitucional coherente, toda vez que la Unión y las Comunidades conforman una entidad que actúa a través de un marco institucional único. De este modo mejoraría la transparencia, la presentación del derecho primario y la Unión se tornaría más accesible para sus ciudadanos. Asimismo, la adopción de un texto semejante tendría una marcada trascendencia política, como fundamento de un futuro Estado federal europeo. 2) Enriquecer la sustancia constitucional de los Tratados reforzando su coherencia y unidad y consolidando el acervo constitucional acumulado por el Tribunal de Justicia. 3) Constitucionalizar el procedimiento de revisión de los Tratados. Los autores del estudio estimaron que la primera estrategia era la que podía realizarse más rápidamente.

En el seno de la primera estrategia, se plantearon, nuevamente, dos opciones:

³³⁵ Lionel JOSPIN, ex-Primer Ministro francés, en su discurso *L'Avenir de l'Europe* (28-05-2001), incidió en la relevancia de la Carta: "Cette Charte mérite d'être considéré comme la clé de voûte de la construction européenne".

³³⁶ A petición del Parlamento Europeo, el Centro Robert Schuman del Instituto Universitario Europeo de Florencia elaboró el citado estudio, que la Dirección General de estudios del Parlamento Europeo adoptó como documento de trabajo en diciembre de 1999.

Bien Conferir un carácter jurídicamente vinculante a la versión consolidada y reenumerada del TUE o, en una segunda modalidad, codificar en un documento constitucional el TUE y el TCE. La segunda modalidad conlleva una labor de fusión y reestructuración de forma coherente los textos de ambos Tratados, consolidando las disposiciones idénticas, parcialmente idénticas y análogas, suprimiendo aquellas obsoletas para, finalmente, reenumerar el Tratado unificado. Sin embargo, no se desembocaría así en un documento constitucional que unificara los Tratados en vigor, sino que se consolidarían alguno o ciertos Tratados principales en que se basa la integración europea, subsistiendo los Tratados posteriores. Una fusión del derecho primario sólo tendría verdadero sentido si el nuevo tratado resultante constituyera la única fuente de derecho auténtico. En consecuencia, habría que unificar la totalidad del derecho primario, no sólo el TUE y el TCE.

Bien recoger en una “carta fundamental” sucinta, inspirada en los Proyectos Spinelli y Herman, una parte de las disposiciones actuales (aquellas con un carácter constitucional más pronunciado) del derecho primario de la Unión y de la Comunidad Europea. Dicha carta constituiría una especie de tratado marco que se articularía con los Tratados existentes, pero no conllevaría la ratificación de un nuevo tratado unificado ni la revocación o revisión de los Tratados originales. En consecuencia, su virtualidad sería dudosa, pues de poco serviría adoptar una carta que no modificara la realidad de la situación jurídico-política y que, por el contrario, añadiera complejidad al conjunto de los textos vigentes.

Dentro de la segunda estrategia, relativa al fortalecimiento del carácter constitucional de los Tratados, el estudio contemplaba dos vías:

De un lado, reforzar la coherencia y unidad del orden institucional de la Unión Europea fusionando la Comunidad Europea y la Unión, poniendo así fin a la estructura en pilares pues, por un lado, esta dualidad enturbia la imagen de la Unión en la escena internacional y de cara a sus propios ciudadanos. Por otro lado, la fusión de los Tratados sería verdaderamente coherente si la Unión,

dotada de personalidad jurídica plena e integral, sucediera a las tres entidades³³⁷. Además, se afirmaba la necesidad de una racionalización del sistema de toma de decisiones y de la tipología normativa en el pilar comunitario, recurriendo de forma más sistemática al método comunitario y redactando un nuevo preámbulo único y breve que pusiera de relieve los valores y objetivos de la Unión.

De otro lado, consolidar el acervo constitucional de la Jurisprudencia según la técnica del *Restatement*³³⁸. De este modo, los principios constitucionales forman parte de los tratados base y la seguridad jurídica sale favorecida. Pese a ello, no parece oportuno que en el tratado se definan principios como el efecto directo o la primacía, pues estas nociones no pueden delimitarse en unas cuantas líneas y son aún objeto de controversia, resultando más apropiado mencionarlos sin definirlos, pues existe el riesgo de fijar elementos jurisprudenciales técnicos que habrán de evolucionar.

Asimismo, elaborar un catálogo de derechos fundamentales, que permitiría asegurar al máximo la protección de los derechos humanos en el seno del mismo orden jurídico de la Unión y satisfaría las exigencias de seguridad jurídica. Igualmente, reforzaría el carácter constitucional de los Tratados, sería un punto de referencia para las Instituciones europeas y las autoridades estatales cuando elaboran y ponen en práctica las acciones de la Unión, alentaría el ideal político de la Unión, que no se concebiría únicamente como una organización de índole económica. Actualmente, la Carta de Derechos Fundamentales ha sido aprobada en Niza; resta dotarla de eficacia jurídica.

³³⁷ Algunos Estados temían que la atribución expresa de personalidad jurídica a la Unión menoscabara la especificidad de los pilares intergubernamentales o que el pilar comunitario se incardinara en la Unión y fuera socavado por el procedimiento intergubernamental. El estudio aduce que la cuestión de la personalidad jurídica es independiente de la especificidad de los procedimientos de toma de decisiones.

³³⁸ Esta técnica permite aclarar, reformular y sistematizar la jurisprudencia comunitaria en un texto conciso. A continuación se elabora un comentario que se ilustra con ejemplos. Su ámbito de aplicación es extenso, pues afecta tanto a los fundamentos del orden jurídico comunitario como a las sanciones por incumplimiento del derecho comunitario, al mercado interior y a las relaciones exteriores. Oficialmente, los *restatements* no constituyen una fuente de derecho. Sin embargo, la experiencia demuestra que su autoridad va mucho más allá de los compendios y comentarios enciclopédicos.

En lo que concierne a la tercera estrategia, la constitucionalización del procedimiento de modificación de los Tratados, el estudio hizo hincapié en que los Tratados comunitarios, pese a su naturaleza de Constitución material, no dejan de ser tratados internacionales. Como quiera que el derecho primario ha adquirido carácter constitucional, parece conveniente revisar su procedimiento de modificación, que hasta ahora ha recaído -al tratarse de tratados internacionales-, tanto en su iniciativa como en sus resultados, en los Estados miembros. Se proponen tres fórmulas:

En primer lugar, comunitarizar el procedimiento general de modificación de los Tratados, atenuando el escollo de la unanimidad y reforzando el papel del Parlamento Europeo³³⁹;

En segundo lugar, generalizar los procedimientos especiales de revisión autónoma. Los Tratados actuales ya contienen este tipo de procedimientos, pero sólo permiten intervenir a las instituciones de la Unión para completar o modificar algunas de sus disposiciones;

En tercer lugar, jerarquizar el derecho primario. Los autores del estudio, a través de esta vía, aspiran a transformar ciertas disposiciones de los Tratados en derecho secundario o derivado y apoyan la introducción de una nueva categoría de actos en una futura tipología normativa: la ley orgánica³⁴⁰, ya prevista en los Proyectos Spinelli y Herman.

.- Conclusiones en torno al Informe Duhamel.

A modo de síntesis, el Informe Duhamel parece inclinarse por la primera estrategia (elaboración de un documento constitucional coherente), si bien ello

³³⁹ El voto por unanimidad se plantea en el nivel de los representantes de los estados miembros reunidos en una Conferencia intergubernamental y en el de los Parlamentos nacionales que autorizan la ratificación. Para paliar este problema, el estudio consideraba que habría que introducir un voto por mayoría pero sólo en la fase de negociación entre los Estados miembros (esto ya lo proponía el Proyecto Spinelli). Este sistema sería posible siempre y cuando el voto por mayoría se efectuara en el seno del Consejo y no en el seno de una Conferencia intergubernamental, y de que fuera complementado por un poder de codecisión del Parlamento Europeo. Además, se proponía un sistema de doble mayoría cualificada, lo cual permitiría tener en cuenta el criterio de población sin recurrir a la ponderación de votos. El interés de esta fórmula estriba en que se adaptaría automáticamente con cada ampliación.

³⁴⁰ Los autores del estudio argumentan que estando las leyes orgánicas subordinadas al derecho primario, podrían ser objeto de control jurisdiccional. Asimismo, la longitud del texto de los Tratados se reduciría, adquiriendo, en virtud de su contenido, un carácter más “constitucional”.

no implica que las otras alternativas no puedan conciliarse, introduciendo en la carta constitucional, además de un catálogo de derechos humanos, aquellas disposiciones y principios jurisprudenciales de naturaleza constitucional y protegiendo el texto con un procedimiento de revisión en las líneas indicadas.

En suma, este informe adquiere una relevancia insospechada. En primer lugar, por cuanto constituye un impulso vigoroso hacia la integración política al alentar la elaboración de una carta constitucional. Evidentemente, para atajar definitivamente la complejidad y voluminosa extensión de los Tratados no parece absolutamente necesario dotar a la Unión de una Constitución, pues bastaría con simplificar los Tratados ya existentes otorgándoles mayor coherencia, sencillez y claridad. Por lo tanto, si el Parlamento Europeo cruza el umbral de la primera etapa, mera reorganización de Tratados, y se marca el objetivo de aprobar una Constitución está decantándose por esa “unión cada vez más estrecha” que aspira, según el modelo bosquejado en el informe, a una *federación cooperativa descentralizada* de base estatal pero cuya naturaleza trasciende la de la actual Unión. Ciertamente, cualquier Carta constitucional representa la ley fundamental de la organización de un Estado³⁴¹. Constitución y Estado constituyen un binomio

³⁴¹ El diccionario enciclopédico SALVAT, pp. 406 y 407, tomo 7, define la Constitución como “norma fundamental del Estado nacional o federal contemporáneo, condensada habitualmente en un texto escrito, ordenado racional y sistemáticamente en secciones, títulos, artículos”, cuyo contenido material se refiere a: 1) declaraciones de derechos humanos y libertades fundamentales, 2) división o separación de poderes, 3) organización del Estado señalando la soberanía y forma política del Estado (federación, monarquía, república), las cámaras y tipos de representación política que encarnan (monocameralismo, bicameralismo), el sistema, nombramiento, funciones del ejecutivo (ejecutivo presidencialista, dualista –monarca, ministros-, colegiado, responsabilidad parlamentaria y del poder judicial, 4) la forma, funciones o competencias de otras instituciones y autoridades nacionales, federales, regionales, provinciales, comarcales y municipales, 5) el modo de elaboración y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, 6) la organización de las fuerzas armadas, 7) el control de constitucionalidad de las leyes y acciones de los poderes del Estado, 8) el modo de reformar o revisar la propia Constitución. According to the definition in Black’s Law Dictionary, a Constitution is “The organic and fundamental law of a nation or state, which may be written or unwritten, establishing the character and conception of its government, laying the basic principles to which its internal life is to be conformed, organizing the government, and regulating, distributing, and limiting the functions of its different departments, and prescribing the extent and manner of the exercise of sovereign powers. A charter of government deriving its whole authority from the governed. The written instrument agreed upon by the people of the Union (e.g. United States Constitution) or of a particular state, as the absolute rule of action and decision for all departments (i.e. branches) and officers of the government in respect to all the points covered by it, which must control until it shall be changed by the authority which established it (i.e. by amendment), and in opposition to which any act or ordinance of any such department or officer is null and void”. Traducción oficiosa: De conformidad con la definición recogida en el Diccionario jurídico Black, una Constitución es “la ley fundamental orgánica de una nación o Estado, escrita o no escrita, que establece la naturaleza y concepción del gobierno, formula los principios básicos a los que se conforma la actuación interna,

indisoluble³⁴². En consecuencia, la futura Constitución Europea aproximaría la Unión a una suerte de entidad estatal.³⁴³

Finalmente, el informe traza las líneas o directrices hacia la profundización de la Unión que efectivamente se han seguido. Léanse los trabajos de la Convención que han cristalizado en un borrador de Constitución para Europa, suscrita en Roma por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros el 29 de octubre de 2004.

organiza el gobierno, regula, distribuye y limita las funciones de sus distintos ministerios, y prescribe el alcance y modo como se ejercen los poderes soberanos. Una carta de gobierno que deriva su legitimidad de los gobernados. El instrumento escrito acordado por el pueblo de la Unión (ej: Constitución de los Estados Unidos) o por un Estado particular, como la suprema regla de acción y decisión para todos los departamentos (esto es, secciones) y oficinas de gobierno respecto de todos los puntos contenidos en ella, que deben ser acatados hasta su modificación en virtud de la autoridad que los estableció (i.e. por enmienda), de forma que las leyes y decretos que los contravengan serán declarados nulos e inválidos”.

³⁴² PIRIS, J. C.: «(...) Some think that a European Constitution should be adopted as basis for the establishment of a future European Federal State. (...) Such Constitution is sometimes seen as either necessary or desirable, in order to give more legitimacy to the EU”. *Does the European Union have a Constitution ? Does it need one?*. HARVARD LAW SCHOOL. *Jean Monnet Chair*. 2000. Traducción oficiosa : « (...) Hay quienes estiman que una Constitución Europea se adoptaría como base del establecimiento de un futuro Estado Federal Europeo. (...) En ciertas ocasiones, se considera que la Constitución es necesaria o conveniente con objeto de otorgar más legitimidad a la Unión Europea”.

³⁴³ De hecho, la opinión minoritaria de Georges BERTHU, en nombre del Grupo Unión por la Europa de las Naciones, y de Jens-Peter BONDE, en nombre del Grupo por la Europa de las Democracias y las Diferencias, se opone al *Informe Dubamel* al entender que “la Unión no es un Estado superior a las naciones, quienes son las que ostentan la legitimidad principal a los ojos de los ciudadanos. Por ello, la Unión sólo puede ser una asociación de naciones en la que cada una obedece, en primer lugar, a su Constitución nacional, esto es, a la voluntad libre y soberana de su pueblo”.

5º) El Federalismo supranacional cooperativo. La Europa de Joschka Fischer.

Quo vadis Europa?

El 12 de mayo de 2000, Joschka Fischer se despojó del manto de Ministro alemán de Asuntos Exteriores³⁴⁴ para pronunciar un discurso en la Universidad von Humboldt de Berlín bajo el título '*De la Confederación a la Federación: reflexiones en torno a la finalidad de la integración europea*'. Esta alocución suscitó una controvertida polémica acerca del modelo de integración europea que, si bien se originó entre germanos y galos, pronto alcanzó al resto de los miembros.

Joschka Fischer, en sus *Reflexiones*, parte de la visión federalista de Robert Schuman para la salvaguarda de la paz y afirma que “la integración europea era la respuesta a siglos de un precario equilibrio de poderes³⁴⁵ en el continente que, una y otra vez, había originado terribles contiendas hegemónicas que culminaron en dos Guerras mundiales³⁴⁶ entre 1914 y 1945³⁴⁷”. Fischer prosigue convencido de que cincuenta años después de la barbarie, el proceso de integración europea representa probablemente el mayor reto político al que se enfrentan Estados y pueblos en la medida en que su éxito o fracaso será de vital importancia para el futuro de las jóvenes generaciones³⁴⁸.

³⁴⁴ “Allow me, if you will, to cast aside for the duration of this speech the mantle of German Foreign Minister and member of the Government—a mantle which is occasionally rather restricting when it comes to reflecting on things in public—although I know it is not really possible to do so”. Extracto del Discurso de 12 de mayo de 2000.

³⁴⁵ ARON, R.: « La política del equilibrio, en su nivel más elevado de abstracción, se reduce a la maniobra por entorpecer a un Estado el acumular fuerzas superiores a aquellas de sus rivales coaligados. Todo Estado, si quiere salvaguardar el equilibrio, tomará posición contra el Estado o la coalición que parezca capaz de conseguir esa superioridad”. *Paix et Guerre entre les Nations*, 1975. Chapitre V.

³⁴⁶ DAVIES, N.: “At a time when the instruments of constructive change had outstripped anything previously known, Europeans acquiesced in a string of conflicts which destroyed more human beings than all past convulsions put together”. *Europe a History*. Editorial Pimlico, 1997, p. 897.

³⁴⁷ “European integration was the response to centuries of a precarious balance of powers on this continent which again and again resulted in terrible hegemonic wars culminating in the two World Wars between 1914 and 1945”. Op.cit.

³⁴⁸ “Fifty years on, Europe, the process of European integration, is probably the biggest political challenge facing the states and peoples involved, because its success or failure, indeed even just the stagnation of this process of integration, will be of crucial importance to the future of each and every one of us, but especially to the future of the young Generation”. Op.cit.

Tras estos preliminares, aborda la cuestión de las perspectivas estratégicas de la integración europea y de su finalidad dentro del contexto actual marcado por el fin de la guerra fría, la era de la globalización y los problemas y desafíos para la Europa del momento: en particular, la introducción de la moneda única; el proceso de ampliación; la crisis de la anterior Comisión europea; la escasa aceptación del Parlamento europeo y los desalentadores resultados en las elecciones europeas; el conflicto en los Balcanes; el desarrollo de una Política Exterior y de Seguridad Común.

La respuesta a tales desafíos o, de forma más genérica, a la pregunta *Quo vadis Europa?* -¿hacia dónde marcha Europa?- no es otra sino la culminación de la integración europea, esto es, el logro de la integración política³⁴⁹, toda vez que el proceso se ha revelado efectivo al evitar el estallido de otro nuevo conflicto bélico durante la segunda mitad del siglo veinte³⁵⁰. Fischer establece un paralelismo entre la situación que encauzaron los padres fundadores –Jean Monnet y Robert Schuman- al término de la II Guerra mundial y la que Europa atraviesa hoy por hoy tras el fin de la guerra fría y los subsiguientes designios de ampliación. Al igual que sucedió en aquel entonces con el despegue del proceso de construcción europea, esta última etapa del mismo va a depender decisivamente de Francia y Alemania³⁵¹.

Hoy tenemos en nuestras manos la posibilidad de erradicar para siempre la división de Europa³⁵² y Fischer es consciente de ello cuando pone sus ojos en el

³⁴⁹ “*Quo vadis Europa?* is the question posed once again by the history of our continent. And for many reasons, the answer can only be this: onwards to the completion of European integration. (...). We must put into place the last brick in the building of European integration, namely political integration”. Op.cit.

³⁵⁰ “European integration has proved phenomenally successful. Just compare the history of Europe in the first half of the 20th Century with that in the second half”. Op.cit.

³⁵¹ “Every stage of its gradual realisation, from the establishment of the European Coal and Steel Community to the creation of the single market and the introduction of the single currency, depended essentially on the alliance of Franco-German interests. This was never exclusive, however, but always open to other European states, and so it should remain until finality has been achieved”. Op.cit.

³⁵² SOLANA MADARIAGA, J.: “La ampliación es una inversión rentable en términos de estabilidad. De no llevarse a cabo se perpetuaría la división entre una Europa rica y autosatisfecha y una Europa pobre y sin esperanza. Este desequilibrio provocaría una continua presión migratoria del este sobre el oeste, debilitaría las

drama de la antigua Yugoslavia y afirma que una Europa constreñida a la parte occidental no acarrearía más que incertidumbre e inestabilidad³⁵³. Fischer sostiene que nos hallamos ante una oportunidad única de estrechar los lazos de un continente destruido por enfrentamientos seculares³⁵⁴ y evoca, a este respecto, los pensamientos de Robert Schuman en 1963³⁵⁵.

Una Federación europea.

El modelo que propone Fischer es el de una *Federación europea* -tal y como Robert Schuman proclamara hace 50 años- en torno a un Parlamento europeo y a un Gobierno europeo que ejerzan los poderes legislativo y ejecutivo, respectivamente, fundamentada en un tratado constituyente y enraizada en la estructura del Estado- nación³⁵⁶; en suma, el paso de una Confederación de Estados –en terminología alemana un *Verband*- a una Federación con elementos supranacionales –esto es, un *Verbund*³⁵⁷-. Aduce Fischer que los problemas del

jóvenes democracias y activaría tensiones étnicas que ahora parecen superadas”. Seminario Fernández Ordóñez, 14-01-2000.

³⁵³ “An EU restricted to Western Europe would forever have had to deal with a divided system in Europe: in Western Europe integration, in Eastern Europe the old system of balance with its continued national orientation, constraints of coalition, traditional interest-led politics and the permanent danger of nationalist ideologies and confrontations. A divided system of states in Europe without an overarching order would, in the long term, make Europe a continent of uncertainty, and, in the medium term, these traditional lines of conflict would shift from Eastern Europe into the EU again”. Op.cit.

³⁵⁴ “For this is a unique opportunity to unite our continent, wracked by war for centuries, in peace, security, democracy and prosperity”. Op.cit.

³⁵⁵ “We must build the united Europe not only in the interest of the free nations, but also in order to be able to admit the peoples of Eastern Europe into this community if, freed from the constraints under which they live, they want to join and seek our moral support. We owe them the example of a unified, fraternal Europe. Every step we take along this road will mean a new opportunity for them. They need our help with the transformation they have to achieve. It is our duty to be prepared”. “The nation-states will continue to exist and, at European level, they will retain a much larger role than the Länder have in Germany”. Op.cit.

³⁵⁶ “The nation-states are realities that cannot simply be erased, and the more globalisation and Europeanisation create superstructures and anonymous actors remote from the citizens, the more the people will cling on to the nation-states that give them comfort and security”. (...) “All this will not mean the abolition of the nation-state. Because even for the finalised Federation, the nation-state, with its cultural and democratic traditions, will be irreplaceable in ensuring the legitimation of a union of citizens and states that is wholly accepted by the people”. Op.cit.

³⁵⁷ VON BOGDANDY, Armin: “The notion of the Verbund expresses the significant premise that in such a system no unifying forces along the lines of the classical model of a federal state exist: no single element represents the whole. Two further aspects are particularly important: the continuous existence of the Member States as sovereign subjects of international law as well as the normative independence of the respective legal

siglo veintiuno no pueden dirimirse con los temores y las fórmulas de los siglos diecinueve y veinte³⁵⁸ y que la integración europea fracasará si se realiza a espaldas de las tradiciones, instituciones y realidades vigentes³⁵⁹.

.- El Parlamento y el ejecutivo europeos.

El Parlamento europeo debe siempre ser omnicompreensivo de una Europa de Estados y de ciudadanos. En consecuencia, estará integrado por dos cámaras: una de ellas congregará a los eurodiputados electos, a la vez representantes de los Parlamentos nacionales³⁶⁰; la segunda cámara seguirá el modelo del Senado y estará conformada por senadores directamente elegidos en los Estados miembros, o adoptará las líneas del *Bundesrat* alemán. De forma similar, para el ejecutivo europeo se plantean diversas fórmulas que pueden resumirse en la instauración de un Gobierno europeo a partir bien del Consejo europeo, bien de la Comisión.

.- El Tratado constituyente, la Constitución europea.

Uno de sus capítulos más sobresalientes estará dedicado a los derechos humanos y a las libertades fundamentales. Asimismo, deslindará las parcelas de soberanía

orders". *The European Union as a Supra national Federation: a conceptual attempt in the light of the Amsterdam Treaty*. The Columbia Journal of European Law, vol. 6, n° 1, 2000.

³⁵⁸ "The problems of the 21st century cannot be solved with the fears and formulae of the 19th and 20th centuries". Op.cit.

³⁵⁹ "The completion of European integration can only be successfully conceived if it is done on the basis of a division of sovereignty between Europe and the nation-state". Op.cit.

³⁶⁰ De este modo, no habrá tensión entre los parlamentos nacionales y el Parlamento europeo, entre los Estados-nación y Europa. Sin embargo, esta opción no goza de completa anuencia. Así, LEBEN, Charles: "Les parlementaires européens devraient-ils être l'image fidèle des divisions partisans des parlements nationaux? Devraient-ils être élus par ceux-ci selon le système représentatif de façon à reconstituer, au niveau du Parlement européen des sortes de petits parlements français, allemands, anglais etc? Devraient-ils démissionner en cas de nouvelles élections nationales ou de changements de majorité nationale? Seraient-ils prisonniers d'un mandat impératif et pourraient-ils être rappelés par les parlements nationaux si d'aventure ils exprimaient par leur vote des convictions différentes de celles leurs mandants? Voilà une étrange façon de faire avancer la cause de la construction européenne". *Fédération d'États-nation ou État fédéral*. Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School, 2000. Cambridge, MA 02138, USA.

entre la Unión y sus miembros³⁶¹ –de forma vertical- y en el seno de las instituciones europeas –de forma horizontal-. Fischer afirma que el eje principal de la Constitución europea vendrá determinado por la relación entre la Federación y el Estado-nación, pero aclara que no implicará un retorno a la *renacionalización*³⁶².

.- El camino hacia la Federación europea.

Fischer cuestiona la idoneidad del método de integración supranacional³⁶³, conocido más comúnmente como “método Monnet”, para alcanzar la Federación europea³⁶⁴. Bajo su punto de vista, la fórmula “monnetiana” se ha revelado de limitado uso en el campo de la integración política y la democratización europea y no conlleva para Fischer el “Spill over³⁶⁵”. Es por ello que si se sigue aplicando esta técnica de los pequeños pasos, los Estados miembros que deseen progresar deberán hacer uso de las cooperaciones reforzadas, como sucedió con la Unión económica y Monetaria y con Schengen. Sin embargo, estima Fischer, las cooperaciones reforzadas traen como resultado una Unión diferenciada y pueden originar, en el peor de los casos, una pérdida de

³⁶¹ Fischer alude a una reordenación vertical de competencias entre Europa, los Estados y sus regiones. No obstante, José María Aznar se inclina por que la delimitación de las competencias estatales y regionales se verifique internamente, en virtud de las constituciones nacionales.

³⁶² “The main axis for such a European constitution will be the relationship between the Federation and the nation-state. Let me not be misunderstood: this has nothing whatsoever to do with a return to renationalisation”. Op.cit.

³⁶³ DEHOUSSE, R.: “The demise of functionalism is generally attributed to two related factors. First, it is perceived as an untransparent method, unable to respond to the current aspirations of democratic control over the rulers : if the objectives of the whole venture are not clearly spelt out, how can it be democratically legitimated? Second comes the fear of being trapped in a system from which evasion would no longer be possible — a fear largely fed by reconstructions of integration as a sequence of «spillovers», i.e. the process by which sectorial cooperation schemes create the need for further integration in neighbouring areas, leading to a gradual erosion of national sovereignty, which no-one is willing to accept anymore”. *Rediscovering Functionalism*. Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School, 2000. Cambridge, MA 02138,USA

³⁶⁴ “L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait”. Extracto de la *Declaración Schuman* que recoge lo que se conoce como el método de integración funcional o método “Monnet”. La filosofía que inspira este método reside en avanzar por la senda de la unificación europea de forma gradual, a través de la técnica de los pequeños pasos -petits pas-, forjando intereses comunes o solidaridades de hecho que allanen el terrero para alcanzar logros de mayor envergadura.

³⁶⁵ Definido por PAUL LUIF como “an expansion of the scope (extending collaboration to another related sector) and of the level (intensifying of the cooperation) of integration”. *Studia diplomatica*, vol. LI, 1998, nº 1-2.

identidad europea, de coherencia interna, así como la amenaza de erosión interna de la UE en el supuesto de que las cada vez más amplias esferas de cooperación intergubernamental debilitaran los vínculos de la integración. La inercia –riesgos- del sistema determinará, según Fischer, que dentro de diez años un grupo de Estados decida dar el salto definitivo y empuje hacia la integración política a través de la promulgación de una Constitución europea. Fischer se pregunta acerca de cuándo será el momento adecuado, qué Estados participarán, y si tales cambios se incorporarán al marco convencional vigente -tratados existentes-. Añade contundentemente que ningún proyecto europeo fructificará sin la colaboración francogermana.

En atención a todo lo expuesto, Fischer esboza tres etapas que habrá que franquear en la senda que lleva a la integración política:

- a) Estadio inicial. Expansión de las cooperaciones reforzadas entre Estados que desean colaborar con mayor intensidad en áreas como el medio ambiente, la lucha contra la delincuencia, desarrollar políticas comunes de inmigración y asilo, de exterior y seguridad.

- b) Estadio intermedio. Formación de un “centro de gravedad” entre un grupo de Estados que concluirían un Tratado marco, germen de la Constitución de la Federación. Sobre la base de este Tratado la Federación desarrollaría sus propias instituciones, establecería un Gobierno que hablaría con una sola voz en nombre de sus miembros, un Parlamento fuerte y un Presidente de elección directa. Dicho grupo de vanguardia o “centro de gravedad”, siguiendo la terminología acuñada por Fischer, actuaría como motor de propulsión de la integración política y, desde el principio, debería reunir todos los elementos que caracterizan la Federación.

Para Joschka Fischer resulta complicado vaticinar quiénes serán los Estados que integrarán ese grupo de cabeza, pero no duda en afirmar que

esta vanguardia nunca debe tener carácter exclusivo, sino permanecer abierta a todos los miembros y candidatos pues “sería históricamente absurdo y del todo estúpido que Europa, al fin reunida, quedara escindida una vez más”³⁶⁶.

- c) Estadio final. Instauración de un Federación europea en virtud de un Tratado constituyente o Constitución europea³⁶⁷.

La “Federación piloto” conformada por el grupo pionero desplegaría sus brazos para acoger a la totalidad de la Unión. No obstante, Fischer subraya que la cooperación reforzada no conduce de forma automática a la Federación europea, sino que es absolutamente necesario un acto político deliberadamente “fundacional”.

Conclusiones.

En suma, en lo que hace a la arquitectura que diseña Fischer para la Europa política cuyos ejes son a) un ejecutivo europeo, sobre la base del Consejo europeo o de la Comisión, y b) un sistema bicameral donde estén representados los Estados y la ciudadanía, me permito hacer las siguientes consideraciones:

Estimo que la voz de las regiones y de los pueblos de Europa también debe ser escuchada, bien a través del actual Comité de las Regiones, bien de otros mecanismos que se arbitren.

Bajo mi punto de vista, el futuro gobierno europeo debería tener su origen en la Comisión, pues encarna los intereses de la Unión y vela por el bien de la misma. Sin embargo, el pragmatismo me induce a pensar que serán los Estados, representados en el Consejo europeo, quienes tomen las riendas del poder.

³⁶⁶ “For it would be historically absurd and utterly stupid if Europe, at the very time when it is at long last reunited, were to be divided once again”. Op.cit.

³⁶⁷ “From closer co-operation towards a European constituent treaty and the completion of Robert Schuman’s great idea of a European Federation”. Op.cit.

Para la consecución de la Federación europea Fischer cuestiona el método “monnetiano” –señalando sus carencias en la esfera política- y fortalece, en su lugar, la técnica de las cooperaciones reforzadas. No obstante, desearía subrayar que no existe verdadera oposición, sino complementariedad, entre el método “Monnet” y las cooperaciones reforzadas o, dicho de otro modo, entre supranacionalidad y cooperación intergubernamental. En definitiva, ambas fórmulas permiten que la Unión “profundice” de forma gradual hacia la unión política si bien, en el primer caso, se trata de acciones “comunitarias” cuyo impulso y desarrollo corresponde a las instituciones, mientras que en el caso de las cooperaciones reforzadas la iniciativa parte de los Jefes de Estado y de Gobierno en el seno del Consejo europeo. De hecho, los proyectos Spinelli y Herman incluían al Consejo europeo entre las instituciones de la Unión y ponían de relieve cómo la Unión perseguía sus objetivos a través de acciones comunes e intergubernamentales, conjurando así interpretaciones equívocas que fustigan las actuaciones del Consejo europeo por entender que traducen los intereses estatales. Asimismo, a mi entender, el método “Monnet” no resulta ineficaz o insuficiente en el ámbito político. Sencillamente, los miembros han acordado que en los pilares segundo y tercero rija la cooperación intergubernamental, no porque el método “monnetiano” sea inviable, sino porque de este modo prevalecen las orientaciones estatales en esferas tan sensibles como las de la defensa, la política exterior, control de fronteras, aduanas, etc. En definitiva, mediante la fórmula “monnetiana” sería perfectamente posible –incluso, por qué no, deseable- obtener logros no tan sólo económicos. Sin embargo, la profundización de la Unión –la creación de una Europa política- excede tanto de los enfoques supranacionales como intergubernamentales –que cristalizarían, estos últimos, en una suerte de “sistema de congresos”- precisamente porque se hace indispensable ese acto político deliberadamente “fundacional”, esa Constitución refrendada por los ciudadanos europeos, que legitime la nueva comunidad política³⁶⁸.

³⁶⁸ Utilizo el adjetivo “nueva” porque si bien la comunidad ya existía, no se había tomado plena conciencia de los lazos políticos ni se habían consagrado con carácter formal.

Por otra parte, no soy partidaria de que se constituya un “centro de gravedad” o núcleo duro que tome la salida en la carrera política. No sólo, como indica Fischer³⁶⁹, porque los lazos de cohesión podrían fracturarse, propiciando, además, una Federación “clasista”, sino porque en el terreno político no cabe dar “el gran salto” en pequeños grupos. ¿Qué sentido tendría promulgar una Constitución que viera nacer una Federación en tan sólo una parte de Europa?. Evidentemente, Fischer vislumbra esta alternativa como “mal menor” ante la eventualidad de que no todos los miembros quieran sumarse³⁷⁰.

Finalmente, al margen de la polémica sobre la inadecuación del método supranacional a la realidad europea actual, es evidente que la ampliación que tuvo lugar en 2004 y las futuras adhesiones –ex Repúblicas yugoslavas, Turquía– amenazan con paralizar, colapsar o hacer inviable la operatividad de la Unión. En consecuencia, se hace necesario proceder a una reforma institucional. En este contexto de la ampliación a los países del centro y este de Europa –cuando esta Declaración es proclamada–, el Ministro de Exteriores alemán, Joschka Fischer, en lugar de plantear meras modificaciones o revisiones de la arquitectura institucional vigente “profundiza en la integración” y da un salto cualitativo al abogar por la Federación de Estados nación³⁷¹, la ansiada unión política que ha latido en el corazón de Europa a lo largo de la Historia.

Sin embargo, ¿en qué consiste esa Federación de Estados nación?

³⁶⁹ “I am certainly aware of the institutional problems with regard to the current EU that such a centre of gravity would entail. That is why it would be critically important to ensure that the EU *acquis* is not jeopardised, that the union is not divided and the bonds holding it together are not damaged, either in political or in legal terms. Mechanisms would have to be developed which permit the members of the centre of gravity to co-operate smoothly with others in the larger EU”. Op.cit.

³⁷⁰ *Strictu sensu*, todos los miembros de la Unión, y los candidatos cuando lo sean, deberían estar en condiciones de adherirse a empresas políticas, pues son Estados de derecho respetuosos de la democracia pluralista, de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

³⁷¹ Apuntada por Jacques DELORS.

Como sabemos, parece conveniente, en primer lugar, distinguir brevemente los conceptos de Confederación y Federación para, a continuación, deslindar el de Federación y Federación de Estados nación.

En materia de asociaciones de Estados, y la Unión Europea es una de ellas, la Teoría constitucional clásica reconoce solamente dos figuras: la Confederación de Estados y el Estado federal o la Federación. La Confederación de Estados no constituye un nuevo Estado, sino una asociación de Estados soberanos mientras que el Estado federal, la Federación, es, como su nombre indica, una entidad estatal en la que sus miembros han perdido el carácter de soberanos a favor de la Federación³⁷². Hecha esta aclaración, ¿qué es lo que caracteriza a la Federación de Estados nación por la que aboga Fischer? Fischer elude la expresión Estado federal, pues un Estado federal europeo *strictu sensu* conllevaría la desaparición de los Estados nación. Y la Federación que él propone se halla enraizada en Estados nacionales soberanos. Sin embargo, parece contradictorio³⁷³ que en un modelo de unión de corte federal los Estados federados sigan siendo soberanos pues la esencia de la Federación radica precisamente en que el gobierno federal asume competencia en los ámbitos de soberanía esenciales mientras que los Estados federados mantienen aquellas parcelas de soberanía de menor relevancia³⁷⁴.

Una doctrina reciente, inspirada en las ideas de Carl SCHMITT sobre el “pacto federativo”, cuyo máximo exponente es Olivier BEAUD, afirma poder conciliar dos elementos aparentemente irreconciliables: el carácter federativo y la soberanía de los Estados nación. Así, “la creación de la Federación no hace

³⁷² LE FUR, V.L.: « L'Etat fédéral, à raison de sa qualité d'Etat, possède la souveraineté » alors que « la Confédération d'Etats n'est qu'une association d'Etats souverains [et] ne possède pas elle-même la souveraineté ni par conséquent le caractère d' Etat » *État fédéral et Confédération d'Etats*. Paris, p.590.

³⁷³ LEBEN, Ch.: “Nous ne voyons pas comment, dans la théorie de l'Etat, on pourrait glisser un « nouvel animal » comportant tous les avantages juridiques et politiques de l'Etat fédéral tout en conservant la souveraineté pleine des Etats-nations ». *Fédération d'Etats-nation ou État fédéral*. Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School, 2000. Cambridge, MA 02138, USA.

³⁷⁴ Es soberano aquel Estado que no se halla jurídicamente sometido a otro Estado o, en palabras de KELSEN, un Estado que encuentra su fundamento directo en el orden jurídico internacional y no en la constitución de otro Estado.

desaparecer la unidad política de los Estados miembros que la han concluido. O, dicho de otro modo, no existe fusión de unidades políticas constituyentes en un conjunto más amplio, esto es, no se produce la absorción de los Estados por la Federación³⁷⁵”.

Esta “tercera vía” comporta un grado de integración más intenso que el de una Confederación –con la que comparte la creación en virtud de un tratado/tratado constitucional y la salvaguarda de la soberanía de sus miembros- pero menor que el de un Estado federal (¿hasta cuándo si los miembros continúan transfiriendo sus competencias a favor del Gobierno federal?). La Unión así constituida, bautizada Federación al estilo de Carl SCHMITT, podría ser tan poderosa y eficaz como un Estado federal, pero preservando rigurosamente la personalidad y la soberanía de sus miembros. Sin embargo, la fórmula de Fischer ha despertado recelos pues no parece constituir una categoría distinta de la Federación clásica³⁷⁶.

Acerca de la naturaleza de la Unión Europea, Jean Pierre CHEVÈNEMENT, Ministro francés del Interior, en respuesta al discurso pronunciado por Fischer en la Universidad von Humboldt de Berlín, manifestó que “la Unión Europea no es ni una Federación ni una Confederación, sino algo que jamás antes se ha conocido y que no se asemeja al Santo Imperio romano-germánico”. La polémica estaba servida. Fischer precisó que había procurado adoptar una expresión alemana neutra, distinta de “federación”, pero que traducida al inglés o al francés seguía siendo federación³⁷⁷.

³⁷⁵ BEAUD, O.: *Théorie de la Constitution*, 1993. p. 269.

³⁷⁶ VÉDRINE, H.: “La nœud de la réflexion, ce sont les concepts de fédération et de fédération d’Etats-nations. S’agit-il au bout du compte d’une seule et même chose, le fédéralisme classique? Dans ce cas nous allons vers un blocage”. *Réponse à Joschka Fischer. Le Monde*, 11-12 juin 2000.

³⁷⁷ CHEVÈNEMENT J. P.: « [e]lle n’est ni une fédération ni une confédération. Elle est quelque chose qui n’a jamais été décrit nulle part et qui ne ressemble même pas au Saint empire romain germanique ». FISCHER: « Nous avons cherché un mot allemand neutre, en lieu et place de fédération. Traduit en français ou en anglais, c’est toujours fédération; aussi nous nous sommes résignés. Nous devons accepter le fait que fédération est le mot qui convient le mieux. ». *Le Monde* 21 juin 2000, p.17, 6ème colonne.

II.3.- Conclusiones al Capítulo.

El presente capítulo realiza una aproximación al Federalismo. Se perfilan sus antecedentes históricos, sus rasgos definitorios, las clasificaciones tradicionales y se describe su evolución contemporánea hacia tendencias *cooperativas*. El Federalismo aparece así como *proceso de federalización*, esto es, de transformación de una comunidad política en sistema federal³⁷⁸ y, fundamentalmente, como *modelo de organización política* que presenta rasgos bien característicos: a modo de síntesis, la existencia de varios niveles de gobierno donde se despliegan las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales, con el consiguiente reparto de poder y la gestión conjunta de determinadas competencias en beneficio de la consecución de objetivos comunes y de forjar progresivamente un destino compartido.³⁷⁹

El estudio del Federalismo, desde parámetros de Derecho constitucional clásico, resulta obligado en nuestro propósito de vislumbrar el modelo político de la Unión Europea.³⁸⁰ A través del análisis de una gama amplia de documentos, proyectos... llegamos a la conclusión de que el modelo político de la Unión Europea presenta una naturaleza federal propia o peculiar: una **Federación supranacional de Estados nación**.³⁸¹ De ahí que la Federación y los Estados miembros posean una existencia jurídico-política propia. El carácter peculiar viene determinado por el hecho de que la Unión Europea presenta rasgos federales³⁸², pero no se ajusta a las categorías clásicas del Derecho constitucional

³⁷⁸ FRIEDRICH. C.: “El Federalismo es el proceso de federalización de una comunidad política en cuya virtud las comunidades separadas adoptan acuerdos para encontrar soluciones a problemas comunes”. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Londres. Pall Mall Press, 1968, p. 3-9.

³⁷⁹ PETERSON, J., O’ TOOLE, L.: “Federalism gives rise to less formal and intricate structures within which a large number of actors, each wielding a small slice of power, interact”. ‘Federal Governance in the United States and the European Union. A Policy Network Perspective’. *The Federal Vision*. Oxford University Press. ISBN 0199245002, 2001, p. 300.

³⁸⁰ Reiner WAHL, en su afán por arrojar luz sobre la naturaleza política de la Unión Europea, aplica conceptos fundamentales a la misma. *¿Cabe explicar la Unión Europea mediante conceptos fundamentales? Teoría y Realidad Constitucional*, nº 18. UNED. Madrid, 2006.

³⁸¹ Olivier BEAUD, inspirado en las ideas de Carl SCHMITT, logra conciliar el carácter federativo y la soberanía de los Estados nación. Así, la Federación no hace desaparecer la unidad política de los Estados miembros que la han fundado.

³⁸² WAHL, R.: “La Unión Europea se presenta en primer lugar como un orden federal”. Op. cit. p. 111.

–Federación, Confederación, Estado unitario–. La Unión Europea no es un Estado federal en sentido tradicional, sino que comparte simultáneamente características de la Federación y de los Estados. Las pautas de legitimación y de fuerza vienen desde los Estados singulares, que son y permanecen como partes del Tratado y sustentadores de la Federación, y no sólo como Estados miembros.

A este respecto, es preciso recordar que la Confederación es más bien una unión internacional de Estados, limitada además en sus propósitos y sin imperio directo sobre los ciudadanos. Sólo existe verdadero poder soberano de los Estados miembros, que adoptan decisiones de autoridad frente a los ciudadanos. Éstos, por su parte, sólo ante ellos disponen de derechos públicos subjetivos hasta el punto que el derecho de la Confederación necesita de una transformación por parte de los Estados miembros para convertirse en derecho eficaz. La Federación, por su parte, es una entidad estatal en la que sus miembros han perdido el carácter soberano a favor de aquélla. Sin embargo, la Federación europea de Estados nación se encuentra fuertemente enraizada en las estructuras estatales que no dejan de ser soberanas. Tan sólo limitan su soberanía al transferir parcelas de poder a los organismos supranacionales de la UE. Es por ello que esta Federación presenta una variante respecto de la tipología de los sistemas federales ampliamente extendidos. Comporta un grado de integración más intenso que el de una Confederación –con la que comparte la creación en virtud de un tratado/tratado constitucional y la salvaguarda de la soberanía de sus miembros– pero menor que el de un Estado federal, toda vez que los miembros no se despojan de su carácter soberano.

Una vez esclarecido el concepto de Federación de Estados nación parece conveniente ahondar en las notas de supranacionalidad.

La esencia del Federalismo supranacional estriba en la renovación del método comunitario mediante el adecuado ejercicio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial y la participación de los agentes nacionales y regionales en el proceso

político europeo. La renovación o actualización del método comunitario significa que la Comisión propone y ejecuta las políticas, el Consejo y el Parlamento adoptan las decisiones, y los agentes nacionales y regionales participan en los mecanismos decisorios.

El *Libro Blanco sobre la Gobernanza* -Bruselas, 25. 7. 2001, COM 2001, 428 final- no sólo es exponente del Federalismo supranacional, sino que profundiza en la configuración de esta variante federal vinculándola indisolublemente a la democracia parlamentaria europea. Por lo tanto, la forma de gobierno europea es de carácter federal y su funcionamiento aspira a ser democrático.

La democracia parlamentaria europea es un régimen híbrido, original, profundamente enraizado en el federalismo. O, dicho de otro modo, la democracia parlamentaria europea es una democracia que se encuadra en la lógica federal: no cabe entender la democracia parlamentaria europea si no es inserta en los mecanismos federales. Cuando afirmamos que el sistema político de la UE encaja en el modelo de democracia parlamentaria no debemos pensar en el sistema británico o en las democracias continentales. La Unión Europea no es una democracia parlamentaria en sentido tradicional, tal y como queda patente en el capítulo dedicado a la arquitectura institucional. Pero tampoco puede calificarse como un sistema presidencial. ¿Qué es entonces? –Un sistema que presenta rasgos federales y mecanismos de consenso con un fuerte poder legislativo que no domina pero pone su impronta en el sistema –método comunitario-. Alguna doctrina acuña la expresión *democracia semiparlamentaria* para describir este tipo de organización.³⁸³ Tomando como referencia los sistemas políticos desde un prisma comparativo, con frecuencia la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo marca la diferencia.³⁸⁴ Si aplicamos este criterio a la UE observamos que no existe un Presidente directamente elegido por los ciudadanos de la Unión, ni un ejecutivo cuya elección reposa sobre el

³⁸³ DANN, P. *Looking through the Federal Lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*. Jean Monnet Working Paper 5/02. New York University School of Law. New York, USA, p. 47.

³⁸⁴ SARTORI, G. *Comparative Constitutional Engineering*. 2nd ed. New York, 1997. pp. 84, 101, 131.

Parlamento. En efecto, el Parlamento Europeo, participa en la elección de la Comisión, pero comparte esta facultad con el Consejo y, por otra parte, no respalda –“otorga su confianza”- a ningún Gobierno.³⁸⁵ Este es el argumento que utiliza Paul MAGNETTE para describir a la UE como una *democracia semiparlamentaria*.³⁸⁶ Sin embargo, el Parlamento Europeo, al ejercer una suerte de veto en el proceso de designación de la Comisión Europea y de freno de emergencia –“moción de censura”- en el desarrollo de su mandato, emerge como un actor decisivo.

En suma, el funcionamiento de la UE no presenta los rasgos tradicionales de la democracia parlamentaria. Responde mejor a la denominación de *sistema semiparlamentario*.

Otros documentos relevantes emanados de la Comisión Europea –su *Proyecto para la UE*, Comunicación de 22 de mayo de 2002. COM 2002, 247 final; *la Constitución Penélope*-, así como las propuestas del Parlamento Europeo y el modelo de Joschka Fischer reformulan el Federalismo supranacional asociando al método comunitario los mecanismos cooperativos. Se trata del *Federalismo supranacional cooperativo*.³⁸⁷

Al evocar los rasgos generales del federalismo cooperativo descritos al principio del presente capítulo, cabe reseñar la puesta en práctica de mecanismos de cooperación intergubernamental para el logro de objetivos comunes de distinta naturaleza, sin alterar el orden de distribución de competencias. La cooperación intergubernamental se concreta generalmente en programas y medidas de financiación, si bien las modalidades van a depender de la Federación de que se trate. En la filosofía de esta versión contemporánea del federalismo subyace el afán por reconciliar unidad y diversidad en una comunidad política.

³⁸⁵ Los miembros del Consejo, que encarnan los intereses nacionales, no pueden ser removidos por el Parlamento, por lo que las elecciones al Parlamento Europeo no tienen demasiado sentido, desde este prisma. Tampoco el Consejo Europeo es objeto de “control” alguno por el Parlamento.

³⁸⁶ MAGNETTE, P. ‘Appointing and Censuring the European Commission’. *European Law Journal*, 7, 2001, p. 302, pp. 292-310.

³⁸⁷ Esta denominación es de nuestro propio cuño. Nos parece adecuada ya que recoge la esencia –el principio cooperativo- de esta modalidad del federalismo supranacional.

¿Cómo se concreta este esquema en el panorama europeo?

La Comunicación de la Comisión, *un Proyecto para la Unión Europea*³⁸⁸, es ejemplo del Federalismo supranacional cooperativo. La citada Comunicación hace hincapié en que “la Unión Europea no es un Estado, sino que agrupa a Estados y pueblos mediante una forma de integración política *sui generis*, casi todas las políticas tienen al mismo tiempo una dimensión europea y una dimensión nacional”. (...) En consecuencia, “es imposible asignar los ámbitos de acción a un nivel de decisión único, ya sea nacional o europeo; (...) todo depende de las medidas de que se trate”. Y tales medidas tendrán como origen y fundamento el ejercicio de competencias exclusivas y/o compartidas, pero también “la armonización completa o mínima, el reconocimiento mutuo, la coordinación más o menos obligatoria” –medidas cooperativas-.³⁸⁹ La Comunicación recoge así la *dualidad* en la actuación de la Unión para el logro de sus objetivos y subraya que, según los ámbitos de que se trate, el método será uno u otro.³⁹⁰

La *Constitución Penélope* también esboza las grandes líneas del Federalismo supranacional cooperativo. Ya en su artículo 1 de la Parte I, establece que “sobre la base del acervo comunitario la Unión coordinará estrechamente las políticas de los Estados miembros y administrará, con arreglo a la fórmula federal, determinadas competencias comunes”. He aquí la esencia del Federalismo supranacional cooperativo: la coordinación –cooperación- y la acción común. Igualmente, el artículo 10 de la Parte I -relativo a las acciones-, distingue, por un lado, políticas principales que encauzarán la acción de los Estados miembros y, cuando proceda, podrán sustituirla; por otro, políticas que acompañarán los esfuerzos de los Estados mediante la coordinación y la convergencia de sus

³⁸⁸ Bruselas, 22.5.2002, COM (2002) 247 final.

³⁸⁹ *Op. cit.*, p. 20.

³⁹⁰ “(...) A partir de una lista de las modalidades de acción establecidas por el Tratado, precisar, para determinados ámbitos, el grado de intensidad que debería tener la acción europea. (...)”. *Op. cit.*, p. 21.

políticas nacionales; por último, acciones complementarias que sirvan de apoyo a las políticas nacionales. Las políticas principales ponen en marcha el procedimiento legislativo –método supranacional, competencias exclusivas y/o compartidas- mientras que las políticas de acompañamiento y complementarias se sustancian a través de medidas “cooperativas”-coordinación, convergencia, actuaciones de apoyo-.

El artículo 10 del *Proyecto Spinelli*, relativo a los métodos de acción, distingue entre la acción común –método comunitario, federalismo supranacional- y la cooperación –federalismo cooperativo- y recalca que el Tratado determina los ámbitos que se rigen por uno u otro mecanismo de actuación. La acción común es fruto de la actividad de las instituciones –procedimiento legislativo- mientras que la cooperación hace referencia a los compromisos alcanzados por los Estados en el seno del Consejo Europeo. Es posible pasar de la cooperación a la acción común. He aquí la vocación supranacional indiscutible del *Proyecto Spinelli* pues, de algún modo, deja entrever la senda que la Unión debe seguir en su desarrollo futuro. Los ámbitos donde se despliega el método comunitario –competencias exclusivas y compartidas- son los siguientes: mercado interior y libre circulación, competencia, crédito, agricultura y pesca, transportes, telecomunicaciones, investigación y desarrollo, industria, energía, etc. La cooperación, a través de medidas como la aproximación de legislaciones, la coordinación de políticas, acciones de fomento..., se hace realidad en materia de medioambiente, protección de los consumidores, social y de salud, fiscal, lucha contra el crimen, acción exterior y de seguridad, etc.

El *Proyecto Herman*, sobre la Constitución de la Unión Europea³⁹¹, en su Preámbulo, hace alusión expresa a las *perspectivas de desarrollo hacia un modelo de Unión de corte federal*. Si ponemos en relación el Preámbulo con el artículo 1, en su apartado 5 –cooperación entre los Estados miembros y las instituciones para la

³⁹¹ A3-0064/94, de 10 de febrero de 1994. DOCE de 28 de febrero de 1994.

consecución de los objetivos de la Unión-, queda perfectamente configurado el Federalismo supranacional cooperativo. El Título II, sobre las competencias, y el artículo 41, sobre la coordinación de las políticas de los Estados miembros, completan la caracterización de esta forma de gobierno. En efecto, en el seno del Título II merecen ser destacados el Principio de Atribución³⁹² –esencia del método supranacional- y el Principio de Cooperación, recogido en el artículo 11, que se exterioriza en las posiciones comunes y las acciones conjuntas de los Estados derivadas de las orientaciones y directrices del Consejo Europeo y del Parlamento Europeo.³⁹³ Destacar, por tanto, el esfuerzo considerable de “parlamentarización” del Proyecto Herman. Finalmente, el artículo 41 –Principio de Coordinación de las políticas de los Estados miembros- complementa las consideraciones anteriores explicitando las medidas cooperativas. A la luz de esta disposición, existen ámbitos donde se despliegan actividades de coordinación y cooperación entre los Estados miembros impulsadas por el Consejo. La Comisión y el Parlamento participarán en la acción del Consejo.³⁹⁴

El *Informe Duhamel sobre la constitucionalización de los Tratados*, de 12 de octubre de 2000, se muestra partidario de un *modelo federal cooperativo descentralizado* que funda en el siguiente axioma: la construcción europea se basa en una doble legitimidad democrática; la de los ciudadanos, representados por el Parlamento Europeo, y la de los Estados, representados por el Consejo. El *modelo federal cooperativo descentralizado* respeta esta doble legitimidad. Así, los Estados y la Unión intervienen en todas las etapas de la toma de decisiones, pero la ejecución de las mismas se deja principalmente a los Estados. Esta participación conjunta se extiende a todos los actos con relevancia jurídica: leyes, presupuesto,

³⁹² “The Union shall have the competences laid down by this Constitution and by the Community Treaties. It shall take over the *acquis communautaire*”. Article 8: Attribution of competences.

³⁹³ “The Union shall aim to strengthen the existing forms of cooperation between Member States with a view to applying Community procedures and mechanisms to them. With that aim in view, the Union shall act by adopting common positions and taking joint action consistent with the general guidelines laid down by the European Council and the European Parliament”. Article 11: Cooperation between Member States.

³⁹⁴ “In those areas subject to coordination or cooperation between the Member States, the Council shall exercise the powers conferred on it. The Commission and the European Parliament shall participate in the Council’s action”. Article 41: Principle. Chapter 6 – Coordination of Member States’ policies.

nombramientos, tratados con terceros países, Constitución. Por último, el Informe reconoce expresamente la existencia de elementos de supranacionalidad –votación por mayoría en el Consejo, reglamentos directamente aplicables a los ciudadanos, carácter ejecutivo de las sentencias del Tribunal de Justicia, control por ese mismo Tribunal de la legalidad de los actos del Consejo- inherentes a una comunidad de derecho *sui generis* que los Estados miembros crearon deliberadamente al firmar el Tratado de Roma.

El modelo que propone **Fischer** es el de una *Federación europea* -tal y como Robert Schuman proclamara hace 50 años- en torno a un Parlamento europeo y a un Gobierno europeo que ejerzan los poderes legislativo y ejecutivo, respectivamente, fundamentada en un tratado constituyente y enraizada en la estructura del Estado- nación; en suma, el paso de una Confederación de Estados –en terminología alemana un *Verband*- a una **Federación con elementos supranacionales**–esto es, un *Verbund*-. La propuesta de FISCHER supone una aportación novedosa respecto de las reflexiones precedentes, ya que justifica el federalismo supranacional cooperativo cuestionando el método supranacional. A su juicio, la supranacionalidad no ofrece las suficientes garantías democráticas y no siempre conlleva el necesario *spill over*. Es por ello que en su modelo irrumpen con fuerza los instrumentos *cooperativos* -cooperaciones reforzadas-. Sin embargo, a nuestro entender, la razón por la que la Fischer pone en tela de juicio el método comunitario es la de preservar la soberanía nacional. Recordemos que es inherente a la supranacionalidad la cesión de competencias a favor de las instituciones europeas.

En resumen, el proyecto europeo reviste una singularidad sin precedentes hasta paradigmática, si cabe. La Unión Europea cumple las funciones esenciales de un Estado sin serlo. En suma, la singularidad de la construcción europea reside precisamente en que ésta no encaja en ningún modelo político preexistente, si bien puede guardar afinidades con algunos. Estas especificidades explican y condicionan su éxito. El Federalismo supranacional cooperativo es en nuestros

días el modelo viable, al subsumir –dando coherencia y haciendo operativas- las tendencias intergubernamentales y supranacionales de la Unión. Nos encontramos todavía en una etapa embrionaria del constitucionalismo europeo, por lo que no es posible prescindir del Estado nación con sus atributos de soberanía. WEILER resume magistralmente nuestras apreciaciones al caracterizar a la UE por la presencia de principios federales y confederales.³⁹⁵ Esta presencia de elementos federales y confederales –Estados nación fuertes- define la Federación de Estados nación.

³⁹⁵ WEILER, J.: “Architecturally, the combination of a confederal institutional arrangement and a federal legal arrangement seemed for a time to mark Europe’s *Sonderweg* –its special way and identity. It appeared to enable Europe to square a particularly vicious circle. Achieving a veritable level of material integration comparable only to that found in fully fledged federations, while maintaining at the same time –and in contrast with the experience of all such federations–powerful, some would argue strengthened, Member States”. ‘Federalism without Constitutionalism: Europe’s *Sonderweg*’. *The Federal Vision*. Oxford University Press, p. 58.

III. Capítulo Tercero. El Reparto de Poder.

Tradicionalmente la Constitución de un Estado contiene un capítulo dedicado a la distribución de competencias entre los distintos órganos o instituciones que ejercen el poder en la comunidad política.³⁹⁶ En particular, los sistemas federales, como consecuencia de la dualidad organizativa que les es inherente, contemplan ineludiblemente el reparto de poder entre la Federación y los Estados integrantes.³⁹⁷ Suele presentarse como un principio general del Derecho constitucional de la Federación el que ésta tenga sólo las competencias que expresamente se le atribuyan, mientras que todas las otras competencias permanecen en los Estados miembros, existiendo siempre así una presunción a favor de estos últimos. De este modo, se precisan las competencias de la Unión introduciendo la fórmula de que lo no previsto corresponde a los Estados federados. En el Estado regional sucede a la inversa, esto es, las competencias de las regiones se concretan, pues son transferidas desde el Estado a los entes autonómicos; la cláusula residual juega a la inversa. La Federación siempre ostenta ciertas facultades esenciales: un *ius belli* independiente hacia el exterior; inspección federal (con la posibilidad de una ejecución y una intervención federales) hacia el interior. Las demás competencias surgen de la normación legal-constitucional de la Federación, que siempre es un elemento de la Constitución del Estado miembro.³⁹⁸ Por último, en la variante del federalismo cooperativo, las competencias exclusivas se transforman paulatinamente en compartidas. Así, en los sistemas alemán y austríaco la competencia sobre determinadas materias es compartida, común, perteneciendo al Estado central las

³⁹⁶ CAVERO LATAILLADE, I. y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. destacan cómo la Constitución tiene por finalidad **limitar el poder político, organizándolo, dentro de una comunidad mediante la división del poder** y el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos”. *Introducción al Derecho constitucional*. Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1995. p. 157 y 160, respectivamente. (427 páginas).

³⁹⁷ Por dualidad organizativa hacemos referencia a la existencia de dos niveles de autoridad, de dos estructuras políticas completas, la del Estado federal y la de los Estados integrantes, cada una dotada de legislativo, gobierno y organización judicial, representadas con órganos exclusivos que desarrollan su cometido en ámbitos territorialmente delimitados. En resumidas cuentas, la existencia en la Federación de dos centros de poder perfectamente diferenciados. Vid. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. *Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado Autonómico español*. “REP”, núms.. 46-47. Madrid, 1985.

³⁹⁸ SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1982, p. 366.

competencias superiores –legislación básica, competencias de mayor relieve–, mientras la legislación de desarrollo y las labores de ejecución las asumen los Estados miembros. Por tanto, las competencias no son excluyentes sino conjuntas sobre una misma materia. También sucede así en el Estado regional, donde concurren técnicas de colaboración y ajuste, instrumentos de trabajo conjunto entre Estado central y órganos de las instituciones regionales o autonómicos.³⁹⁹

El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa -versión consolidada- aborda, en el Título III de la Parte I, la delicada cuestión del reparto de poder.⁴⁰⁰ Por un lado, se propone dar respuesta a una necesidad de clarificación y transparencia que se ha hecho especialmente patente en esta última década.⁴⁰¹ Así, la *Declaración número 23 al Tratado de Niza* planteaba “cómo se puede establecer y preservar una más precisa delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que se corresponda con el principio de subsidiariedad”. La *Declaración de Laeken*, asimismo, abogaba por “un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea”. Ciertamente, los ciudadanos no comprenden y son ajenos a la realidad europea, que perciben como algo difuso e ininteligible.⁴⁰² Asimismo, conviene tener presente que la situación anterior al Tratado constitucional estaba caracterizada por escasas previsiones de “materias” o “competencias” en beneficio de “políticas”⁴⁰³, objetivos o misiones a realizar cuyos confines han sido difíciles de delimitar dado que con frecuencia han afectado a un elenco de materias. A esta indefinición hay que añadir la expansión potencial de la actividad comunitaria a través de la

³⁹⁹ GARCÍA CANALES, M. *Temas de Derecho constitucional I*. Diego Marín. Murcia, 2003, pp. 134-135.

⁴⁰⁰ VON BOGDANDY, A. y BAST J.: “(...) El orden competencial se refiere a cuestiones centrales del poder”. ‘El orden competencial vertical de la Unión Europea’. *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*. García de Enterría. Civitas. Madrid, 2002. p. 49 (528 páginas).

⁴⁰¹ STEINDORFF, E., *Grenzen der EG-Kompetenz*, 1990.

⁴⁰² La escasa participación de la ciudadanía europea en las recientes elecciones al Parlamento Europeo, de 13 de junio de 2004, pone de relieve el escaso interés de los europeos hacia la Unión.

⁴⁰³ Tan sólo a partir del Tratado de Maastricht (1992) contiene previsiones de “competencias exclusivas” de la Comunidad.

cláusula del artículo 235 TCE, la controvertida “cláusula de flexibilidad”, que permite una “acción de la Comunidad cuando resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción al respecto”.

Por otro lado, en virtud de este Título III, la nueva Unión Europea que nace del Tratado constitucional se configura como un “poder público” que dispone de competencias, reafirmando de este modo su cualidad de instancia política.⁴⁰⁴

Parece conveniente dejar constancia de que las fuentes utilizadas en el estudio de las competencias de la Unión y los Estados miembros datan, en gran medida, de un momento precedente a la aparición del Tratado, dado el carácter novedoso del mismo. Sin embargo, ello no merma el rigor y profundidad del presente trabajo de investigación, toda vez que la problemática competencial es anterior al Tratado constitucional y éste surge precisamente para hallar soluciones. En efecto, la aproximación a la cuestión competencial debe poner en relación el texto del Tratado constitucional con las teorías competenciales desarrolladas por estudios doctrinales, documentos de trabajo de las instituciones, etc. en los últimos tiempos, si bien completada, en la medida de lo posible, por la doctrina y documentos más recientes.

Antes de abordar las cuestiones sustantivas, parece conveniente hacer una serie de precisiones terminológicas. Diversos trabajos y autores distinguen entre las expresiones “reparto de competencias” y “delimitación de competencias”.⁴⁰⁵ La expresión “reparto de competencias” tendría un matiz proclive a la integración

⁴⁰⁴ GARCÍA DE ENTERRÍA se refiere expresamente a “la cuestión de la Europa política” y alude al “reto del nuevo siglo: hacer de la Unión Europea una instancia política definitiva” *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*. Prólogo. Civitas. Madrid, 2002. p. 13 (528 páginas).

⁴⁰⁵ El Libro Blanco rechaza el enfoque de la “delimitación” y se inclina por el “reparto”: “en un sistema a varios niveles, el auténtico desafío estriba en definir principios claros sobre cómo las competencias van a ser repartidas, desde luego, no sobre cómo se separan”. Asimismo, CHITI, M. P.: “Si se considera la cuestión desde una perspectiva de ulterior integración europea, como instrumento relevante para la progresiva configuración de la Unión Europea como un poder público original; o bien desde la de una organización constitucional de la Unión Europea tendente a proteger a los Estados miembros frente a una excesiva interferencia de la Unión y de la Comunidad Europea?”. *¿Delimitación o reparto de Competencias entre Unión Europea y Estados miembros?*. *La Encrucijada constitucional...*, p. 69.

europea, donde éstas contribuirían decisivamente a este fin; en contraposición, el término “delimitación” traduciría una mayor preocupación en evitar la expansión de los poderes de la Unión. En definitiva, los términos empleados traducen dos enfoques bien característicos: el hecho de considerar la cuestión desde una perspectiva de ulterior integración europea, en calidad de instrumento relevante para la progresiva configuración de la Unión Europea como un poder público original; o bien desde el prisma de una organización constitucional de la Unión Europea tendente a proteger a los Estados miembros frente a una excesiva interferencia de la Unión y de la Comunidad Europea, respectivamente.

III.1.- La situación anterior al Tratado constitucional.

A) Generalidades. Propuestas de Reforma.

En aras de aprehender la lógica -el *telos*- del sistema competencial perfilado en el Tratado⁴⁰⁶ constitucional parece recomendable dejar sentadas las grandes líneas del sistema anterior, actualmente vigente, en el convencimiento de que el Tratado, de acuerdo con el mandato de Laeken y otras Declaraciones de contenido afín, habrá procurado poner fin a las carencias de aquél. Ciertamente, el documento presentado en mayo de 2002 por el *Praesidium* bajo el título “Delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros- Sistema actual, problemas y vías de reflexión” pone de relieve la complejidad e insuficiencias del actual sistema competencial.

Un enfoque científico-jurídico muestra que la problemática competencial es anterior al Tratado constitucional. Este último, persigue, entre otras aspiraciones, hallar soluciones y mejorar aspectos controvertidos y de cierta fragilidad que arrastran de antiguo. Por lo tanto, la aproximación a la cuestión competencial debe poner en relación el texto del Tratado constitucional con materiales de trabajo precedentes en el tiempo -teorías competenciales desarrolladas por estudios doctrinales, documentos de trabajo de las instituciones, etc.- si bien

⁴⁰⁶ *Vid.* CONV 47/02, de 15 de mayo de 2002.

completados, en la medida de lo posible, por la doctrina así como por documentos más recientes.

El actual sistema es complejo y poco claro esencialmente porque responde a la naturaleza del proceso de integración europea, dinámica, evolutiva⁴⁰⁷, en el que las competencias se atribuyen (*Principio de Atribución*, vid. infra) a la Unión en orden a la consecución de objetivos. Y como los objetivos cambian y en ocasiones son fruto de una determinada coyuntura –por ejemplo, la prioridad otorgada a la lucha antiterrorista a raíz del “11 S”- no siempre es posible establecer con precisión el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.

En el marco de esta orientación finalista del sistema competencial, es indispensable recordar la *Doctrina de los Poderes Implícitos*, de creación jurisprudencial, dado que también contribuye a esta *indefinición* de las competencias. Así, la *Doctrina* reza que la Comunidad Europea ostenta no sólo las competencias que expresamente le atribuye su Tratado constitutivo, sino igualmente aquellas que resultan necesarias para el cumplimiento de las funciones y el logro de los objetivos que el propio Tratado le encomienda y que se desprenden implícitamente de sus distintas bases jurídicas.⁴⁰⁸ El Profesor Piet

⁴⁰⁷ YATAGANAS, X. A.: “The construction of the Community is a novel process, but also an open-ended and dynamic one. (...) I believe one cannot and must not create a single explanatory model of the workings of the Community institutions. If there is one model which fits best, it would be an **evolutionary/transformational** model, i.e. a model which evolves and is transformed with the institutions—in other words an “anti-model”. When and if the process of European integration is ever complete, we shall be able to ask questions about the nature of the outcome and, possibly, formulate explanatory theories”. *Delegation of Regulatory Authority in the European Union*. Jean Monnet Working Paper nº3/ 2001.

⁴⁰⁸ De acuerdo con la *Doctrina de los Poderes implícitos* elaborada por el Tribunal de Justicia, “whenever Community law created for the institutions of the Community powers within its internal system for the purpose of obtaining a specific objective, the Community had the authority to enter into the international commitments necessary for the attainment of that objective even in the absence of an express provision in that connection”. Traducción oficiosa: “tomando en consideración que el Derecho comunitario es creado por las instituciones a partir de los poderes atribuidos a la Comunidad con miras a la realización de objetivos específicos, la Comunidad está legitimada para llevar a cabo las actuaciones necesarias para el logro de tales objetivos incluso en ausencia de disposición expresa en tal sentido”. Opinion 2/ 91 of 19.3.1993, p. 1061 onwards. Vid., entre otras, las Opiniones consultivas del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea sobre las *reparaciones de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas* (*Reports*, 19549, p. 174, en p. 182), de 11-4-1949-, y sobre la *licitud del uso de las armas nucleares de un Estado en un conflicto armado* (*Reports*, 1966, p. 66, en p. 82

EECKHOUT pone de relieve cómo la *Doctrina* nace en el marco de la acción exterior de la Comunidad. A su parecer, cuando el Tribunal de Justicia sostiene la *quasi* capacidad general de la CEE de concluir Tratados internacionales contribuye a resaltar la personalidad jurídica de la Comunidad a la vez que fortalece su papel de actor en la escena internacional. Igualmente, EECKHOUT vislumbra que la presente *Doctrina* se erige en otro elemento que distingue a la Unión Europea de las organizaciones internacionales en sentido clásico. En consecuencia, la *Doctrina* reafirma la vocación política de la UE “perfilándose como un instrumento clave del Constitucionalismo europeo”. Por último, en opinión de EECKHOUT, el TJCE, al pergeñar la *Doctrina* se ha inclinado por un enfoque de naturaleza doctrinal, constitucional e institucional dirigido a preservar el ordenamiento jurídico comunitario y a garantizar su autonomía, en lugar de haber favorecido una orientación económica, teleológica y coyuntural.⁴⁰⁹

Por otro lado, otro elemento que confiere ambigüedad, o al menos impide fijar de forma definitiva los contornos del presente sistema, es la denominada “cláusula de cierre” del artículo 308 del TCE. Este precepto dispone que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa

y ss). Examinense también los Fallos relativos al *Asunto AETR* 22/ 70, de 31-1-1971 y al *Asunto Kramer* 6/ 76, puntos 3 y 4, de 14-7-1976.

⁴⁰⁹ EECKHOUT, P.: “By affirming general treaty-making power it (the Court of Justice) asserted the Community’s international capacity and laid the foundations for an effective international legal personality, (...) and contributed to the gradual acceptance of the Community as an international actor. (...) When one compares the Community with other organizations between States, the implied-powers case law confirmed the general political character of the Community, its function to establish a European polity which transcends the format of traditional international organizations. Indeed, this case law, and the international action which it set in motion and enabled, is one of the hallmarks of such transcendence. Which other international organizations have capacity to conclude international agreements, in diverse policy areas, which bind not only their institutions but also their Member States? From that perspective, the implied-powers doctrine is rightly regarded as a core component of European Constitutionalism. (...) Instead of a broad economically-oriented, teleological, and contextual approach to implied powers, the Court has preferred a more doctrinal, constitutional, and institutional approach, which focuses on the autonomy and protection of the EC legal order. Again, this confirms the central function of implied powers in European Constitutionalism”. *External Relations of the European Union, ‘Legal and Constitutional Foundations’*. Oxford University Press, 2004, p. 58-100.

consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.⁴¹⁰ De manera que esta cláusula opera con carácter subsidiario para colmar las lagunas del Tratado en el ámbito del funcionamiento del mercado interior.

Asimismo, desde un punto de vista funcional, los poderes de la Unión y de los Estados miembros son interdependientes y están relacionados entre sí en los planos legislativo y ejecutivo, por lo que no resulta sencillo establecer esferas de acción bien diferenciadas.

En resumen, nos encontramos ante un marco competencial orientado hacia la consecución de objetivos, que no concreta las materias a regular. Esta filosofía cristaliza, en primer lugar, en el *Principio de Atribución*, en cuya virtud “la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado (TCE) y de los objetivos que éste le asigna”.⁴¹¹ El *Principio de Atribución*, al igual que los *Principios de Subsidiariedad o Proporcionalidad*, lo introduce el Tratado de Maastricht. Aparece con frecuencia en el seno de Estados de corte federal o Estados donde coexisten varios niveles de gobierno. Para que sea efectivo, requiere de una nítida separación de poderes en los distintos niveles, recogida a modo de listado en la Constitución. Incluso en los Estados donde los poderes están bien delimitados se plantean conflictos que se resuelven de acuerdo con los cauces adecuados (control de constitucionalidad). En la Unión Europea es complicado determinar los ámbitos de actuación de forma precisa e inequívoca. Tampoco contamos con un catálogo de materias cuya responsabilidad incumbe a la UE. Por lo tanto, este no es el marco más idóneo para que el *Principio de Atribución* cumpla su cometido. Su virtualidad delimitadora queda mermada y, en el mejor de los casos, permite subrayar el origen histórico-jurídico de los poderes de la Unión respecto de los de los Estados miembros.

⁴¹⁰ Sobre el artículo 308 TCE se han vertido diversas críticas. Así, el Tribunal Constitucional alemán, en su sentencia sobre el Tratado de Maastricht de 12-10-1993 (*vid.* la versión inglesa de este pronunciamiento en “CMLR”, 1994, p. 57). En cualquier caso, el TJCE ha sido bastante riguroso en la interpretación de esta disposición. En este sentido, tómesese en consideración el Dictamen 2/94, de 28-3-1966, sobre *la adhesión de la CE a la Convención para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales* (Rec. P. I-1759).

⁴¹¹ Artículo 5 del Tratado de la Comunidad Europea.

Estos últimos se perfilan como “señores de los Tratados”, siguiendo la terminología del Tribunal Constitucional Alemán, al estar legitimados para ampliar o reducir los poderes de la Unión mediante la oportuna modificación de los Tratados.

Además del *Principio de Atribución*, que representaría la regla general para la delimitación de competencias, la *Doctrina de los Poderes Implícitos* y la “cláusula de cierre” integran el presente sistema y participan de la filosofía citada.

Sin embargo, por un lado, los Tratados constitutivos no siempre precisan el alcance de las competencias comunitarias, tal y como analizaremos en adelante. Por otro lado, la *Doctrina de los Poderes Implícitos* y la “cláusula de cierre” incorporan matices de incertidumbre respecto del ámbito de actuación de los Estados y de la Unión, respectivamente, así como de amplitud de competencias para la Unión - potencial expansión -. Por lo tanto, una regla general y dos subsidiarias que configuran un sistema abierto –el campo de actuación de la Unión no queda definido y es susceptible de ampliarse- en consonancia con la naturaleza dinámica, funcionalista del proceso de integración.

El ejercicio de las competencias, que no la atribución, descansa sobre los Principios de *Proporcionalidad* y *Subsidiariedad*. De ambos, el de Subsidiariedad ha adquirido mayor importancia. Tan pronto se desechó la viabilidad de determinar con precisión las competencias de la Unión y de los Estados miembros, la prioridad fue la de coordinar su ejercicio. Pese a ello, tampoco el tenor literal del artículo 5 TCE es lo suficientemente clarificador.⁴¹² En primer lugar, el Principio se aplica sólo en sede de competencias compartidas; de ahí, la necesidad de distinguir entre las competencias exclusivas y las que no lo son, con la correspondiente dificultad inherente a esta tarea, toda vez que los Tratados no

⁴¹² “En lo ámbitos que no son de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”. Artículo 5.2 TCE.

contienen indicaciones al respecto. En segundo lugar, los criterios que establecen qué nivel es competente para actuar no son contundentes: la letra del artículo 5 preceptúa que la Unión actuará cuando la acción estatal sea insuficiente o cuando se estime que la intervención europea puede ser más efectiva. Sin embargo, ambos requisitos no son excluyentes, esto es, la actuación de la Unión podría resultar más efectiva aun cuando la medida estatal fuera suficiente y a la inversa. En consecuencia, existe amplio margen para que la Unión decida cuándo intervenir o permitir la actuación nacional. Pronto se alzaron advertencias sobre la conveniencia de redefinir las condiciones para la aplicación del Principio.⁴¹³ Sorprendentemente, el Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam reconoce explícitamente su naturaleza dinámica y bilateral que, en función de las circunstancias, favorecerá o limitará la acción de la Unión.

Apreciaciones similares pueden hacerse del Principio de Proporcionalidad⁴¹⁴: el articulado ofrece amplio margen de discrecionalidad a favor de las instituciones europeas. Pese a que desde un punto de vista formal ambos principios reciben idéntico reconocimiento (Artículo 5) y el Protocolo de Ámsterdam los aborda conjuntamente, *de facto*, la Proporcionalidad asume un papel más discreto. Resaltar que se aplica tanto respecto del ejercicio de las competencias exclusivas como de las competencias compartidas.

Más allá de los principios descritos, el control político del Consejo ha procurado garantizar el sistema vigente. Conviene recordar que, en líneas generales, el ejercicio de las competencias de la Unión es producto de una Decisión del Consejo en la que concurren las voluntades de la Comisión y del Parlamento Europeo. En cualquier caso, la función de salvaguarda del Consejo es bastante limitada a la hora de evitar la expansión de competencias de la Unión.

⁴¹³ Así, los Consejos Europeos de Birmingham y Edimburgo, a finales de 1992, algún borrador de la Comisión del mismo año, el acuerdo interinstitucional –Parlamento Europeo, Comisión y Consejo- de 1993 y el Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam prestaron atención al Principio de Subsidiariedad.

⁴¹⁴ “Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado”. Artículo 5.3 TCE.

Ciertamente, los gobiernos nacionales tan sólo han ejercido su control mientras se ha aplicado el voto por unanimidad.⁴¹⁵ Por otra parte, los intereses estatales no se resumen en los intereses de los gobiernos, sino que también deben incorporar las sensibilidades de los parlamentos nacionales, locales y de la ciudadanía que, paradójicamente, pueden no coincidir con los objetivos gubernamentales. En algunas ocasiones, el Consejo ha fracasado en sus intentos de evitar que los gobiernos cedan competencias a la Unión con la intención soslayada de mermar las prerrogativas parlamentarias, o de coartar las atribuciones de las entidades menores o de las personas individuales.

Igualmente, los mecanismos de control judicial han tenido un alcance limitado. Los jueces de Luxemburgo han favorecido de forma natural el proceso de integración europea consolidando las esferas de actuación de la Unión y la eficacia de su sistema legal. Así, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha sido proclive a una interpretación extensiva o laxa de las competencias de la Unión.⁴¹⁶ Por último, es necesario dejar sentado que la materia competencial, tal y como viene configurada en el sistema vigente, es más apta para el control político que jurídico. Por este motivo, por poner un ejemplo, el TJ apenas ha censurado la aplicación de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad por parte de las instituciones.⁴¹⁷

Otra de las carencias del sistema es que no se ha diseñado a la luz de los esquemas nacionales. En algunos casos, las normas europeas –de las que con frecuencia se dice que son demasiado detalladas– parecen ignorar las prácticas nacionales y el modo específico en que cada Estado dirige determinadas políticas. Chocan entonces con las tradiciones, las identidades, es decir, con el modo como los pueblos han ido construyendo su nación a lo largo de los siglos. Además, por

⁴¹⁵ A partir del Acta Única Europea (1987), los ámbitos de decisión por unanimidad se han reducido ostensiblemente.

⁴¹⁶ Hasta fechas recientes ningún fallo del TJ había considerada ilícita la actuación de la Unión por no estar fundada en un título competencial legítimo.

⁴¹⁷ Tan sólo en contadas ocasiones en las que la falta de motivación o la motivación no válida era evidente.

su propia naturaleza, dichas normas no tienen en cuenta la distribución de competencias que algunos Estados miembros han establecido entre el nivel nacional y las regiones, en particular, las regiones que ejercen poderes legislativos.⁴¹⁸

Incluso alguna doctrina, con fundamento en la naturaleza abierta y teleológica del sistema actual, sostiene que este planteamiento casa mejor con una interpretación expansiva de las competencias.⁴¹⁹

A continuación, prestamos atención a algunas propuestas de reforma. En aras de poner fin a la ambigüedad y a la falta de transparencia que caracterizan el sistema actual, un sector de la Doctrina ha abogado por la elaboración de un catálogo de competencias, inclinándose así por fórmulas clásicas de los Estados federales.⁴²⁰ De este modo, las competencias de la Unión y de los Estados se distribuirían por materias⁴²¹ -sin perjuicio de que en algunos casos las competencias pudieran ser concurrentes o a la Unión se le reconociera la facultad de dictar legislación básica-, desaparecería la cláusula residual del artículo 308 y un cierto número de ámbitos volverían a caer bajo la esfera estatal, “renacionalizándose”. Asimismo, los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad se reformularían en términos más precisos y su respeto se aseguraría mediante nuevos mecanismos de control político y judicial.⁴²² Una versión moderada reconocería algunos inconvenientes a

⁴¹⁸ Comunicación de la Comisión Europea de 22 de mayo de 2002, “Un Proyecto para la Unión Europea”, COM (2002) 247 final.

⁴¹⁹ TOSATO, G. L.: “This system seems to be perfectly in keeping with the basic philosophy on the European construction, seen as a stepwise process aimed at an `ever closer union among the peoples of Europe´ (Preamble TEC, Article 1 TEU). This evidently justifies a teleological (and therefore generally expansive) interpretation of competences, as had indeed occurred on the part of the Union’s political and judicial institutions”. *The Distribution of Competences in the Draft Constitutional Text*. *The International Spectator* 2/ 2003, p. 45.

⁴²⁰ FISCHER, T. y SCHLEY, N., *Organizing a Federal Structure for Europe: An EU Catalogue of Competences*, 2000.

⁴²¹ Araceli MANGAS MARTÍN desaconseja la atribución de competencias por materias que califica de ser “incompatible con los entes de base funcional”. *La Unión Europea y su futuro: el debate competencial*. *Noticias UE*, nº 218, pp. 79-95 (p. 82).

⁴²² No es casualidad que el *Bundesrat* alemán abogara por esta corriente con miras a proteger las prerrogativas de los *Länder*.

la fórmula de la lista tasada, pero la avalaría en el convencimiento de que las ventajas son mucho mayores.⁴²³

Por el contrario, otro sector de la Doctrina aduce que la fórmula de la lista tasada no se corresponde con el carácter dinámico y evolutivo de la integración europea: un catálogo de competencias pondría cortapisas a un sistema que desde sus orígenes –a la luz del método funcionalista- se ha basado en la continua transformación y profundización. El proceso integrador en el que se halla inmerso la Unión Europea no está acabado: la eventual instauración de un catálogo de competencias rompería la filosofía inspiradora del proceso, desvirtuando los esfuerzos que hasta la fecha se han realizado de forma gradual y prolongada en el tiempo.⁴²⁴ Este planteamiento no entra en colisión con los deseos renovados de dotar al sistema actual de mayor claridad y precisión y, por tanto, de acotar el nivel competente y la intensidad de la acción, así como los instrumentos dirigidos a proteger y hacer más eficaz el Principio de Subsidiariedad, pero todo ello en un marco flexible donde cláusulas como la del 308 tendrían cabida.

En suma, se nos ofrecen dos opciones: el método de distribución por materias - estricto, preciso y estable- y el método funcional de atribución de competencias, menos preciso pero que favorece la adaptación a los nuevos retos que se presentan día tras día a la Unión Europea sin necesidad de recurrir a los procedimientos pesados de revisión de los tratados, propios del método de distribución de competencias por materias. El hecho de que tanto las Declaraciones de Niza y Laeken sobre el futuro de Europa insten al mejor reparto y definición de las competencias no debe interpretarse como la asunción

⁴²³ AMATO, G.: “Any distribution of powers through lists creates problems, it remains nevertheless an asset”. ‘Distribution of powers’. *A Constitution for the EU?* EUI Working Paper RSC n° 95/9. European University Institute. Robert Schuman Centre. Italy, 1995, p. 88.

⁴²⁴ CONSTANTINESCO, V.: “(...) La introducción de una cláusula general de reparto de competencias entre la CE y los Estados miembros en los tratados constitutivos hubiera resultado demasiado rígida para la consecución de los objetivos comunitarios”. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, París, 1974, p. 89 y ss.

de la regla del catálogo. Es necesario examinar las disposiciones del Tratado constitucional para emitir juicio acerca del modelo competencial esbozado. Con carácter previo, procederemos a pergeñar con más detalle el sistema competencial vigente.

B) Los Tratados constitutivos.

No definen convenientemente las diferentes categorías de competencias que existen –ni el concepto ni la esfera de aplicación–.

a) Las Competencias Exclusivas.

Por lo que hace a las denominadas *competencias exclusivas*, fundamentalmente son labor de la jurisprudencia del TJCE⁴²⁵, desarrollada por la doctrina. Así, en el Asunto *Kramer* el Tribunal definió la competencia exclusiva afirmando que “la mera existencia de la norma competencial de la Unión prohíbe la creación normativa por parte de los Estados miembros en su ámbito” y calificó de exclusivas las competencias comunitarias en materia de política comercial (incluyendo el arancel aduanero común) y en materia de gestión y conservación de los recursos del mar.

El Tratado de Maastricht, en el artículo 3b II TCE (ahora ya art. 5 II TCE), positiviza por vez primera esta figura jurídica. En el entramado de los Tratados cabe distinguir competencias exclusivas derivadas de la política monetaria de otras referentes a la autoorganización del sistema institucional de la Unión. Entre las primeras, citar el artículo 106.1 TCE, que atribuye al Banco Central Europeo (BCE) el derecho exclusivo de autorizar la emisión de billetes en la Comunidad. Entre las segundas, el artículo 89 del mismo Tratado, que reserva a la Comisión la autorización de las ayudas que las Administraciones públicas se proponen otorgar; el derecho funcional, conforme al artículo 283 TCE; la tutela judicial y el control jurídico ejercidos por el Tribunal de Justicia y de Primera Instancia. La

⁴²⁵ Dictamen 1/75, de 11-11-1975, a propósito del *Acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales* (Rec. p. 1355), y sentencia de 14-7-1976 en el asunto *Kramer* (as. ac. 3, 4 y 6/76, Rec. p. 1279), que confirmaron el carácter exclusivo de las competencias comunitarias en materia de política comercial y de gestión y conservación de los recursos marinos.

política de la competencia con frecuencia es considerada una competencia exclusiva de la Unión. Sin embargo, esta exclusividad debe matizarse: si bien el derecho europeo de la competencia también es aplicado por las autoridades nacionales, existe normativa nacional vigente en la materia que nos ocupa, concurriendo así legislación europea y nacional.

A la luz de las consideraciones anteriores es posible afirmar que la atribución competencial con carácter exclusivo tiene carácter excepcional en los Tratados.

Otro aspecto que merece nuestra reflexión es la falta de claridad y certidumbre achacable a las competencias exclusivas: el TJCE no se ha pronunciado sobre todos los ámbitos de acción de la Unión. Incluso pervive cierta ambivalencia entre aquellos que han sido objeto de pronunciamiento. En efecto, aunque el TJCE declare que una determinado parcela es competencia exclusiva de la Unión, dentro de las propias competencias exclusivas, por una parte, subsisten actuaciones que con frecuencia son ejecutadas por los Estados miembros (ejecución administrativa). Por otra, en ocasiones la normativa comunitaria no desplaza las disposiciones nacionales al no acometer una acción reguladora plena. Por último, las instituciones hacen uso de cláusulas de habilitación a favor de los Estados. Si bien es cierto que en estos casos nos hallaríamos ante parcelas de competencia exclusiva de la Comunidad en las que determinadas acciones han sido objeto de habilitación en favor de los Estados miembros para actuar en nombre de la Comunidad.⁴²⁶ La primera jurisprudencia comunitaria tan sólo otorgaba habilitaciones específicas con carácter excepcional y de forma transitoria.⁴²⁷ Sin embargo, en pronunciamientos posteriores el Tribunal incluso ha reconocido la validez de una cláusula de habilitación general que excluía el sector de la exportación de petróleo de la política comercial común.⁴²⁸ En

⁴²⁶ MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, 1997, p. 168 y ss.

⁴²⁷ ROLDÁN BARBERO, J. *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de relaciones exteriores*, en “El Derecho comunitario y su aplicación judicial”, Madrid, 1993, p. 301 y ss.

consecuencia, se hace necesaria mayor certidumbre tanto respecto de los ámbitos de competencia exclusiva de la Unión, como del papel que pueden desempeñar los Estados miembros en dichos ámbitos.

La doctrina más reconocida sostiene que tan sólo se debe calificar de exclusivas aquellas competencias en las que una actuación de los Estados miembros pueda perjudicar seriamente una ulterior actuación de la Unión, y en las que, en consecuencia, sea necesario mantener una unidad del régimen jurídico *en todos los casos y desde el principio*.⁴²⁹

Desde la perspectiva de los Estados miembros, las competencias exclusivas las conforma el núcleo duro de los derechos constitucionales nacionales (reforma constitucional, derecho electoral y parlamentario, derecho de la organización interna, poder de reforma de los Tratados europeos). En el resto de los ámbitos (incluyendo la fiscalidad, la política presupuestaria, la Seguridad social, el derecho penal, procesal y civil) están presentes las disposiciones comunitarias aunque sea de modo indirecto.⁴³⁰

b) Las Competencias no Exclusivas.

El TJCE acuña también la figura de las competencias paralelas, en oposición a las competencias exclusivas. Ha sido la doctrina la que ha definido la categoría de competencias no exclusivas y ha distinguido, dentro de ésta, las competencias compartidas, de armonización y paralelas.

⁴²⁸ Sentencia de 18-2-1986 en el Asunto *Bulk Oil* (as. 174/84, *Rec.* p. 559).

⁴²⁹ ZULEEG, M., *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Groeben, Thiesing, Ehlermann (eds.), 1997, artículo 3b EGV marginal 5.

⁴³⁰ Este principio general no contradice el hecho de que algunas cláusulas de los Tratados prevengan a las instituciones de emprender determinadas actuaciones: la prohibición de armonizar en las áreas de educación, cultura, salud pública y seguridad social; la imposibilidad de cualquier actuación relativa al derecho de asociación, de huelga o de cierre patronal; la confirmación de que el mantenimiento de la paz, el orden y la seguridad interior es competencia de los Estados miembros.

1º) Competencias Compartidas.

Respecto de las competencias compartidas, los Estados miembros pueden llevar a cabo la producción normativa siempre que la Unión no haya acometido regulación alguna sobre el concreto ámbito de competencia. Una vez que la Unión actúa, está legitimada para regular definitivamente la materia o parcela. VON BOGDANDY y NETTESHEIM describen este fenómeno aludiendo a un “efecto de cierre” (*preclusion*) que impide a los Estados miembros desarrollar la actividad legislativa sobre ese ámbito material.⁴³¹ En segundo lugar, si sobre esa materia existía regulación estatal, el Derecho europeo prevalece sobre la misma y por tanto debe aplicarse con primacía desplazando *de facto* la normativa nacional (*pre-emption*).⁴³² En cualquier caso, hay que estar a lo que disponga la norma comunitaria, que según se trate de un reglamento, directiva, etc. (art. 249 TCE) limitará en mayor o menor grado el alcance de la regulación nacional.

Las competencias compartidas encuentran su hábitat natural en el marco del mercado común – unión aduanera, política agrícola y de transportes – así como en el de las competencias de armonización para la realización y desarrollo del mercado interior en sentido estricto.⁴³³

La tónica general es que a las competencias compartidas se contrapongan las exclusivas y viceversa. Sin embargo, hay que precisar que existe tal antítesis mientras la Unión –en el caso de las competencias compartidas- no ha desarrollado su capacidad legislativa, toda vez que los Estados miembros están legitimados para elaborar normas, a diferencia de lo que sucede con las competencias exclusivas de la Unión en las que, como principio general, los

⁴³¹ *Das Recht der Europäischen Union*, 2001, artículo 3 b EGV marginal 13.

⁴³² CROSS, E. D., *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis*, “CMLRev.”, 29, 1992, p. 447 y ss.

⁴³³ No se incluyen en esta categoría las competencias que limitan la facultad armonizadora de la Unión a la aprobación de normas mínimas, y que excluyen el efecto de cierre. El TJCE, en su sentencia de sobre la publicidad del tabaco (C-376/98), ha esclarecido los supuestos de aplicación del artículo 95 TCE. Así, ha declarado que la competencia de armonización comprende aquellos casos en los que la norma comunitaria contribuye a eliminar las distorsiones apreciables de la competencia o los obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales, causados por las diferencias existentes entre las diversas regulaciones nacionales.

Estados no despliegan actividad normativa alguna. Mas una vez la Unión interviene, la acción de la Unión puede llegar a ser exclusiva en la materia, salvo que establezca a favor de los Estados actuaciones concretas.

De ahí también se deduce que en virtud del derecho derivado es posible modificar el espacio no exclusivo entre la Unión y los Estados miembros, que podrán recuperar parcelas cedidas a la Unión o a la inversa.

La crítica que por lo general se vierte sobre las competencias compartidas es que pueden conducir a situaciones paradójicas. Por ilustrar esta idea con un ejemplo, si sobre un ámbito de competencia compartida el Estado ha legislado y con posterioridad la Unión interviene, ¿qué sucede con la normativa nacional? – En teoría, se aplica la legislación europea; en la práctica, no siempre va a resultar sencillo introducir las nuevas normas, pues los ciudadanos se atienen a las antiguas: su seguridad jurídica se merma.

Entre los beneficios de esta categoría, cabe reseñar que favorece el carácter dinámico del proceso de construcción europea: la Unión puede alterar el reparto competencial en un ámbito compartido en aras de lograr los objetivos de la integración.

2º) Competencias Paralelas, Cumulativo-concurrentes o Completivas.

Bajo esta categoría, la producción normativa de la Unión no excluye la regulación nacional en el mismo ámbito. Como consecuencia lógica, ambas regulaciones no pueden contraponerse sino, por el contrario, se complementan mutuamente.⁴³⁴ El Acta Única Europea introdujo una serie de políticas que responden a esta configuración: la política industrial (art. 157 TCE), las políticas de cohesión (art. 158 y ss. TCE), la política de investigación (art. 163 y ss.), la cooperación para el desarrollo (art. 177 y ss. TCE) o el derecho de las subvenciones (art 88 TCE).

⁴³⁴ Los Tratados aluden a “completar” las políticas de los Estados miembros o a una “contribución” para la realización de los fines comunes.

VON BOGDANDY y BAST incluyen también la política exterior y de seguridad común.⁴³⁵

En los supuestos en que ambas normativas resultan contradictorias se hace necesario pergeñar criterios que resuelvan el conflicto. La norma general es la primacía del Derecho de la Unión. Con todo, aclaramos que no es una regla delimitadora de las competencias entre la Unión y sus miembros, sino tan sólo un principio de utilidad ante un conflicto de competencias.

Las competencias paralelas constituyen un magnífico ejemplo de cooperación entre la Unión y los Estados para la consecución de objetivos comunes.

3º) Competencias de Armonización.

El TJCE, en su Sentencia sobre la publicidad del tabaco⁴³⁶, ha precisado los supuestos de aplicación y el alcance de esta modalidad de competencia no exclusiva con motivo de la interpretación del artículo 95 TCE.⁴³⁷ Así, la Unión está legitimada para ejercer competencias de armonización en aquellos casos en que las normativas nacionales hayan creado distorsiones apreciables de la competencia u obstáculos al ejercicio de las libertades fundamentales. Con lo cual, no se trata de una competencia general de armonización del mercado interior, sino que la actividad armonizadora de la Unión se ciñe a garantizar prácticas leales de competencia y a salvaguardar las libertades fundamentales. Es importante subrayar que las libertades fundamentales son utilizadas por el TJCE como criterio para delimitar las competencias entre la Unión y los Estados.⁴³⁸

⁴³⁵ El orden competencial vertical de la Unión Europea, en *La encrucijada constitucional...*, Op. cit., p. 43.

⁴³⁶ STJCE C-376/98, *Alemania/ Parlamento y Consejo*, Sentencia de 5 de octubre de 2000, “EuGRZ”, 2000, 436 ss.

⁴³⁷ El artículo 95 TCE reza “EL Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el art. 251 y previa consulta al Comité Económico y Social, adoptará las medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que tengan por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior”.

⁴³⁸ VON BOGDANDY, A. *Gubernative Rechtsetzung*, 2000, pp. 184 y ss.

A modo de conclusión, el sistema competencial vigente, si bien de una parte ha favorecido el proceso de construcción europea gracias a su carácter flexible y abierto; de otra, ha generado tensión entre los Estados y la Unión –conflictos de competencias- precisamente por esas notas de flexibilidad y apertura. Por lo tanto, es deseable trazar un sistema, o reformar el vigente, de manera que se atenúen la indefinición y ambigüedad reinantes, pero sin mermar la capacidad de la Unión de completar paulatinamente la integración europea, no acabada con la proclamación del Tratado constitucional. En particular, al hablar de las competencias de la Unión necesariamente hay que hacer referencia a las de los Estados miembros, toda vez que se hallan interconectadas en lo que algunos han denominado un *sistema cooperativo de división de poderes*⁴³⁹, que ofrece ciertas similitudes con el sistema de interdependencia alemán, y se contrapone al modelo americano de separación.

Una última precisión respecto de la competencia compartida en general o competencia de armonización. En opinión de un sector de la doctrina, ofrece la ventaja de que no genera lagunas jurídicas, pues la competencia estatal se precisa en un momento ulterior -en los ámbitos en los que la Unión no ha desplegado su competencia normativa normalmente existe regulación nacional-. Sin embargo, plantea un serio problema. Conforme al principio *parallélisme des formes*⁴⁴⁰, la derogación de un acto jurídico determinado exige los mismos requisitos formales que fueron necesarios para su aprobación. Si este principio se pone en práctica en el ámbito que nos ocupa puede suceder que una situación jurídica no deseada siga vigente ante la imposibilidad de encontrar la mayoría necesaria para su modificación. Recordemos que, a diferencia de los parlamentos nacionales -donde muchas decisiones se toman por mayoría simple-, en el seno de la Unión Europea gran número de decisiones han requerido para su adopción de mayorías cualificadas o del consenso.

⁴³⁹ PERNICE, I., *Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund*, “JZ”, 2000, p. 866 y ss.

⁴⁴⁰ SCHILLING, T. *Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen*, 1994, p. 190.

III.2.- Los Trabajos de la Convención para el Futuro de Europa. El Informe Final del Grupo V “Competencias complementarias”.

Los Trabajos de la Convención otorgaron gran prioridad a la cuestión de la distribución de competencias “vertical”, siguiendo la agenda establecida en la Declaración nº 23, aneja al Tratado de Niza, y en la Declaración de Laeken. Ciertamente, dos Grupos de Trabajo -el Grupo I “Subsidiariedad” y el V “Competencias complementarias”- centraron sus debates y reflexiones en los temas competenciales. Incluso otros Grupos de Trabajo –en particular, los Grupos III “Personalidad Jurídica”, VII “Acción Exterior” y IX “Simplificación de los Procedimientos legislativos”- realizaron importantes contribuciones sobre el tema que centra nuestra atención. Por último, el Tratado constitucional dedica a esta materia el Título III y un Protocolo adicional sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Bajo nuestro punto de vista, la labor encomendada al Grupo de Trabajo V – limitada a las competencias complementarias- no es del todo idónea.⁴⁴¹ Dadas las carencias del sistema actual de competencias, el Grupo debería haber enfocado los trabajos con miras más amplias que alcanzaran al sistema competencial en su conjunto.

A) Recomendaciones del Grupo.

En cualquier caso, entre las Recomendaciones del Informe Final del Grupo V cabe señalar:

a) Se hace hincapié en la falta de adecuación del término “competencias complementarias”, quizá bastante técnico y poco expresivo. Algunos miembros se inclinan por utilizar la expresión “medidas de la Unión en ámbitos en que los Estados miembros tienen competencias plenas” que, en su versión más breve, se

⁴⁴¹ Ni siquiera el mandato del Grupo es demasiado claro. Así, el documento CONV 75/02, de 31 de mayo de 2002, titulado “Mandato del Grupo ‘Competencias complementarias’ ” resumía éste del siguiente modo: “¿Cómo habría que tratar en el futuro las competencias llamadas complementarias?. ¿Habría que conferir a los Estados miembros todas las competencias en los ámbitos que la Unión tiene actualmente una competencia complementaria, o bien hay que especificar los límites de la competencia complementaria de la Unión?”.

configura como “medidas de apoyo”. Así se esclarece la esencia de la relación entre los Estados miembros y la Unión, al igual que la intensidad limitada de las medidas que puede adoptar la Unión.

b) Incluir en el futuro Tratado un título separado dedicado a todas las cuestiones relativas a las competencias.

c) La distinción de tres categorías de competencias –medidas de apoyo, competencias exclusivas y compartidas- en cuya concepción se opta por describir, primeramente, el concepto de medidas de apoyo y, a continuación, definir por exclusión las figuras restantes.

.- Medidas de apoyo. El Grupo no acuña un concepto, mas sí esboza una serie de elementos que las caracterizan. Así, las medidas de apoyo se aplican a ámbitos de actuación en los que los Estados miembros no han transferido competencias legislativas a la Unión, salvo casos excepcionales que se especificarán claramente en el artículo pertinente del Tratado. Son, por tanto, medidas de poca intensidad adoptadas por la Unión respecto de políticas de las que siguen siendo responsables los Estados miembros. Permiten a la Unión secundar y complementar las políticas nacionales en aquellos ámbitos en los que existe un interés común de la Unión y de los Estados. Pueden adoptar la forma de ayuda económica, cooperación administrativa, proyectos piloto, directrices u otras muchas formas, incluido el método abierto de coordinación. Los artículos del Tratado que contienen estas medidas se identifican fácilmente pues con frecuencia subrayan que el Consejo no puede armonizar la legislación nacional. En la mayoría de los casos se tratará de instrumentos jurídicamente no vinculantes –recomendaciones, resoluciones, directrices, programas-. Sin embargo, también caben instrumentos vinculantes que no sean actos legislativos de la Unión, esto es, reglamentos y directivas, a excepción de campos muy limitados y claramente definidos –ej. salud pública y redes transeuropeas- sobre los que se podrá adoptar legislación de la Unión a través de este instrumento de

las medidas de apoyo. Podrán asignarse créditos del presupuesto de la Unión en virtud de medidas de apoyo.

A la hora de clasificar las medidas de apoyo, el Grupo procuró hacerlo con claridad, respetando la máxima de no modificar la distribución de competencias vigente en los Tratados. Entre los ámbitos propios de las medidas de apoyo el Grupo consideró los siguientes: empleo (arts. 125-130 TCE); educación y formación profesional (arts. 149 y 150 TCE); cultura (art. 151 TCE); salud pública (art. 152 TCE); redes transeuropeas (arts. 154-156 TCE); industria (art. 157 TCE); investigación y desarrollo (arts. 163-173 TCE). La protección de los consumidores, la cooperación al desarrollo y probablemente también la cooperación aduanera corresponderían a las competencias compartidas. Se estimó que la lucha contra los estupefacientes se encontraba ya parcialmente contemplada como una medida de apoyo en el art. 152 TCE (daños a la salud producidos por las drogas) y que en parte incumbía al Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia”. La propuesta de adoptar medidas de apoyo en relación con el deporte internacional no logró amplio respaldo.

El Grupo incidió en que los ámbitos que correspondían a las medidas de apoyo no eran menos importantes que los restantes y puso el ejemplo del Programa Erasmus, en el campo de la Educación.

.- Competencias compartidas. Comprenderán aquellos ámbitos que no corresponden ni a las medidas de apoyo ni a las competencias exclusivas.

.- Competencias exclusivas. El Grupo estuvo de acuerdo en que las competencias exclusivas se corresponderían con aquellos ámbitos en los que los Estados sólo pueden actuar una vez la Unión les autoriza a ello. Si bien despuntaron dos posturas diferenciadas respecto de los criterios de clasificación, ya jurídicos, ya políticos. Los criterios políticos prestan atención a la responsabilidad principal o total de la Unión sobre determinados ámbitos, para lo que se hace necesario que

las tareas y responsabilidades de la Unión, actualmente enumeradas en los artículos 3 y 4 del TCE, se reformulen y se recojan en el nuevo Tratado bajo la rúbrica *Responsabilidades de la Unión*. Por último, el Grupo recuerda que la subsidiariedad no se aplica a los ámbitos de competencia exclusiva ni tampoco la cooperación reforzada.

Por cuanto hace a la definición de las diferentes categorías de competencias, el Grupo se inclina por seguir los criterios establecidos por el TJCE en su constante Jurisprudencia. Asimismo, se recomienda que el Tratado plasme de forma escueta y sencilla una delimitación básica de las competencias en cada ámbito de actuación, así como algunas cláusulas relativas al ejercicio de las mismas. Para la definición precisa y detallada se estará a los Tratados vigentes. De este modo, los ciudadanos contarían con una imagen clara de la distribución de competencias y de los principios constitucionales fundamentales.

d) Dotar de una nueva redacción o aclarar la referencia del artículo 1 del Tratado de la Unión Europea a “una Unión cada vez más estrecha”, a fin de evitar la impresión de que la futura transferencia de competencias a la Unión siga siendo en sí un objetivo de ésta.

e) El futuro Tratado no debería llevar a cabo una transferencia de nuevas competencias a favor de la Unión salvo que ésta fuera ratificada por todos los Estados miembros.

f) Recomiendan al Grupo Simplificación el estudio del método abierto de coordinación como instrumento o método no vinculante jurídicamente.⁴⁴²

⁴⁴² El Método abierto de coordinación fue instituido en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000. El Grupo V definió en su Informe Final este método como “un proceso de planificación, examen, comparación y ajuste de políticas (sociales) de los Estados miembros (de la UE) que se nutra de una información mutuamente suministrada y esté basado en objetivos comunes”, añadiendo que se aplicaba a ámbitos de competencia tanto de la Unión (medidas de apoyo) como de los Estados miembros.

Hagamos un breve *excursus* para recordar que el Método Abierto de Coordinación (MAC) representa una forma novedosa de coordinación de políticas nacionales basada en la aproximación conjunta a asuntos de interés común para los Estados miembros. En la década de los 90 se lanzaron los primeros mecanismos de coordinación en los campos del empleo y la economía. En el año 2000, el Consejo Europeo de Lisboa autorizó que este método se expandiera a una amplia gama de políticas y esferas tales como la sociedad de la información, la política empresarial, investigación y desarrollo, educación y formación profesional, protección social, lucha contra la discriminación, etc. Hasta la fecha, no sólo se han desarrollado procesos de coordinación (MAC) en la gran mayoría de estos ámbitos, especialmente en el campo de la protección social (seguridad social, pensiones, lucha contra la marginación), sino que el método ha arraigado en otras áreas como la inmigración y el asilo, la política industrial, de juventud y hacia los discapacitados.

La Comisión Europea, en su Libro Blanco sobre la Gobernanza, destacó que el MAC constituía un medio de fomentar la cooperación, intercambiar buenas prácticas y acordar objetivos y orientaciones comunes para los Estados miembros, en ocasiones con el apoyo de planes de acción nacionales. Debía emplearse caso por caso y estaba basado en una evaluación sistemática de los progresos realizados en la materialización de los objetivos marcados, lo que permite a los Estados miembros establecer una comparación entre sus respectivos esfuerzos y aprender de la experiencia ajena. Asimismo, la Comisión indicó que en ámbitos como el empleo y la política social o de inmigración el método se aplicaba en paralelo al enfoque legislativo y basado en programas comunitarios; en otros, aportaba un valor añadido allí donde existía escaso margen para soluciones legislativas (ej: trabajos europeos de definición de los objetivos de los sistemas educativos nacionales). La Comisión también recordó que venía desarrollando una función de coordinación activa en la aplicación del método, y recalcó que éste no debía romper el equilibrio institucional ni diluir la realización de los objetivos comunes recogidos en el Tratado. En particular, no

debería excluir al Parlamento Europeo del proceso de decisión política. La Comisión precisó además que el MAC debería ser objeto de informes regulares al Parlamento Europeo y que los datos e informaciones generados gozarían de amplia difusión. Igualmente, debería permitir analizar la necesidad de medidas legislativas o programáticas para superar los problemas específicos detectados. En suma, el MAC debería completar, nunca sustituir, la acción comunitaria.⁴⁴³

Recientemente, en el seno de los trabajos de la Convención, los Informes finales de varios Grupos han recomendado su uso. La doctrina también comparte la inclusión del Método Abierto de Coordinación en el Tratado constitucional, en los ámbitos en los que ya se ha venido utilizando –política económica y de empleo-, así como en la política social. Igualmente, se pronuncia a favor de que se redacte una cláusula genérica que permita la extensión de este método a otras esferas, pero con una serie de cautelas. Así, la cláusula genérica debe contemplar la aplicación del MAC en áreas donde la UE no posee competencia legislativa, o donde la Unión tiene potestad de armonización mínima. En términos generales, la cláusula debería especificar que el MAC no debe socavar o debilitar el *acquis* comunitario, convirtiéndose, en última instancia, en una forma de eludir la potestad legislativa de la Unión. Por último, la disposición genérica también debería garantizar condiciones de transparencia y la participación de órganos relevantes, interlocutores sociales, organizaciones de la sociedad civil, parlamentos nacionales, autoridades regionales y locales, a la luz de las leyes y prácticas nacionales.⁴⁴⁴

g) El título del Tratado relativo a las competencias debería contener un capítulo sobre los principios aplicables al ejercicio de las mismas. El Grupo V, asimismo, resaltó que dicho capítulo estaría integrado por los principios generales, más

⁴⁴³ *La Gobernanza europea, Un Libro Blanco*. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final.

⁴⁴⁴ DE BÚRCA G. y ZEITLING J. *Constitutionalising the Open Method of Coordination. What should the Convention propose?* Centre for European Policy Studies. Brief nº 31. March 2003. Disponible en <https://www.ceps.be>

abstractos, del *interés común* y la *solidaridad*, complementados por el Principio de Atribución, el respeto de la identidad nacional de los Estados miembros, así como por una serie de principios que rigen la relación entre las competencias del mercado interior y las medidas de apoyo.

.- Principio de Atribución.

Actualmente se encuentra contenido en el apartado 1 del art. 5 del TCE. El Grupo lo describió como un principio básico del Derecho comunitario, fundamental para el ejercicio de cualquier actividad de la Unión. Constituye una salvaguardia vital para los Estados miembros, toda vez que garantiza que las competencias no atribuidas a la Unión siguen correspondiendo a los Estados miembros. El grupo recomendó denodadamente que esta cláusula para las competencias residuales constara de forma expresa en el Tratado.

.- Respeto de la identidad nacional de los Estados miembros.

Este principio, actualmente recogido en el apartado 3 del artículo 6 del TUE, recibió un amplio respaldo.

La cuestión clave radica en identificar cuáles son los elementos esenciales de la identidad nacional que la UE debe respetar en el ejercicio de sus competencias. El Grupo estimó que los elementos esenciales de la identidad nacional incluyen, por un lado, las estructuras fundamentales y las funciones esenciales de los Estados miembros; por otro, las decisiones básicas de orden público y los valores sociales del Estado miembro. Así, las estructuras y funciones esenciales del Estado se concretan en su estructura política y constitucional, incluido el autogobierno regional y local, su régimen lingüístico, la ciudadanía nacional, el territorio, el régimen jurídico de las iglesias y grupos religiosos, la defensa nacional y la organización de las fuerzas armadas. Las decisiones básicas de orden público y los valores sociales del Estado miembro incluyen la política fiscal, el sistema de prestaciones sociales, el sistema educativo, el sistema de sanidad pública, la cultura, el servicio militar o social obligatorio.

El Grupo convino que el Tratado constitucional debería detallar tales elementos integrantes de las identidades nacionales. También se pronunció a favor de que el Tribunal de Justicia se erigiera en la instancia encargada de interpretar la cláusula relativa al respeto por la UE de la identidad nacional de los Estados miembros.

.- Principios especiales que rigen la relación entre las competencias del mercado interior y las medidas de apoyo.

Las medidas encaminadas a armonizar la legislación basada en las disposiciones del Tratado relativas al mercado interior sólo podrán aplicarse en los ámbitos de las medidas de apoyo si los principales objetivos, contenido y efectos perseguidos por esas medidas están relacionados con artículos del Tratado relativos al mercado interior.

.- Régimen de intensidad de actuación de la Unión.

El Grupo deliberó sobre un régimen propuesto por el Representante de la Comisión que configura modalidades de intervención de la Comunidad conforme a la intensidad de su actuación. La mayor o menor intensidad de actuación de la Unión es condición de que se emprenda una actuación legislativa (cuando los Estados miembros tienen en principio la competencia legislativa) o no legislativa, respectivamente. La actuación legislativa comprendería normativa uniforme (ej: arancel aduanero común), armonización (ej: derecho de sociedades), armonización mínima (ej: protección del consumidor), reconocimiento mutuo e “interconexión” de los sistemas jurídicos nacionales (ej: reconocimiento mutuo de titulaciones, seguridad social de los trabajadores migrantes). La actuación no legislativa (cuando los Estados miembros no tienen en principio la competencia legislativa) se despliega sobre la acción común (ej: misiones de policía en los Balcanes), sobre la coordinación obligatoria de las políticas nacionales (ej: grandes orientaciones de política económica), sobre los programas de ayuda económica (ej: programas educativos y relativos a la sanidad), sobre la coordinación no vinculante de las políticas nacionales (ej: lucha contra la exclusión social).

Algunos miembros del Grupo consideraban que dicha jerarquía de intensidad debería incluirse en el Tratado como principio jurídico en sí, junto con los de subsidiariedad y proporcionalidad. Otros pensaban que la “escala de intervención” sería un elemento útil para un desarrollo de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

.- Otros principios generales que rigen el ejercicio de las competencias.

El Grupo V estuvo de acuerdo en que, junto a los principios ya mencionados, el Tratado, dentro de un capítulo sobre el ejercicio de las competencias en el seno de un título dedicado a las competencias, debería hacer referencia expresa a los siguientes principios: subsidiariedad, proporcionalidad, primacía del derecho comunitario, aplicación y ejecución nacionales (salvo cuando la aplicación y ejecución corresponden a la Comisión por establecerlo así los Tratados), exposición de motivos para la adopción de un acto (incluida la información necesaria para comprobar que cumple todos los principios generales que rigen el ejercicio de las competencias), los principios de interés común y solidaridad.

h) La Cláusula de Flexibilidad.

El Grupo sostuvo la conveniencia de dotar de cierta flexibilidad al sistema de competencias a fin de permitir que la Unión pudiera afrontar acontecimientos y desafíos imprevistos. Subrayó igualmente la inquietud y controversia suscitada entre varios Estados miembros por el temor a que esta cláusula minara el Pº de Atribución y pudiera prestarse a abusos. En consecuencia, se inclinó por preservar el art. 308 del TCE si bien restringiendo las condiciones de su uso.

Entre otras recomendaciones, destacar:

.- que el Grupo observó que el art. 308 sólo puede ponerse en práctica si se requiere una actuación comunitaria, es decir, si no puede conseguirse un resultado satisfactorio mediante la actuación nacional;

.- la conveniencia de adaptar la letra u) del artículo 3 del TCE con una doble finalidad. Por un lado, la de ordenar algunos ámbitos del artículo 3 no regulados en el Tratado –inexistencia de articulado estableciendo los objetivos de dicha

política y las competencias correspondientes-. Por otro lado, el Grupo propuso introducir nuevas bases jurídicas en el Tratado que contemplen aquellos ámbitos que tradicionalmente han estado amparados en virtud del artículo 308 (ej: préstamos destinados a la balanza de pagos de terceros países, derechos de propiedad intelectual, política energética, protección civil, creación de organismos). Así, se evitaría un uso reiterado de la cláusula de flexibilidad en esferas donde es de sobra conocida su necesidad, a raíz del dinamismo del proceso de integración europea. Respecto del Turismo, hubo amplio acuerdo en el Grupo sobre la inconveniencia de dedicarle un artículo propio en el Tratado;

- .- la conveniencia de reforzar los controles en la aplicación del principio, que se concretan en: a) no utilizar el 308 como base para ampliar el ámbito de competencias de la Unión más allá del marco general del Tratado; o como fundamento para la adopción de disposiciones que, en definitiva, tuviesen como resultado una modificación del Tratado; o como base para las medidas de armonización en ámbitos que la Unión excluye la armonización; b) toda medida que vaya a adoptarse en virtud del 308 deberá desarrollarse en el marco del mercado común, la Unión Económica y Monetaria, o la aplicación de políticas o actuaciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4 del TCE;
- .- la conveniencia de modernizar las condiciones de procedimiento y las materiales: a) respecto de las primeras, en lo que hace a la adopción de actos, el Grupo se mostró partidario de mantener de la regla de la unanimidad, además de solicitar el consentimiento u otra participación sustancial del Parlamento Europeo y de exigir el control judicial previo comparable al contemplado en el apartado 6 del art. 300 del TCE, en aras de evitar la paralización de los debates en el Consejo a causa de la unanimidad; b) por cuanto se refiere a aspectos materiales, en particular, la recuperación de competencias transferidas a la Unión, se respaldó la inserción de una disposición específica que permitiera derogar por mayoría cualificada los actos adoptados en virtud del art. 308, en el convencimiento de que la mayoría cualificada sería la regla general para la adopción de actos jurídicos en el futuro Tratado.

.- la conveniencia de que la cláusula de flexibilidad en el futuro Tratado se ubique, dependiendo de su forma y alcance finales, en un título de carácter general relativo a las competencias.

i) La buena administración.

El *Praesidium* mostró gran sensibilidad hacia los principios de buena administración, eficiencia y transparencia en la actuación de la UE y de los Estados miembros, hasta el punto que requirió al Grupo V el estudio de diversos documentos de trabajo presentados ante la Convención sobre tales temas. El Grupo revisó, además, la Jurisprudencia del TJCE, los instrumentos legislativos comunitarios vigentes, el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza europea, las repercusiones derivadas del artículo sobre buen gobierno contenido en la Declaración sobre los derechos fundamentales e incluso las propuestas del Defensor del Pueblo con objetivos similares. Tras el correspondiente análisis y reflexión, el Grupo recomendó la inclusión en un futuro Tratado de una cláusula que atribuyera competencia a la Unión para la adopción de normas de buena administración dirigidas a las instituciones de la UE. Asimismo, tomando en consideración la importancia de que los Estados miembros ejecuten correctamente la legislación europea, con la complejidad añadida en una Unión ampliada, el Grupo se inclinó a favor de que el futuro Tratado también confiriera a la Unión competencia para adoptar medidas de apoyo que a) facilitarían el intercambio de información y de personal relacionados con la administración nacional de la legislación de la Unión, b) se concretarían en ayudas para el desarrollo de programas de formación.

B) Consideraciones en torno al Informe del Grupo V “Competencias complementarias”.

.- Bajo nuestro punto de vista, la alusión a “una unión cada vez más estrecha” no debe interpretarse como una vía de expansión de competencias de la Unión. Por el contrario, esta fórmula revela el carácter inacabado, en constante evolución del

proceso de construcción europea. Si el Tratado constituyera un nuevo eslabón de este proceso entonces quizá no debería suprimirse esta referencia.

.- No existe en el título III una mención específica a las responsabilidades de la Unión. Los Objetivos de la Unión –recogidos en el artículo 3 del Título I-, se asemejarían, sin identificarse totalmente con las responsabilidades.

.- El Informe del Grupo, al configurar la defensa entre una de las funciones esenciales del Estado que la UE debe respetar, plantea la coexistencia entre un sistema de defensa europeo y los sistemas nacionales.

.- Respecto de las precisiones del Grupo en materia de armonización del mercado interior, a nuestro parecer, no se trata verdaderamente de principios sobre el ejercicio de las competencias, sino más bien de criterios en materia de delimitación de competencias. En efecto, sobre los ámbitos de las medidas de apoyo no se podrán desplegar competencias de armonización, salvo que los principales objetivos, contenido y efectos de las medidas se refieran a artículos del Tratado relativos al mercado interior.

.- Sobre las discusiones del Grupo en torno a si la jerarquía en la intensidad de actuación de la Unión debería incluirse como principio autónomo, junto a los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, o, por el contrario, ser considerado como un elemento útil en el desarrollo de tales principios, nosotros somos de la opinión de que esta escala de intensidad no debe configurarse como principio, sino simplemente como criterio o parámetro de clasificación de las competencias, que otorgue mayor transparencia.

.- A nuestro parecer, la *cláusula de flexibilidad*, actualmente contenida en el art. 308 TCE, no mina ni contradice el Principio de Atribución, sino que nace para complementarlo y salvar sus carencias, derivadas del carácter dinámico y evolutivo del proceso de integración: la atribución de competencias no es

perfecta; la realidad europea es rica y novedosa y requiere de mecanismos ágiles y flexibles.

.- Discrepamos del criterio del Grupo de que la cláusula de flexibilidad tan sólo entra en escena en el supuesto de que no sea posible una actuación nacional. No es conveniente hacer una lectura de la misma bajo el prisma de la subsidiariedad, en la medida en que la esencia del Principio de Subsidiariedad estriba en la necesidad de que la Unión ejerza una actuación con miras a la consecución de uno de los objetivos de los Tratados. Por lo tanto, la iniciativa parte de las instituciones europeas. Que la ejecución se lleve a cabo por los Estados es una cuestión que aquí no interesa. El 308 nos dice que ante una laguna de los Tratados, la Unión puede iniciar una suerte de *proceso de atribución sui generis*, pero no que ante la existencia de esa laguna primero sea conveniente examinar si los Estados pueden llevar a cabo ese objetivo. En la misma línea, conviene tener presente que la intervención de las instituciones europeas no siempre trae causa de la imposibilidad de emprender una actuación nacional, sino simplemente porque en la consecución de esa concreta iniciativa es más acertado. En resumen, no encontramos justificada la aplicación del Principio de Subsidiariedad en este marco. La Subsidiariedad encuentra su razón de ser en sede de competencias compartidas. No es un criterio delimitador de competencias, sino un elemento o criterio que favorece el ejercicio de las mismas. Por el contrario, el 308, se erige como una cláusula que completa un sistema no acabado, que no persigue favorecer el ejercicio de competencias ya atribuidas, sino de habilitar la actuación de la Unión en situaciones de necesidad y cuando no existe competencia al respecto.

.- Tampoco somos partidarios de exigir la unanimidad en el marco del 308, por la dificultad de obtenerla en una Unión ampliada. Existen, sin embargo, otras alternativas como, por ejemplo, la intervención del Parlamento Europeo, que complementa una mayoría cualificada y “democratice” los mecanismos y procesos de la UE, a la que también se puede sumar el dictamen previo del TJCE

con carácter obligatorio. En suma, nos decantamos por la regla de la mayoría cualificada acompañada de controles y garantías para la aplicación de este mecanismo.

.- Somos contrarios a la aplicación restrictiva de la cláusula de flexibilidad que sugiere el Grupo. No parece adecuado que se proyecte tan sólo sobre el mercado común, la Unión Económica y Monetaria, o las políticas o actuaciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4 del TCE. El supuesto de hecho que legitime y active la puesta en marcha de la cláusula debe ser el de una acción necesaria para la consecución de los fines u objetivos del Tratado, que van más allá de las esferas de actuación y políticas citadas arriba. Se contradicen, por tanto, las afirmaciones del Grupo que ponen en relación el 308 con las medidas de respuesta a “acontecimientos y desafíos imprevistos”, toda vez que tales acontecimientos y desafíos no siempre se circunscribirán al mercado común, a la Unión Económica y Monetaria o a las políticas de los arts. 3 y 4 TCE.

.- Parece poco coherente que, por un lado, se mantenga la regla de la unanimidad para autorizar una actuación de la Unión en el seno del 308, al tiempo que se afirma que la mayoría cualificada será el criterio general para la adopción de decisiones en la Unión ampliada y “constituida”. Por otra parte, resulta igualmente contradictorio que el Grupo haga referencia a la recuperación de competencias vía 308 cuando en párrafos anteriores elogia la creación de bases jurídicas en el nuevo Tratado que contemplen aquellos ámbitos competenciales en los que la Unión ha venido desplegando sus competencias al amparo del 308.

.- Compartimos la preocupación por la buena administración tanto en el seno de las instituciones europeas como respecto de los Estados miembros, que tienen la obligación de aplicar correctamente el Derecho europeo. ¿Cuál es la relación que existe entre buena administración y competencias? . De un lado, las instituciones deben gozar de una capacidad de autoorganización –competencia interna para organizarse- que les permita desempeñar sus funciones y acomodarlas en un

calendario de acuerdo con unas prioridades y circunstancias concretas. Esta facultad debe consagrarse en el Tratado constitucional, en el marco del capítulo institucional –ya que se trata de aspectos de organización y funcionamiento interno-, y cristaliza con frecuencia en la elaboración de reglamentos y estatutos internos por parte de las instituciones.

Con respecto a la obligación de los Estados de aplicar con eficacia el Derecho europeo, el Grupo hace hincapié en que la UE puede colaborar en la consecución de este objetivo impulsando programas de formación y otras iniciativas (intercambio de información y personal) que se pueden incardinar en el capítulo de las medidas de apoyo. Por lo tanto, de forma implícita, los ámbitos de las medidas de apoyo aumentarían con la incorporación del elenco de acciones de la Unión dirigido a la correcta y efectiva aplicación del Derecho europeo por los Estados.

A modo de síntesis, el principio de buena administración se presenta desde una doble perspectiva: interna, que se proyecta sobre la organización y funcionamiento de las instituciones; externa, preocupada de la efectiva y correcta aplicación del Derecho europeo por los Estados.

Finalmente, recalcar que nosotros suscribimos las consideraciones del Grupo V ya enunciadas arriba. No obstante, a nuestro parecer, junto a las cláusulas atributivas de competencias sobre buena administración que debería recoger el futuro Tratado, la buena administración debería formar parte de los principios generales del Tratado constitucional e inspirar así la actuación tanto de las instituciones como de los Estados.

III.3.- La Cuestión de las Competencias y la Comisión Europea.

La Comisión Europea, de la mano del Parlamento, ha impulsado la integración política europea desde que las primeras Comunidades iniciaran su andadura. Es por ello que ha prestado especial atención a diversas cuestiones ligadas al modelo político europeo, entre ellas, la distribución de competencias. Son muchos los documentos emanados del ejecutivo europeo. En el presente trabajo analizaremos aquellos más relevantes y cercanos al momento constituyente, dada su idoneidad para ponerlos en relación con el Tratado constitucional, precisamente porque son fruto del mismo contexto histórico, a la vez que muestran las tendencias más recientes.

A) El Libro Blanco sobre la Gobernanza.

Pone de relieve cómo la integración europea ha generado cincuenta años de estabilidad, paz y prosperidad. Ha contribuido al aumento del nivel de vida, a la creación de un mercado interior y al refuerzo de la voz de la Unión en el mundo. Ciertamente, ha permitido obtener resultados que nunca habrían podido alcanzar los Estados miembros mediante actuaciones individuales. En última instancia, no sólo ha propiciado toda una serie de sucesivas candidaturas de adhesión, sino que también ha servido como modelo para la integración regional en todo el mundo. Estos logros se han alcanzado en el seno de una democracia europea basada en el Estado de Derecho, las libertades ciudadanas y una doble legitimidad democrática: la de los ciudadanos –que cristaliza en el Parlamento Europeo- y la de los Gobiernos electos de los Estados miembros – expresada en el Consejo-. Y, sin embargo, a pesar de estos éxitos, son muchos los europeos que se sienten alejados de la Unión. El Libro Blanco se plantea cómo la UE utiliza los poderes que le otorgan sus ciudadanos y, al dar respuesta a esta cuestión, hace balance e identifica las dificultades que entorpecen el progreso de la UE, a la vez que propone un elenco de medidas e iniciativas que contribuirían a renovar el proceso político europeo poniendo fin al desencanto de la ciudadanía introduciendo mayores cuotas de participación y apertura, mejorando las

políticas y los instrumentos de acción, adaptando las instituciones a los nuevos desafíos, impulsando la presencia de los actores regionales y locales...

En sede de competencias, el Libro Blanco proclama la necesidad de unos principios claros que definan el reparto de las competencias entre la Unión y sus Estados miembros. Se trata de responder a la ya *clásica* pregunta de “quién hace qué en Europa”. Tomando en consideración que la Unión se basa en un sistema de gobierno de distintos niveles, el verdadero reto consiste en establecer normas claras sobre el reparto, que no la separación, de las competencias. El Libro Blanco se pronuncia así a favor de un modelo no excluyente que favorezca los intereses de Estados y ciudadanos.

B) La Comunicación de 22 de mayo de 2002, “Un Proyecto para la Unión Europea”, COM (2002) 247 final.

En la citada Comunicación la Comisión exige:

- .- la elaboración de un texto constitucional que unifique el conjunto de los Tratados mediante la fusión del Tratado UE con los Tratados comunitarios, la desaparición de la estructura de pilares y la integración de la Carta de los Derechos fundamentales;
- .- la simplificación de los Tratados, que contienen numerosas disposiciones de diferente alcance e importancia, a través de la supresión de los preceptos relativos a políticas obsoletas, redundantes o inútiles;
- .- la distinción entre disposiciones fundamentales (derechos fundamentales, organización del poder, principios políticos) y disposiciones de aplicación susceptibles de ser modificadas por procedimientos menos vinculantes;
- .- la revisión crítica de las derogaciones acordadas en ciertos Estados miembros;
- .- una respuesta a las consecuencias de una eventual falta de ratificación por uno o varios Estados miembros.

Asimismo, la citada Contribución a los trabajos de la Convención incide en la conveniencia de clarificar la forma en que la Unión ejerce y pone en práctica sus competencias. Afirma que existen lagunas en el funcionamiento de la Unión; en concreto, señala déficits de claridad, responsabilidad, proximidad y eficacia. A fin

de mitigar tales carencias, la Comisión aboga por que en el futuro Tratado constitucional se enuncien claramente los principios que han de constituir el marco de acción de la Unión: Atribución, Subsidiariedad, Proporcionalidad y Primacía -del Derecho de la Unión sobre el nacional-. La Comisión insiste también en que el Tratado debe precisar cómo actúa la Unión Europea, con qué intensidad y para obtener qué resultados.

Constata, además, del análisis de los Tratados, que en muy pocos ámbitos existe una competencia europea exclusiva. En la mayor parte de las políticas, por lo general se considera que las competencias conferidas a la Unión son compartidas o complementarias. Se preserva de este modo el ejercicio de las competencias nacionales. Asimismo, la Comisión rechaza codificar en el Tratado un catálogo o listado de competencias a favor de la Unión y ello porque, de un lado, tendría el inconveniente de enmarcar rígida y artificialmente las capacidades de acción de la Unión, lo que sería inoportuno en un contexto mundial que está cambiando con rapidez; de otro, debido a que la mayoría de los ámbitos de acción y las medidas no se acometen por un solo actor, sino que se corresponden con niveles de actuación europea y nacional.

Respecto del artículo 308, resalta que no permite crear nuevas competencias ya que la vía normal y democrática para adaptar las competencias de la Unión sigue siendo la modificación del Tratado. La Comisión se inclina por que el sistema goce de cierta flexibilidad pero matiza este criterio aduciendo que el recurso al 308 debe ser limitado. Añade que sería preferible empezar por revisar los objetivos comunes –contenidos en el art. 3 TCE- y, si fuera necesario, aclarar los poderes de acción necesarios para alcanzarlos.

La Comisión tampoco descarta la renacionalización, esto es, la recuperación por los Estados de competencias cedidas a la Unión.⁴⁴⁵ Se muestra partidaria, igualmente, de confiar la adopción de las medidas de ejecución a la Comisión, en

⁴⁴⁵ “Para aplicar correctamente las políticas comunes, podría reexaminarse si es conveniente o no mantener determinadas legislaciones, con vistas a su eventual derogación en caso de que se observara que los Estados miembros pueden llevar a cabo las acciones con resultados más eficaces”. *Op cit.* COM (2002) 247 final.

las condiciones y dentro de los límites establecidos en la legislación y bajo el control del legislador.

En materia de Subsidiariedad y Proporcionalidad, la Comisión recuerda que es preciso respetar los principios y resalta la conveniencia de crear procedimientos de control específicos que garanticen la distribución de competencias adecuada entre el nivel nacional y europeo cuando estamos en presencia de ámbitos compartidos. En particular, recomienda dos tipos de control: *ex post* y *ex ante*. En lo que respecta al control *ex post*, podrían revisarse o ampliarse las modalidades de sometimiento del caso al Tribunal de Justicia. Sobre el control *ex ante* – anterior a la entrada en vigor del acto-, se perfila de carácter constitucional, externo, que incluiría al mismo tiempo una evaluación del interés general y del respeto del Derecho. Dicho control no debería ser sistemático, sino que debería efectuarse únicamente cuando existieran dudas razonables de que no se han respetado los citados principios. El procedimiento debería ser ágil y finalizar en un plazo de dos a cuatro semanas aproximadamente, con objeto de no ralentizar el proceso de toma de decisiones. En otro orden de cosas, la Comisión propone, a escala nacional, que se examinen los medios adecuados para evitar que la transposición y la aplicación de las normas europeas por las administraciones nacionales den lugar a un exceso de reglamentación, que genera incompreensión y rechazo entre los administrados.

C) El *Proyecto Penélope* y las Competencias.

Romano PRODI, de acuerdo con Michel BARNIER y Antonio VITORINO, encomendó a un grupo de trabajo constituido⁴⁴⁶ bajo la responsabilidad de François LAMOUREUX un Estudio de Viabilidad que cristalizó en la *Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea*, más comúnmente conocido como *Proyecto Penélope*, redactado en octubre de 2002. Pretendía ofrecer una visión general del contenido de una Constitución de la Unión Europea, siguiendo la estela de los trabajos iniciados por el Instituto Universitario de Florencia⁴⁴⁷ (IUE). Igualmente, perseguía corroborar la viabilidad de una refundación plasmada en un texto breve y respetuoso con el acervo comunitario. En última instancia, PRODI reclamaba la defensa y valoración del método comunitario de manera que se hiciera extensible al conjunto de las acciones comunitarias, salvo en el caso de la defensa, sin que ello suponga incrementar las competencias a favor de la Unión.⁴⁴⁸

El texto de carácter constitucional se esfuerza por unificar, simplificar y dotar de mayor coherencia el conjunto de los Tratados mediante la fusión del Tratado de la Unión Europea y los Tratados comunitarios, el abandono de la distinción entre los pilares, integrando la Carta de los derechos fundamentales, suprimiendo disposiciones relativas a políticas obsoletas, redundantes o inútiles, distinguiendo las disposiciones fundamentales (derechos fundamentales, organización de los poderes, principios de las políticas) de otras de aplicación...

En materia de competencias, el Título III del Proyecto sorprende por su sencillez. En cinco artículos resuelve un tema espinoso. Conviene dejar sentado

⁴⁴⁶ El grupo lo componían Marie LAGARRIGUE, Paolo STANCANELLI, Pieter VAN NUFFEL y Alain VAN SOLINGE, con la asistencia técnica de Marguerite GAZZE.

⁴⁴⁷ *Un Tratado fundamental para la Unión Europea*. Informe remitido el 15 de mayo de 2000 a Romano PRODI. Este Informe proponía racionalizar los Tratados distinguiendo entre las disposiciones fundamentales y otras de menor importancia.

⁴⁴⁸ LAMOUREUX, F.: "L'exercice demandé par le Président Prodi avait aussi une dimension politique: celle de la défense et illustration de la méthode communautaire. (...) Le projet Penélope entend démontrer la possibilité de l'extension progressive de cette méthode à l'ensemble des actions communautaires". *La Constitution Penélope: une refondation pour en finir avec le replâtrages*. Revue du Droit de l'Union Européenne 1/ 2003. p. 16-17

que el *Proyecto Penélope* no altera en modo alguno el reparto de poder establecido en los Tratados ni cuestiona el acervo comunitario en la interpretación constante dada por el TJCE.

La definición de los objetivos y las competencias reviste una importancia fundamental, pues la ambigüedad con frecuencia determina cierto alejamiento entre la Unión y sus ciudadanos. En este sentido, *Penélope* se funda en la máxima de que la Unión no se concibe para sustituir o competir con los Estados miembros, sino para intervenir cuando la acción de éstos no sea lo suficientemente eficaz. En consecuencia, los objetivos⁴⁴⁹ se recopilan y definen mejor al igual que los principios jurídicos relativos a la atribución como al ejercicio de las competencias.

Los principios y criterios generales son la Atribución, la Subsidiariedad y la Proporcionalidad. El artículo 29 describe el Principio de Atribución⁴⁵⁰, el 30 la Subsidiariedad⁴⁵¹ y el 31 la Proporcionalidad⁴⁵². Las instituciones velarán por que se respeten los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad durante el procedimiento legislativo. En casos concretos, los Parlamentos nacionales de los Estados miembros podrán llamar la atención de las instituciones sobre el riesgo

⁴⁴⁹ “La Unión procurará promover el modelo europeo de sociedad a través de un desarrollo sostenible de las actividades económicas y sociales, el florecimiento de las culturas de los Estados miembros, una protección elevada del medio ambiente y la solidaridad entre todas sus regiones, centrales, periféricas o insulares. La Unión ofrecerá a cualquier persona que se encuentre en su territorio un espacio de libertad, seguridad y justicia. Sobre la base del acervo comunitario que representan el espacio sin fronteras interiores y la moneda única, el euro, la Unión procurará garantizar un elevado nivel de empleo y una mayor cohesión social. A tal fin, fomentará la competitividad de la economía europea y la adquisición de conocimiento por parte de todos. La Unión hablará con una sola voz en los foros internacionales, actuará de forma coherente y solidaria, ejercerá las responsabilidades de una potencia mundial y defenderá su independencia y seguridad”. Artículo 9, Proyecto Penélope.

⁴⁵⁰ “Para alcanzar sus objetivos, la Unión actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye expresamente la Constitución. Las competencias que no se confieran a la Unión corresponderán a los Estados miembros. La Unión se obliga a no invadir las competencias que los Estados ejerzan en común”. Artículo 29 Proyecto Penélope.

⁴⁵¹ “La Unión velará por que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos. A tal fin, la Unión intervendrá sólo en la medida en que los Estados puedan alcanzar de manera suficiente los objetivos de la acción pretendida y estos puedan ser mejor alcanzados por la Unión, debido a la dimensión o los efectos de la acción propuesta”. Artículo 30 del mismo cuerpo.

⁴⁵² “Ninguna acción de la Unión excederá de lo necesario para alcanzar sus objetivos”. Artículo 31, *Op. cit.*

de violación de dichos principios. Se establece, asimismo, una obligación más intensa de motivar los actos legales a la luz de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. No obstante, el Proyecto Penélope no propone ningún órgano nuevo para realizar el control de la subsidiariedad, a fin de no complicar el sistema institucional.

Desde la perspectiva de preservar la flexibilidad de la acción de la Unión, aparece una disposición análoga al actual artículo 308 del Tratado CE, es decir, un fundamento jurídico que permita actuar para lograr los objetivos de la Constitución a falta de poderes de acción específicos. El margen de acción en virtud de esta disposición no se limita –a diferencia del actual artículo 308 CE- al funcionamiento del mercado común, sino que se extiende al conjunto de las políticas de la Unión. Se suprime, asimismo, el voto por unanimidad en el Consejo y se incrementa la participación del Parlamento Europeo. Más concretamente, los actos en cuestión son adoptados, a propuesta de la Comisión, por el Consejo previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, decidiendo estas dos instituciones por mayorías reforzadas.⁴⁵³

Sin embargo, este escueto Título III es preciso ponerlo en relación con el Título II, que describe las diferentes categorías de políticas: principales, de acompañamiento y complementarias. En las políticas principales (espacio de libertad, seguridad y justicia, mercado interior, competencia, política económica y monetaria, agricultura y pesca, transportes, utilización pacífica de la energía atómica) la Unión interviene muy activamente y tiene vocación de sustituir al menos parcialmente la acción de los Estados miembros. Por cuanto respecta a las políticas de acompañamiento, la Unión actúa junto con los Estados miembros (cohesión económica y social, política social y de empleo, medio ambiente,

⁴⁵³ “Cuando una acción de la Unión resulte necesaria para lograr uno de los objetivos que persiga en la aplicación de sus políticas y la constitución no haya previsto las competencias de acción específicas que se requieran a tal fin, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, adoptará las medidas apropiadas. El Parlamento Europeo se pronunciará por mayoría cualificada y el Consejo, por mayoría cualificada reforzada”. Artículo 33, *Op. cit.*

investigación y desarrollo tecnológico, protección de los consumidores, redes transeuropeas, salud). En el caso de las acciones complementarias, la Unión se limita a favorecer las políticas de las que son responsables las autoridades nacionales. Esta clasificación aporta una idea clara de las diferentes responsabilidades de la Unión al tiempo que garantiza un margen de flexibilidad: caso por caso, las instituciones deciden cuál es la iniciativa más apropiada, a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.⁴⁵⁴

⁴⁵⁴ Esta clasificación “política” de las competencias la comparte el Parlamento Europeo (*Informe Lamassoure sobre la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros*, 24 abril 2002) y también aparece en la *Comunicación de la Comisión sobre la arquitectura institucional* de 4 de diciembre de 2002.

III.4.- El reparto de poder entre los Estados miembros y la Unión en el Tratado constitucional.

A) El Título III del Tratado constitucional. Generalidades.

Tomando en consideración que la presente investigación pretende indagar en los aspectos o elementos constitucionales del Tratado, el reparto de poder entre los diferentes órganos, instituciones o actores constituye un capítulo de estudio indispensable.

El Tratado constitucional se propone dar respuesta a una necesidad de clarificación y transparencia que se ha hecho especialmente patente en esta última década.⁴⁵⁵ Así, la Declaración número 23 al Tratado de Niza planteaba “cómo se puede establecer y preservar una más precisa delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, que se corresponda con el principio de subsidiariedad”. La Declaración de Laeken, asimismo, abogaba por “un mejor reparto y definición de las competencias en la Unión Europea”.

Los Trabajos de la Convención otorgaron gran prioridad a la cuestión de la distribución de competencias “vertical”⁴⁵⁶, siguiendo la agenda establecida en las Declaraciones de Niza y Laeken. Ciertamente, dos Grupos de Trabajo -el Grupo I “Subsidiariedad” y el V “Competencias complementarias”- centraron sus debates y reflexiones en los temas competenciales. Incluso otros Grupos de Trabajo –en particular, los Grupos III “Personalidad Jurídica”, VII “Acción Exterior” y IX “Simplificación de los Procedimientos legislativos”- realizaron importantes contribuciones sobre el tema que merece nuestra atención.

El Tratado constitucional dedica el Título III de la Parte Primera –artículos 9 a 17- a las competencias. Se siguen, por tanto, las directrices transmitidas por el Grupo de Trabajo V sobre “Competencias complementarias”, que

⁴⁵⁵ STEINDORFF, E., *Grenzen der EG-Kompetenz*, 1990.

⁴⁵⁶ La distribución “vertical” de competencias es la que se produce entre la Unión y los Estados miembros. La distribución “horizontal” tiene lugar en el seno de las instituciones de la Unión.

recomendaban la dedicación de un título específico del tratado constitucional a la cuestión competencial, en aras de una mayor transparencia y claridad.⁴⁵⁷

Siguiendo, igualmente, las indicaciones del Grupo V, se proclaman, en primer lugar, los principios que rigen el sistema para, a continuación, distinguir las categorías de competencias que existen y proceder a la atribución de las mismas por ámbitos de actuación, remitiendo a la Parte Tercera del Tratado la regulación prolija de las competencias atribuidas, en la medida en que una definición detallada de todas las competencias de la Unión restaría concisión y claridad al Tratado, con lo que no contribuiría al objetivo general de claridad y transparencia.⁴⁵⁸ El Informe Final del citado Grupo de Trabajo, en lugar de “constitucionalizar” los detalles de la regulación, se inclinaba, sin embargo, por mantener las disposiciones de los Tratados vigentes al respecto. Por lo que, de una forma indirecta, al mantener las cláusulas de los Tratados vigentes, impedía la eventual expansión de competencias a favor de la Unión.

Esta claridad expositiva que, por un lado, recoge y define los principios rectores del sistema, las categorías de competencias, y por otro, realiza el reparto de competencias entre la Unión y los Estados, constituye todo un logro. Así, por vez primera, las cláusulas generales en materia de competencias aparecen agrupadas bajo un mismo título, no en preceptos diseminados en los Tratados, encontramos definiciones –tanto de principios como de categorías...⁴⁵⁹ Igualmente, existe mayor uniformidad en la terminología empleada, a diferencia

⁴⁵⁷ “Siguiendo el principio director de una mayor transparencia y un mayor nivel de claridad, el Grupo partió de la base de que un ‘tratado básico de significación constitucional’ debería contener un título aparte que tratara todas las cuestiones de las competencias”. Informe Final del Grupo V “Competencias complementarias”, CONV. 375/1/02, p. 2, disponible en <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>

⁴⁵⁸ El Informe V precisa, entre las cuestiones que debe abordar el título del Tratado en materia de competencias: “1) las disposiciones que permitan delimitar en líneas generales las competencias en cada ámbito de actuación; 2) la definición de las tres categorías de competencias de la Unión; 3) las condiciones para el ejercicio de las competencias de la Unión”. *Op. Cit.*, p. 2.

⁴⁵⁹ Recordemos que la definición de las distintas las categorías de competencias ha sido obra de la jurisprudencia del TJCE, interpretada por la doctrina más brillante, ante las escasas referencias de los Tratados.

de la diversidad terminológica que caracteriza los Tratados vigentes, donde aparecen por doquier las expresiones “potestad”, “habilitación”, “competencia”...⁴⁶⁰ Por lo tanto, al menos desde un punto de vista formal y considerando la situación anterior, el Tratado constitucional simplifica el capítulo competencial confiriéndole mayores dosis de transparencia.

B) Los Principios fundamentales.

El Borrador de Tratado presentado por el *Praesidium* en febrero de 2003 distinguía entre los principios fundamentales que rigen el sistema –art. 8, “Principios fundamentales”- y la forma como deben aplicarse dichos principios – art. 9, “Aplicación de los Principios fundamentales”-. Asimismo, el artículo 8 incluía una mención del *Principio de Cooperación leal*. Por su parte, el artículo 9 del Borrador, primeramente, hacía referencia al *Principio de Primacía del Derecho de la Unión*; en segundo lugar, remitía al Protocolo sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. Asimismo, detallaba el sentido y alcance del Principio de cooperación leal citado en el artículo 8 –introduciendo una novedad al exigir no sólo a los Estados, sino también a la Unión la actuación leal respecto de los Estados miembros. Por último, se garantizaba el respeto de la Unión hacia la identidad nacional de los Estados miembros.

El Título III de la Parte I del Tratado constitucional comienza con la definición de los principios rectores del sistema. De acuerdo con la letra del artículo I.9 en relación con el I.17, los principios pueden describirse como reglas que arbitran la correcta delimitación y ejercicio de competencias de la Unión. Así, el artículo 9, en su apartado 1, enuncia tales principios, Atribución, Subsidiariedad y Proporcionalidad, reproduciendo de algún modo el tenor del artículo 5 TCE. Precisa, además, que la delimitación de competencias se rige por el Principio de Atribución y, el ejercicio de las mismas, de acuerdo con los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. Por lo tanto, no distingue explícitamente

⁴⁶⁰ DE BÚRCA, G. y DE WITTE, B. *The Post-Nice delimitation of Powers*. Manuscrito presentado a un congreso el 3 de mayo de 2001, p. 2 y ss.

entre los principios rectores y el modo como deben aplicarse, sino que los enuncia en el artículo 9, que precisa ser completado por el Protocolo relativo a la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. Tampoco en sede de competencias se alude a la Primacía o a la cooperación leal, que se trasladan al artículo 5. La lógica de estos cambios puede deberse, en el primer caso, a que no se creyó necesario distinguir entre definición y aplicación de los principios ante la existencia de un Protocolo adicional que perfilaría el modo de aplicar los principios rectores. En el segundo supuesto, parece más acertado ubicar el principio de cooperación leal entre la Unión y los Estados miembros, así como la primacía del Derecho de la Unión en una sección o título de mayor entidad y que ostente además un carácter general, en la medida en que ambos principios deben configurarse como principios inspiradores de la actuación de los Estados miembros y la Unión que no sólo afectan al capítulo de la delimitación de competencias. En efecto, con buen criterio, la versión consolidada los recoge en el Título I, que abre la Constitución, y que se titula, *De la Definición y los Objetivos de la Unión*.

a) El Principio de Atribución y la Delimitación de las Competencias.

En virtud del Principio de Atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución, con el fin de lograr los objetivos que ésta determina. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros.

Se trata de un *clásico* de la Teoría del Derecho constitucional europeo.⁴⁶¹

En primer término, parece conveniente distinguir el Principio de Atribución, criterio delimitador de competencias, del Fenómeno de la Atribución, modo como se lleva a la práctica dicho principio. La Unión Europea, desde sus orígenes como Europa de las tres Comunidades, se ha forjado a partir del

⁴⁶¹ El artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea –versión consolidada– recoge dicho principio bajo la siguiente fórmula: “La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna”.

Fenómeno de la Atribución. Este fenómeno entraña una cesión voluntaria de parcelas de soberanía estatales a favor de la Unión. Voluntaria, porque son los Estados los que acuerdan mediante Tratado internacional limitar su soberanía instituyendo una unión supranacional a la que ceden competencias en ámbitos específicos para cumplir unos objetivos concretos.

Parece conveniente subrayar que la atribución convencional de una competencia a la Unión no entraña, a la luz de la opinión doctrinal hoy mayoritaria, una “pérdida” material de la competencia por parte del Estado.⁴⁶² De hecho, se ha escrito mucho sobre el fenómeno de la “renacionalización”, esto es, la recuperación por los Estados de competencias cedidas.

Retomando el hilo conductor del discurso, destacar que, en la práctica, los Estados han dejado de desplegar su esfera de actuación sobre numerosos ámbitos: si con la primera Comunidad Europea, atribuyeron competencias a las instituciones comunitarias en el campo del carbón y del acero, con posterioridad y de forma paulatina las Comunidades han ido asumiendo responsabilidades que exceden la esfera económica.⁴⁶³ Este modo de atribuir paulatinamente es consecuencia de la fórmula gradual como se ha construido la Unión Europea, comúnmente conocida como método *monnetiano* o *funcionalista*.

El método funcionalista aparece consagrado en la *Declaración Schuman* de 9 de mayo de 1950⁴⁶⁴, mas su precursor es Émile MAYRISCH con su “técnica de los pequeños pasos”. MAYRISCH, siderúrgico luxemburgués, creó en 1926 la *Entente Internacional del Acero*, con la pretensión de eliminar el exceso de producción e instaurar cuotas por países. Fue partidario de lanzar iniciativas en dominios bien precisos, convencido de que así la cooperación se extendería a otros ámbitos (*technique des petits pas*). Tras la Segunda Guerra Mundial, Europa se encontraba dividida y los recelos entre los Estados que se habían enfrentado en el conflicto eran acusados. Por este motivo, hubiera sido prácticamente

⁴⁶² GRABITZ, E., *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*, 1966, p. 41 y ss.

⁴⁶³ Las sucesivas reformas de los Tratados han otorgado a la Unión mayor número de competencias.

⁴⁶⁴ “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. Extracto de la *Declaración Schuman* que recoge el método *monnetiano*.

imposible refrendar un Tratado constitutivo de una Federación europea. Se optó, en consecuencia, por una vía más moderada que cristalizó en la Comunidad Económica del Carbón y del Acero, un proyecto limitado de integración económica –tan sólo afectó a los ámbitos del carbón y del acero-, si bien aspiraba a largo plazo a la fundación de una comunidad política⁴⁶⁵, que se cimentaría paulatinamente a partir de los lazos económicos generados –las “solidaridades de hecho”-.

En fechas más recientes, la Comisión Europea ha propugnado la renovación del método comunitario como modelo para el futuro. Este método garantiza la diversidad, la eficacia y el tratamiento equitativo de todos los Estados miembros, desde el más pequeño al más grande, a través de dos filtros sucesivos, el del interés general encarnado en la Comisión, y el de la representación democrática europea y nacional, que cristaliza, respectivamente, en las dos instancias legislativas de la UE, el Parlamento y el Consejo. Bajo el esquema comunitario, la Comisión Europea es a título exclusivo la encargada de formular propuestas legislativas y políticas. Su independencia favorece su capacidad para ejecutar políticas, actuar como guardiana de los Tratados y representar a la Comunidad en las negociaciones internacionales. En la misma línea, la adopción de actos presupuestarios y legislativos corresponde al Consejo (representante de los Estados miembros) y al Parlamento (expresión de la voluntad ciudadana). El uso de la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo es *conditio sine qua non* para la eficacia de este método. La ejecución de las políticas incumbe a la Comisión y a las autoridades nacionales. Al Tribunal de Justicia compete el respeto del Estado de Derecho. En resumen, el método comunitario ha demostrado su virtualidad durante casi medio siglo y puede seguir haciéndolo siempre que se adapte y modernice para dar respuesta a los nuevos retos que afronta la UE del siglo XXI. Su éxito radica en que se sustenta sobre el principio del equilibrio institucional: la Comisión propone y ejecuta las políticas, el Consejo y el

⁴⁶⁵ “Resueltos a poner (...), mediante la creación de una comunidad económica, los primeros cimientos de una comunidad más amplia y más profunda, entre pueblos tanto tiempo enfrentados por divisiones sangrientas”. Preámbulo del Tratado de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero.

Parlamento adoptan las decisiones y los agentes nacionales y regionales participan en el proceso político de la UE.⁴⁶⁶

Pocos meses después, la Comisión Europea se refirió al método comunitario como aquel que “combina la negociación entre Estados, la expresión de la voluntad popular y el funcionamiento de instituciones fuertes y permanentes” y ha alabado su eficacia⁴⁶⁷, recomendando que las futuras reformas de los Tratados procedan a su renovación dotándolo de mayor legitimidad democrática. También incidió en que el método “se basa en el equilibrio entre las instituciones durante las distintas fases del proceso de decisión, desde el diseño hasta la aplicación”, a diferencia de “la cooperación intergubernamental, que genera tensiones y bloqueos”.⁴⁶⁸

Los miembros de la Convención también han reflexionado sobre este método.⁴⁶⁹ Los señores BARNIER y VITORINO lo han elogiado vivamente. Reconocen que se trata del elemento clave del éxito del proyecto europeo, además de ensalzar la originalidad que aporta al mismo. Subrayan la importancia de que se aplique correctamente, así como la conveniencia de extenderlo a otros ámbitos. En este punto, es preciso recordar que los Tratados contemplan diversas formas de funcionamiento –método comunitario, cooperación intergubernamental– según el ámbito material. El método comunitario “puro” designa un proceso de toma de decisiones en el campo de aplicación del Tratado CE que se caracteriza por la interacción de las instituciones en el marco del citado proceso decisorio: la Comisión –que encarna el interés general europeo– detenta el monopolio de la

⁴⁶⁶ *La Gobernanza europea, Un Libro blanco, Op. cit.*

⁴⁶⁷ “El método comunitario ha sabido apartarse de los esquemas intergubernamentales y no aplicar a las instituciones europeas comunes modelos nacionales que no resultarían idóneos habida cuenta de la diversidad de tradiciones constitucionales de los Estados miembros”. Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea, Renovación del método comunitario, de 5 de diciembre de 2001, COM (2001)727.

⁴⁶⁸ Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002, *Un Proyecto para la Unión Europea*, COM (2002) 247 final.

⁴⁶⁹ Contribución de los miembros de la Convención BARNIER y VITORINO, “El Método comunitario”. Bruselas, 3 de septiembre de 2002, CONV 231/02.

iniciativa legislativa y, en consecuencia, presenta los borradores o proyectos de ley; el Consejo –compuesto por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros- y el Parlamento Europeo –institución representativa de los pueblos europeos- en codecisión adoptan los actos. En particular, el Consejo vota siguiendo la regla de la mayoría cualificada y tan sólo hace uso de la unanimidad en las enmiendas de las propuestas de la Comisión. Las competencias en materia de ejecución con frecuencia se atribuyen a la Comisión, que las ejerce con la asistencia de comités integrados por representantes estatales y bajo el control del Consejo y, en cierto modo, del Parlamento Europeo. Este sistema lo completa el Tribunal de Justicia, poder jurisdiccional independiente, que asegura de forma integral el respeto del derecho. BARNIER y VITORINO subrayan las cualidades de transparencia, coherencia, síntesis de los intereses sectoriales en presencia, eficacia, tratamiento equitativo de los Estados, respeto del Estado de Derecho y, en general, de los principios democráticos, toda vez que las decisiones se adoptan por los representantes estatales reunidos en el Consejo y por los ciudadanos europeos encarnados en el Parlamento. Asimismo, el método comunitario pese a estar dirigido a adoptar actos vinculantes, bien puede coexistir con otras dinámicas más dúctiles como el método abierto de coordinación, la corregulación, las cooperaciones reforzadas...

El Tratado CE recoge diferentes variantes del método descrito que introducen, según los casos, una iniciativa legislativa compartida entre la Comisión y los Estados, la participación del Parlamento Europeo limitada a la mera consulta, el no uso de la vía legislativa, el voto en el Consejo por unanimidad... Igualmente, el Tratado ampara la vía de la cooperación intergubernamental en materia de política exterior y de seguridad común (PESC) y asuntos de justicia e interior. Determinadas decisiones también se toman con carácter intergubernamental: fijación de los escaños de las instituciones, designación de los miembros del Tribunal de Justicia o del equipo directivo del Banco Central europeo.

En la toma de decisiones mediante el método intergubernamental, los protagonistas son los Estados miembros encarnados en el Consejo, mientras que

el papel de la Comisión y del Parlamento es marginal. El TJCE tan sólo dispone de competencias muy escasas en el tercer pilar; en el segundo sus competencias son inexistentes. Este proceso decisorio se funda en la negociación diplomática y preserva totalmente la soberanía de los Estados miembros. Su virtualidad estriba en que pone en práctica formas de colaboración flexibles y asocia la protección de intereses nacionales al desarrollo de iniciativas coordinadas en esferas políticamente sensibles.

En la medida en que ambos métodos han impulsado la construcción europea y tienen sus propias virtudes, la relación entre ambos debe establecerse en términos de complementariedad, no de competencia o incompatibilidad.

La doctrina también se ha pronunciado a favor de esta fórmula destacando cómo ha sido capaz de perdurar en el tiempo salvando dificultades y momentos de crisis, advirtiendo las limitaciones de la cooperación intergubernamental.⁴⁷⁰

El Principio de Atribución está en el centro del Derecho constitucional europeo.⁴⁷¹ Tal y como hemos indicado anteriormente, se hace realidad gracias al fenómeno de la atribución, pero se aplica al capítulo de la delimitación de las competencias. Así, la Unión, de acuerdo con el artículo I.9, ve limitada su actuación a las esferas que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución. La redacción del artículo 9 resulta más clarificadora que la contenida en el artículo 5 TCE, que reza: la Comunidad actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuye el Tratado y de los objetivos que éste le asigna. El texto del artículo 5 podía dar a entender que la enunciación de objetivos en el TCE era *per se* atributiva de competencias.

⁴⁷⁰ LAMOUREUX, F.: “Cette méthode a résisté a tout: aux coups de butoir du général de Gaulle, aux chantages de Mme. Thatcher, aux élargissements successifs, à la réunification allemande, à la mondialisation. Chaque fois que l’Europe a voulu s’en écarter pour tenter d’élaborer une politique européenne selon le mode intergouvernemental, directement entre États membres, ou dans le cadre d’organisations internationales, ce fut l’échec ou l’inefficacité”. *La Constitution Penélope: une refondation pour en finir avec le replâtrage*. Revue du Droit de l’Union Européenne 1/ 2003. p.17.

⁴⁷¹ DASHWOOD, A.: “The latter principle of conferred and limited powers is at the centre of European Constitutional Law”. *The Limits of Community Powers*, 1996, European Law Review 21, p. 113.

Se incluye, asimismo, un apartado *in fine* en el que se explicita que las competencias no atribuidas a la Unión por la Constitución corresponden a los Estados miembros. Esta cláusula es de sencilla deducción pero la referencia expresa es acertada en aras de la transparencia. Soslaya definitivamente algunas propuestas de enumerar taxativamente las competencias a favor de los Estados miembros que, bajo nuestro punto de vista, añadirían mayor complejidad al sistema y no estarían en consonancia ni con el principio de atribución –es absurdo que los Estados se atribuyan competencias a sí mismos, puesto que ya las ostentan- ni con la orientación funcionalista del proceso de integración.

El Principio de Atribución también recibe la denominación de Principio de Legalidad constitucional de la actuación de la Unión, en su variante positiva. Por consiguiente, la Unión sólo podrá emprender aquellas acciones que la Constitución haya declarado a su favor de forma expresa. En definitiva, para que la actuación de la Unión sea legítima debe estar fundada en un título o habilitación competencial recogido en la Constitución explícitamente, esto es, la Unión no puede ejercer más poder público que el que le ha sido atribuido por la Constitución. Esta manifestación del principio de legalidad se conoce como legalidad positiva y presupone la reserva de una norma fundamentadora de la competencia.

El principio de legalidad distingue, además, el instituto de la legalidad negativa conforme al cual toda actuación imputable a la Unión debe respetar las normas de rango superior, no pudiendo entra en contradicción con éstas. Se consagra, por tanto, la jerarquía interna del ordenamiento de la Unión. Los principios de primacía y eficacia del Derecho de la Unión contribuyen a salvaguardar la legalidad negativa. Por ilustrar esta idea, si un acto de derecho derivado no conculca la Constitución y es recibido en el ordenamiento interno de los Estados miembros, de una forma indirecta la legislación nacional también acatará la jerarquía normativa europea.

El Principio de Atribución /Legalidad positiva garantiza la efectividad de la delimitación de competencias establecida en la Constitución y conjura una eventual expansión de competencias por parte de la Unión.

En resumen, es evidente que el legislador europeo ha trazado un marco competencial bien preciso donde la Unión debe desarrollar su actividad. Toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros. Por tanto, la Unión carece de una competencia normativa general. Si comparamos el artículo I.9 con el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se advierte que el precepto constitucional perfila más taxativamente el campo de actuación de la Unión, pues éste queda circunscrito a las competencias previstas en la Constitución, mientras que el artículo 5 establecía los límites de la actuación de la Unión en *competencias atribuidas* y *objetivos asignados* por el Tratado originario. Obviamente, dentro de los *objetivos asignados* se vislumbraba un horizonte más amplio para la actuación de la Comunidad.

En lo que hace al modo como deben ejercerse las competencias, los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad esclarecen este capítulo.

b) El Principio de Subsidiariedad.

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 considerada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción considerada, a escala de la Unión.

Tan sólo actúa en sede de competencias compartidas. Inicialmente se interpretó como un principio delimitador de competencias. Actualmente, su aplicación obedece a criterios funcionales dirigidos a facilitar el ejercicio de las mismas⁴⁷²,

⁴⁷² DEHOUSSE, R.: “Le principe de subsidiarité n’ a pas pour fonction de tracer un ligne précise entre compétences nationales et compétences européennes, mais plutôt de régler l’usage que les institutions

identificando el actor –comunitario, estatal, regional o local- más idóneo para la consecución de una iniciativa determinada. Así pues, esta perspectiva no responde a la preocupación de preservar la soberanía nacional, que no se considera amenazada por el Principio, sino que se funda en la conveniencia de racionalizar su ejercicio de tal modo que la instancia que intervenga sea la más adecuada.⁴⁷³

Los Estados miembros, desde el Acta Única Europea, han asociado la Subsidiariedad a la expansión de competencias comunitarias, con los subsiguientes recelos. Sin embargo, los resultados del Acta Única Europea (AUE) no se traducen en un incremento desmesurado de competencias a favor de la Comunidad, ya que tan sólo se reconoció la competencia comunitaria en materia de política regional, investigación y protección del medio ambiente, sino más bien en una modificación de los procedimientos de toma de decisiones: gradualmente, la regla de la unanimidad va dando paso a la mayoría cualificada.

¿Qué efectos tiene el tránsito de la unanimidad a la mayoría cualificada en este contexto competencial?. A decir verdad, el carácter indeterminado de las competencias comunitarias -amparado por los Tratados constitutivos en sus sucesivas revisiones- se modulaba con la regla de la unanimidad, barrera infranqueable frente a cualquier “exceso no deseado”. El AUE, al instaurar la mayoría cualificada en determinados ámbitos, rompe el monopolio decisorio estatal -la capacidad de veto- sobre aquellas propuestas legislativas que, según algunos Estados, podían “ir demasiado lejos”. Por lo tanto, este resquicio que quedaba abierto de antiguo –cierta indefinición competencial- se erige de forma repentina en un peligro inminente para la soberanía estatal al desaparecer el consenso en diversas parcelas. Si añadimos, también como novedad del AUE, las

communautaires feront de ces dernières”. *A Constitution for the European Union?* Proceedings of a Conference, 12-13 May 1994, EUI Working Paper RSC n° 95/9, p. 87, 88.

⁴⁷³ DEHOUSSE, R.: “Il serait excessif de prétendre que les directives relatives au séjour des animaux dans des zoos ou à l’étiquetage des chaussures menacent sérieusement la souveraineté nationale. En revanche, on peut légitimement s’interroger sur l’opportunité de ces interventions”. *Op. Cit.*, p. 88.

formaciones sectoriales del Consejo de Ministros⁴⁷⁴ y la tentación de algunos Ministros de sacar adelante, *vía europea*, los proyectos que se frustraban en el marco nacional, la discordia está sembrada.

En resumen, el AUE no altera el sistema competencial, sino que introduce mayor agilidad en los mecanismos de decisión comunitarios. Paradójicamente, esta reforma procedimental incide de forma decisiva en el ejercicio de las competencias reconocidas originariamente.

Retomando el texto del Tratado, la novedad respecto del artículo 5 TCE estriba en que se introduce la mención a los ámbitos regional y local, legitimándose así – desde normas constitucionales, las de mayor rango- la participación de los entes regionales y locales en la construcción europea.

La aplicación del Principio se remite al Protocolo adicional.

Otro *ex novo* es el control del ejercicio del Principio de Subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales.⁴⁷⁵

c) El Principio de Proporcionalidad.

En virtud del Principio de Proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de la Constitución.

⁴⁷⁴ Los Ministros se alternan en función de los temas del orden del día. Por ejemplo, si el Consejo aborda asuntos medioambientales a la reunión asisten los Ministros de Medio Ambiente de cada país de la UE y entonces se le denomina "Consejo de Medio Ambiente".

⁴⁷⁵ La Doctrina entiende que las instancias jurídicas, como el Tribunal de Justicia, no son las más idóneas para valorar parámetros de claro contenido político: que los objetivos de la acción pretendida puedan ser alcanzados de manera suficiente, dimensión o efectos de la acción pretendida. R. DEHOUSSE, "La subsidiarité et ses limites", *Annuaire européen*, vol. XI, 27-46, p. 41-43.

d) El Protocolo sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad.

Las primeras líneas del Protocolo proclaman que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión. A continuación, se subraya el cometido de las instituciones de garantizar de manera permanente el cumplimiento de ambos principios y, a tal fin, se articulan una serie de mecanismos que ponen especial atención en el *iter* de la producción legislativa de la Unión.

.-Trámite de consultas. Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas, que deberán tener en cuenta, en su caso, la dimensión regional y local de las acciones consideradas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas pero motivará su decisión en su propuesta. A nuestro entender, las consultas persiguen la finalidad de recabar el mayor número de pareceres en aras de que la subsiguiente propuesta legislativa elaborada por la Comisión los recoja y logre así los respaldos necesarios del legislador de la Unión –aprobación del Parlamento y del Consejo-. Representa una novedad que este trámite se incorpore formalmente al procedimiento decisorio, aunque las consultas se efectúen con normalidad por la Comisión Europea, que con frecuencia inicia el procedimiento legislativo bajo el impulso o las recomendaciones de otros actores.

.- Transparencia en la iniciativa legislativa. La Comisión remitirá todas sus propuestas legislativas, así como sus propuestas modificadas, a los parlamentos nacionales de los Estados miembros al igual que al legislador de la Unión. El Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo de Ministros sus posiciones a los parlamentos nacionales de los Estados miembros inmediatamente tras su adopción. Por vez primera se introduce en el procedimiento la comunicación de las propuestas legislativas de la Comisión así como de las posiciones del Parlamento Europeo y del Consejo a los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Interesa destacar que los parlamentos nacionales a partir de ahora van a participar de pleno derecho en el proceso normativo, si bien esta intervención -que se generaliza para la mayoría de los

actos⁴⁷⁶- viene mediatizada por el control de la aplicación del Principio de Subsidiariedad.

.- Propuesta legislativa motivada. La Comisión motivará su propuesta en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta nueva cláusula pone de relieve la protección especial que se otorga a estos principios desde la Constitución. Así, el Protocolo recomienda que toda propuesta legislativa incluya una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios tales como: el impacto financiero; los efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados, incluida, en el caso de leyes marco, legislación regional, cuando proceda; indicadores cuantitativos y cualitativos que justifiquen que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor a nivel de ésta que por los Estados miembros. Respecto de los impactos financiero y administrativo, el Protocolo subraya que la Comisión procurará que sean lo más reducidos y proporcionales al objetivo que se desea alcanzar.

.- Control del Principio de Subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales y regionales. Tanto los parlamentos nacionales, como sus cámaras de forma separada, en el plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión de la propuesta legislativa de la Comisión, enviarán a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que la propuesta no se ajusta a al Principio de Subsidiariedad. Incumbirá a cada parlamento nacional, o a cada una de sus cámaras, consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. El Parlamento Europeo, el Consejo de Ministros y la Comisión tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los parlamentos nacionales o cualquiera de sus cámaras. Los votos asignados serán dos en el caso de los parlamentos unicamerales y uno para los bicamerales. Cuando los dictámenes motivados sobre el incumplimiento del principio del Principio de Subsidiariedad respecto de la propuesta de la Comisión representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales y a

⁴⁷⁶ Todas las propuestas legislativas de la Comisión –futuros actos legislativos de la Unión- se dan a conocer a los Parlamentos nacionales. Se descartan los actos no legislativos, por tanto.

sus cámaras, la Comisión deberá volver a estudiar su propuesta. Este umbral será de al menos una cuarta parte cuando se trate de una propuesta de la Comisión o de una iniciativa de un grupo de Estados miembros presentadas con arreglo al III-165 relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener su propuesta, modificarla o retirarla. La Comisión motivará su decisión.

Los Parlamentos nacionales fiscalizan, en consecuencia, la Subsidiariedad, no la Proporcionalidad. Es comprensible que sea así, puesto que el Principio de Subsidiariedad va a dilucidar, tratándose de competencias compartidas, si la actuación la lleva a cabo la Unión o los Estados. De ahí que los parlamentos nacionales se interesen en la correcta aplicación, a fin de que la Unión no intervenga más de lo necesario o recomendable. Sin embargo, estimamos que, siguiendo criterios de objetividad, sería más adecuado que la Proporcionalidad de una acción de la Unión respecto del fin pretendido la midieran no sólo las instituciones europeas, sino también otros órganos externos que bien podrían encarnar los parlamentos nacionales.

Ciñéndonos a la Subsidiariedad, de la letra del Protocolo puede deducirse que cuando hay conformidad de los parlamentos nacionales –la propuesta legislativa de la Comisión se ajusta al principio- no es necesario el dictamen motivado. Aunque tampoco se excluye del tenor literal que los Parlamentos puedan emitir dictámenes dando constancia expresa de la conformidad de la propuesta legislativa con el principio. Lo que resulta contundente es que si se alcanzan los votos indicados –si de los parlamentos nacionales emana el suficiente número de dictámenes motivando que una determinada propuesta legislativa no se ajusta al Principio de Subsidiariedad-, la Comisión tendrá que volver a estudiar la propuesta. Es entonces cuando los Parlamentos nacionales asumen el mayor protagonismo en el procedimiento normativo. Aunque sea de un modo indirecto, son capaces de influir en la formación de la voluntad normativa de la Unión. Bien es cierto que el Protocolo deja sentado, por un lado, que la Comisión debe tener en cuenta los dictámenes motivados y, por otro, que la Comisión es libre de mantener su propuesta, modificarla o retirarla, motivando la decisión adoptada.

Es por ello que cabría la hipotética situación de que la Comisión persistiera en el apoyo a una propuesta que ha recibido dictámenes desfavorables de los parlamentos nacionales. Bajo nuestro punto de vista, hubiera sido deseable que, tras los dictámenes desfavorables, la Comisión, con carácter obligatorio, modificara su propuesta en el sentido indicado por aquellos. Estimamos, asimismo, que los dictámenes deberían emanar no sólo de los Parlamentos nacionales, sino también del Parlamento Europeo, pues aunque el Parlamento Europeo participa de modo destacado en el procedimiento legislativo – aprobación o no de las propuestas de la Comisión- al tratarse, en el caso que nos ocupa, de determinar si una acción será realizada por la Unión o por los Estados miembros, parece más razonable que tanto los parlamentos nacionales como el Parlamento Europeo manifiesten su parecer a la Comisión Europea, encargada de revisar, en su caso, la propuesta legislativa originaria.

.- Control judicial *a posteriori*. El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los recursos por incumplimiento del principio de subsidiariedad interpuestos, contra un acto legislativo, por los Estados miembros o por sus parlamentos nacionales o cualquiera de sus cámaras, de acuerdo con el procedimiento en el III. 270 de la Constitución. El Comité de las Regiones también podrá interponer recursos respecto de actos legislativos para cuya adopción la Constitución requiera su consulta. En consecuencia, incluso si no surte efecto el control *a priori* - el trámite de dictámenes desfavorables- y la propuesta legislativa cuestionada se aprueba sin ser modificada, existe un segundo filtro, el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia que, de estimar el recurso, el citado control de la Subsidiariedad va a desembocar ineludiblemente en un conflicto de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

.- Balance anual. La Comisión presentará al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros y a los parlamentos nacionales de los Estados miembros un informe anual sobre la aplicación del artículo I.9 de la Constitución. Dicho informe será remitido, asimismo, al Comité de las Regiones y al Comité Económico y Social.

C) Las Categorías de Competencias.

El artículo 11 del Tratado constitucional recoge las diferentes categorías de competencias y las define someramente en cada uno de sus apartados, subrayando que para los detalles habrá que estar a las disposiciones de la Parte III del Tratado.⁴⁷⁷ En particular, como categorías de competencias, este precepto distingue las competencias exclusivas, compartidas, la coordinación de políticas económicas y de empleo, la política exterior y de seguridad común y, por último, acciones de apoyo, coordinación y complemento. No se opta por los tres tipos - competencias exclusivas, compartidas y medidas de apoyo- que proponía el Informe Final del Grupo V.

Pese a que se ordena de algún modo la situación competencial -se enumeran y definen cinco tipos-⁴⁷⁸, las diferentes categorías acuñadas no siempre responden a criterios de coherencia, al menos en una primera aproximación. Así, por ejemplo, no se comprende por qué aparece como tipo diferenciado la coordinación por la Unión de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros, en lugar de incluirse en las acciones de apoyo, coordinación o complemento. Asimismo, la complejidad de la acción exterior de la Unión se pone de relieve toda vez que la política exterior y de seguridad común no se concibe como categoría de competencia propiamente dicha, sino que el apartado 4 del artículo 11 se limita a señalar que “la Unión dispondrá de competencia para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política común de defensa”.

La Comisión Europea, en la Comunicación dirigida a la *Convención* el 22 de mayo de 2002 titulada “Un proyecto para la Unión Europea”, documento de trabajo CONV 229/02, de 3.09.02, prestaba atención a la cuestión de la delimitación de

⁴⁷⁷ “El alcance y las condiciones de ejercicio de las competencias de la Unión se determinarán en las disposiciones específicas de cada ámbito contenidas en la Parte III”. Apartado 6 del artículo 11 del Tratado constitucional, versión consolidada.

⁴⁷⁸ Baste recordar que el Grupo de Trabajo V (“Competencias complementarias”), en su Informe final, sugirió incluir, entre las categorías de competencias, además de las competencias exclusivas y las compartidas, “las tareas y responsabilidades de la UE”, que englobarían aquellos ámbitos en los que la Unión fuera principal o plenamente responsable. Esta propuesta habría añadido mayor complejidad al marco competencial. Informe final grupo V, pp. 6-7.

competencias y proponía una clasificación que distinguía entre acciones legislativas y no legislativas. Dentro del primer tipo, perfilaba otros subtipos en atención a la mayor o menor intensidad de la actividad legislativa: acciones de reglamentación uniforme, de armonización, de armonización de mínimos, de reconocimiento mutuo y de interconexión entre los ordenamientos jurídicos nacionales. (*Vid. supra*)

La doctrina también ha formulado diversas clasificaciones que mejorarían el esquema actual. Así, hay quienes abogan por la siguiente tipología: i) competencias normativas –exclusivas, concurrentes, complementarias y de armonización–; ii) competencias administrativas (o de ejecución administrativa); iii) competencias de coordinación, apoyo (o fomento), matizando que las categorías segunda y tercera se definirían *ad casum* en cada base jurídica.⁴⁷⁹

a) Las Competencias Exclusivas.

A la luz del apartado 1 del artículo 11, “Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si la Unión les autoriza a ello o para aplicar los actos de la Unión”.

Por lo tanto, en los ámbitos de competencia exclusiva, la actividad legislativa y de ejecución administrativa –adoptar los actos de la Unión–, con carácter general, es efectuada por la Unión. Los Estados miembros, por su parte, tan sólo podrán llevar a cabo este tipo de actividades si la Unión les autoriza a ello mediante la oportuna habilitación.⁴⁸⁰

El artículo 12 establece de forma taxativa los ámbitos de competencia exclusiva; a saber, la unión aduanera, las normas sobre el derecho de la competencia

⁴⁷⁹ DÍECH-HOTLEINER, J. *Op. cit.*, p. 224.

⁴⁸⁰ La jurisprudencia del TJCE es bastante restrictiva en lo que hace a este tipo de habilitaciones. Así, por ejemplo, la sentencia de 18.02.1986 en el asunto *Bulke Oil* (as. 174/84, *Rec.* p. 559). MARTÍN J. y PÉREZ DE NANCLARES. “La Jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de relaciones exteriores”, en *El Derecho comunitario y su aplicación judicial*. Rodríguez Iglesias y Liñán Nogueras, coords., Madrid, 1993, pp. 297-326, en pp. 301 y ss.

necesarias para el funcionamiento del mercado interior, la política monetaria, la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común, la política comercial común. Asimismo, la competencia para la celebración de acuerdos internacionales, siempre que esté prevista por la Unión, o sea necesaria para el ejercicio de su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

Los ámbitos de competencia exclusiva contenidos en el artículo 12 no introducen cambios sustanciales respecto de la situación actual. Ciertamente, las disposiciones 12, 81 y siguientes y 106.1 TCE consagran la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de unión aduanera, de derecho de la competencia y atribuyen al BCE el derecho exclusivo de emitir billetes, respectivamente. Asimismo, el TJCE ha enunciado en reiterada jurisprudencia al carácter exclusivo de la competencia de la CE en materia de política comercial y de gestión y conservación de los recursos pesqueros de la mar.⁴⁸¹

El proyecto de artículo 12 presentado por el Praesidium en febrero de 2003 incluía las libertades básicas del mercado interior entre las competencias exclusivas de la Unión. Esta redacción había sido objeto de severas críticas.⁴⁸² En efecto, las libertades básicas del mercado interior son la libre circulación de personas, servicios, mercancías, capitales y la libertad de establecimiento. Conforman los pilares del espacio sin fronteras interiores –el territorio de la Unión- que favorece el progreso económico y social. Aparecen consagradas en el precepto I.4 del Tratado constitucional, Título I, toda vez que constituyen principios fundamentales sobre los que se construye la Unión Europea. No atribuyen competencias a favor de la Unión; imponen obligaciones a los Estados miembros de las que dimanen derechos subjetivos para los particulares. Por lo

⁴⁸¹ Se afirma por vez primera en el Dictamen 1/75, de 11.11.1975, a propósito del *Acuerdo relativo a una norma sobre gastos locales* –Rec. p. 1355- y en la sentencia de 14.07.1976 en el asunto Kramer –as. ac. 3, 4, y 6/76, Rec. p. 1279-, respectivamente.

⁴⁸² TORRENT, R. “L’article 11 du projet de Constitution de l’UE: outrage á la raison ou génie de M. Lamoureux?”. *Observatorio de la Globalización*. Universidad de Barcelona. Serie General nº 2, 12.02.2003 (en <http://www.ub.es/obsglob>).

tanto, no deben ubicarse en sede de competencias, pues estas libertades no son materia a repartir entre la Unión y los Estados, sino principios básicos que configuran el sistema constitucional de la Unión Europea.

Por otro lado, la redacción del precepto es mejorable. Así, la referencia a las “normas sobre la competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior” puede resultar un tanto vaga, imprecisa e incluso demasiado laxa, pues aparentemente *el funcionamiento del mercado interior* podría comprender amplia capacidad de acción a favor de la Unión. Actualmente, la esfera de actuación de la UE abarca, a la luz de los artículos 81 y 82 del TCE, las prácticas restrictivas de la competencia entre empresas y situaciones de abuso de posición dominante por una empresa, todas ellas referidas al comercio entre los Estados miembros.

Algunos miembros de la Convención, en sus propuestas de enmienda a este artículo, se mostraron partidarios de ampliar los ámbitos de competencia exclusiva que abarcarían el espacio de libertad, seguridad y justicia, el presupuesto de la Unión, la organización común del mercado de los productos agrícolas, las políticas estructurales y de cohesión, la política agrícola común y de pesca, e incluso la PESC.⁴⁸³

Otros se inclinan por la elaboración de un catálogo preciso y detallado de competencias.⁴⁸⁴

b) Las Competencias Compartidas.⁴⁸⁵

La denominación más adecuada sería la de competencias “no exclusivas”, en las que cabría distinguir las competencias compartidas –en sus modalidades de

⁴⁸³ “Reacciones frente al proyecto de artículos 1 a 16 del Tratado constitucional - Análisis”. CONV. 574/1/03 – Rev. 1, de 26.2.2003.

⁴⁸⁴ BROK E. *Las competencias de la Unión Europea*. Contribución. CONV 541/03, de 6.02.2003.

⁴⁸⁵ “Cuando la Constitución atribuya a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya o haya decidido dejar de ejercerla”. Apartado 2 del Artículo I.11 del Tratado constitucional.

competencias concurrentes y paralelas-. Estos dos subtipos se caracterizan porque tanto la Unión como los Estados van a estar legitimados para ejercer su actividad legislativa en determinados ámbitos materiales. Sin embargo, en el caso de las competencias concurrentes, los Estados miembros tan sólo ejercerán su competencia cuando la Unión no la haya ejercido o haya dejado de hacerlo. Por lo tanto, los Estados miembros pueden llevar a cabo la producción normativa siempre que la Unión no haya acometido regulación alguna sobre el concreto ámbito de competencia. Una vez que la Unión actúa, está legitimada para regular definitivamente la materia o parcela. VON BOGDANDY y NETTESHEIM describen este fenómeno aludiendo a un “efecto de cierre” que impide a los Estados miembros desarrollar la actividad legislativa sobre ese ámbito material.⁴⁸⁶ Por otro lado, si sobre esa materia existía regulación estatal, el Derecho europeo prevalece sobre la misma y por tanto debe aplicarse con primacía desplazando *de facto* la normativa nacional (*pre-emption*).⁴⁸⁷ En cualquier caso, hay que estar a lo que disponga la norma comunitaria, que según el instrumento normativo de que se trate (ley europea, ley marco) limitará en mayor o menor grado el alcance de la regulación nacional.

Con frecuencia, a las competencias compartidas se contraponen las exclusivas y viceversa. Sin embargo, hay que precisar que existe tal antítesis mientras la Unión –en el caso de las competencias concurrentes- no ha desarrollado su capacidad legislativa, toda vez que los Estados miembros están legitimados para elaborar normas, a diferencia de lo que sucede con las competencias exclusivas de la Unión en las que, como principio general, los Estados no despliegan actividad normativa alguna. Mas una vez la Unión interviene, la acción de la Unión puede llegar a ser exclusiva en la materia, salvo que establezca a favor de los Estados actuaciones concretas.

⁴⁸⁶ *Das Recht der Europäischen Union*, 2001, artículo 3 b EGV marginal 13.

⁴⁸⁷ CROSS, E. D., *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis*, “CMLRev.”, 29, 1992, p. 447 y ss.

Por el contrario, en el caso de las competencias paralelas, la producción normativa de la Unión no excluye la regulación nacional en el mismo ámbito. Como consecuencia lógica, ambas regulaciones no pueden contraponerse sino, por el contrario, se complementan mutuamente.⁴⁸⁸ El Acta Única Europea introdujo una serie de políticas que responden a esta configuración: la política industrial (art. 157 TCE), las políticas de cohesión (art. 158 y ss. TCE), la política de investigación (art. 163 y ss.), la cooperación para el desarrollo (art. 177 y ss. TCE) o el derecho de las subvenciones (art. 88 TCE). VON BOGDANDY y BAST incluyen también la política exterior y de seguridad común.⁴⁸⁹

En los supuestos en que ambas normativas resultan contradictorias se hace necesario pergeñar criterios que resuelvan el conflicto. La norma general es la primacía del Derecho de la Unión. Con todo, aclaramos que no es una regla delimitadora de las competencias entre la Unión y sus miembros, sino tan sólo un principio de utilidad ante un conflicto de competencias.

Las competencias paralelas constituyen un magnífico ejemplo de cooperación entre la Unión y los Estados para la consecución de objetivos comunes.

El artículo 13 del Tratado plasma los Ámbitos de competencia compartida que, en esencia, nunca podrán ser Ámbitos de competencia exclusiva, definidos en el artículo 12. Así, se hace referencia expresa al **mercado interior**, a la **política social** conforme a la regulación de la Parte III, la **cohesión económica, social y territorial**, la **agricultura y la pesca** con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos, el **medio ambiente**, la **protección de los consumidores**, los **transportes**, las **redes transeuropeas**, la **energía**, el **espacio de libertad, seguridad y justicia**, los **asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública**, en lo relativo a los aspectos definidos

⁴⁸⁸ Los Tratados aluden a “completar” las políticas de los Estados miembros o a una “contribución” para la realización de los fines comunes.

⁴⁸⁹ El orden competencial vertical de la Unión Europea, en *La encrucijada constitucional...*, Op. cit., p. 43.

en la Parte III. Una lectura en profundidad de este precepto, puesto en relación con otros del Título III, nos lleva a afirmar que estos son **ámbitos de competencia concurrente**, donde la acción de los Estados queda supeditada a que la Unión no ejerza la suya o deje de ejercerla.

Además, el artículo 13 precisa que en los ámbitos de la **investigación**, el **desarrollo tecnológico** y el **espacio**, la Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones, en particular destinadas a definir y realizar programas, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya. Asimismo, el apartado 4 previene que en los ámbitos de la **cooperación para el desarrollo** y de la **ayuda humanitaria**, la Unión dispondrá de competencia para emprender acciones y para llevar a cabo una política común, sin que el ejercicio de esta competencia pueda tener por efecto impedir a los Estados miembros ejercer la suya. De acuerdo con una interpretación literal y sistemática de ambos apartados, se trata de **ámbitos de competencia paralela**.

c) Coordinación de las Políticas económicas y de empleo.⁴⁹⁰

La redacción del artículo 14 puede dar lugar a equívocos, pues no determina de modo claro cuál es la instancia llamada a ejercer la competencia de coordinación. Conviene desentrañar su letra.

.- En lo que hace a las políticas económicas, la intensidad de la acción de coordinación de la Unión va a depender de que los Estados hayan adoptado o no la moneda única. Así, en los Estados cuya moneda es el euro, la competencia de coordinación de la Unión será notable –dictará disposiciones específicas que deberán acatar los Estados-. Por el contrario, en el caso de Estados que no hayan adoptado la moneda única, la competencia de coordinación la ostenta la Unión –

⁴⁹⁰ Los Estados miembros coordinarán sus políticas económicas en la Unión. Con este fin, el Consejo adoptará medidas, en particular, orientaciones generales de dichas políticas. Se aplicarán disposiciones específicas a los Estados miembros cuya moneda es el euro. La Unión tomará medidas con miras a garantizar la coordinación de las políticas de empleo de los Estados miembros, en particular definiendo las directrices de dichas políticas. La Unión podrá tomar iniciativas con miras a garantizar la coordinación de las políticas sociales de los Estados miembros. Artículo 14 del Tratado constitucional.

el Consejo a través de sus orientaciones generales- junto con los propios Estados, que no se erigen en meros ejecutores de las indicaciones del Consejo, sino que contribuyen de forma activa a la coordinación de políticas económicas perfilando el modo de llevarlas a la práctica, esto es, concretando, orientaciones muy generales del Consejo.

.- Respecto de la coordinación de las políticas de empleo, la redacción del precepto subraya el papel destacado de la actividad de la Unión –la Unión tomará medidas-. La Unión es por tanto la instancia bajo la que recae la competencia de coordinación de las políticas de empleo, mediante la definición de directrices que luego deberán hacer realidad los Estados miembros. El empleo del vocablo directrices en lugar de orientaciones generales, además de la construcción gramatical sujeto+ verbo+ predicado -la Unión tomará medidas-, pone de relieve que la competencia de coordinación de la Unión adquiere más intensidad en el caso de las políticas de empleo que de las políticas económicas.

.- Por último, en el marco de las políticas sociales de los Estados miembros, la Unión puede tomar iniciativas.

Conviene resaltar que el Tratado menciona expresamente la coordinación de la Unión de **políticas de los Estados miembros**, en la esfera económica, de empleo y social, por lo que los Estados miembros deberían intervenir de algún modo en la configuración de aquéllas. En definitiva, tal y como revelan las disposiciones del Tratado, somos de la opinión que en esta actividad de coordinación participan de forma más o menos intensa –orientaciones generales, directrices, iniciativas- tanto la Unión como los Estados miembros. El examen de los capítulos II y III de la Parte III del Tratado constitucional –relativos a la política económica, de empleo y social- nos permitirá precisar el alcance de la acción de la Unión y de los Estados en tales esferas.

d) Política exterior y de seguridad común.

El precepto I.15 relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) adolece de cierta ambigüedad. En efecto, establece que la Unión tiene

competencia en la materia, incluida la definición progresiva de una política común de defensa, mas no precisa de qué clase de competencia se trata.⁴⁹¹ Si ponemos en relación este precepto con el I.11 se puede entender que la política exterior y de seguridad común es una categoría de competencia. Sin embargo, no es así. Se trata de un ámbito, el de la acción exterior y la seguridad, en el que la Unión goza de competencia para desarrollar una política. En este sentido, el título V de la Parte III se ocupa de la acción exterior de la Unión y contiene un capítulo dedicado a la política exterior y de seguridad común.

El apartado 2 del I.15 añade que los Estados miembros tienen la obligación de apoyar la política exterior y de seguridad común de la Unión, así como de respetar la acción de la Unión en este ámbito.

Por tanto, la Unión está legitimada para desarrollar una política en esta esfera, respaldada por los Estados, que no se configura como ámbito de competencia exclusiva, ni compartida, ni se circunscribe dentro de ninguna de las otras categorías descritas en el I.11. ¿Cómo se desarrolla entonces? ¿Participan los Estados de algún modo en su diseño? La parte III del Tratado es de obligada referencia.⁴⁹² Declara de forma rotunda que es la Unión la que llevará a cabo la PESC. En particular, el Consejo Europeo, el Consejo, el Ministro de Asuntos Exteriores –asistidos por un servicio europeo de acción exterior y por un Comité Político y de Seguridad- definirán la PESC mediante “orientaciones generales, decisiones europeas, acciones, posiciones”, que los Estados miembros deben acatar e incluso hacer valer en foros internacionales –organizaciones internacionales, conferencias...-

La Unión es competente para definir la PESC y, por su parte, los Estados deben ejecutarla cuando así lo disponga la Unión. Cabe preguntarse, ¿en qué se

⁴⁹¹ “La competencia de la Unión en materia de Política Exterior y de Seguridad Común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión incluida la definición progresiva de una política común de defensa, que podrá conducir a una defensa común. Los Estados miembros apoyarán activamente y sin reservas la política exterior y de seguridad común de la Unión, con espíritu de lealtad y solidaridad mutua, y respetarán la acción de la Unión en este ámbito. Se abstendrán de toda acción contraria a los intereses de la Unión o que pueda mermar su eficacia”. Artículo 15 de la Parte I del Tratado constitucional.

⁴⁹² En particular, tómanse en consideración los artículos 193 a 209 de la Parte III del Tratado constitucional.

distingue la PESC de un ámbito de competencia exclusiva? Ciertamente, si partimos de que la Política exterior de la Unión es algo distinto de las políticas exteriores nacionales, cabe afirmar que la PESC se configura como un ámbito de competencia exclusiva en el que los Estados sólo intervienen para ejecutar las disposiciones emanadas de la Unión, cuando ésta así lo previene. Por otra parte, del tenor de las disposiciones contempladas no parece posible que la política exterior de los Estados miembros sea contraria a la PESC. Bajo nuestro punto de vista, el Tratado, sin prohibir expresamente el desarrollo de las políticas exteriores nacionales, coadyuva sutilmente a que éstas, al menos en las esferas desarrolladas también por la Unión, no puedan diferir demasiado de la Política exterior trazada por la Unión –el art. 15 *in fine* subraya que los Estados no pueden socavar los intereses de la Unión ni la eficacia de su acción exterior-. Por último, aflora un interrogante, ¿es coherente que en el seno de una entidad de aspiraciones políticas coexistan a largo plazo las políticas exteriores nacionales y la PESC?

e) Ámbitos de la acción de apoyo, coordinación o complemento.

La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, coordinación o complemento en los siguientes ámbitos: la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa. La acción de la Unión no sustituye la competencia de los Estados miembros en dichos ámbitos, ni podrá conllevar la armonización de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros. Para los detalles hay que remitirse al capítulo V de la Parte III del Tratado constitucional.

D) La Cláusula de Flexibilidad.

El artículo 308 TCE prescribe que “cuando una acción de la Comunidad resulte necesaria para lograr, en el funcionamiento del mercado común, uno de los objetivos de la Comunidad, sin que el presente Tratado haya previsto los poderes de acción necesarios al respecto, el Consejo, por unanimidad, a propuesta de la

Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, adoptará las disposiciones pertinentes”.

Este precepto es comúnmente conocido como *cláusula de flexibilidad*, toda vez que “flexibiliza” el sistema competencial instaurado por los Tratados al favorecer la realización de acciones por la Unión, en el marco del funcionamiento del mercado común, necesarias para la consecución de los objetivos de la Comunidad, cuando éstas no se contemplan de forma expresa en el Tratado.

El artículo 308 ha sido objeto de agrias críticas por representar, de hecho, una vía para la potencial expansión de las competencias de la Unión. Del lado positivo, se trata de un instrumento que salva las eventuales lagunas de los Tratados frente a un proceso de naturaleza abierta, dinámica y evolutiva, que difícilmente se puede encapsular en un marco jurídico rígido.

El Tratado constitucional, por su parte, plasma nuevamente la citada cláusula - con alguna variante- en su artículo 17. Así, “cuando se considere necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en la Parte III para alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución, sin que ésta haya previsto los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo de Ministros adoptará las medidas adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión Europea y previa aprobación del Parlamento Europeo”.

¿Cómo interpretar estas cláusulas?

En ambos casos, se parte de la existencia de una acción necesaria para la consecución de los objetivos de la Comunidad/ Unión para la que no se recogen poderes al efecto (laguna legal). Ahora bien, en el art. 308 la acción debe ser necesaria para la consecución de objetivos de la Comunidad referentes al funcionamiento del mercado común. En el Tratado constitucional hallamos dos elementos que acotan: por un lado, la acción necesaria debe estar relacionada con las Políticas contenidas en la Parte III; por otro, la acción debe ser necesaria para la consecución de los objetivos fijados por la Constitución, por lo que debemos

remitirnos al art. I.3. Ahora bien, ¿podría plantearse un supuesto en el que se una acción no relacionada con las Políticas de la Parte III fuere considerada necesaria? ¿Y si, además, el objetivo pretendido no estuviera contenido en el art. 3? El segundo interrogante se podría salvar mediante una interpretación laxa de los objetivos de la Constitución, que no sólo tendrían que estar recogidos en el art. 3. Sin embargo, la fórmula que utiliza la letra del artículo “fijados por la Constitución” no deja demasiado margen, pues el verbo fijar es bastante contundente.

Hay que hacer hincapié en ciertos cambios en el procedimiento. La intervención meramente consultiva del Parlamento Europeo del art. 308 se torna en la necesidad de obtener su aprobación introducida por el Tratado constitucional que equivale al actual dictamen conforme. Hubo quienes declararon que hubiera sido preferible hacer uso de la codecisión en este caso.⁴⁹³ Javier DÍEZ-HOTLEINER, por el contrario, estima que se trata de una decisión acertada.⁴⁹⁴

Por último, anotar que el Tratado constitucional no recoge dos propuestas relativas a la modificación del art. 308 formuladas por el Grupo de Trabajo “Competencias complementarias” en su Informe final. En primer lugar, la propuesta de incluir una disposición que permita derogar por mayoría cualificada del Consejo los actos adoptados (por unanimidad) con fundamento en el art. 308. En segundo lugar, la posibilidad de introducir un mecanismo de control previo por el TJCE de los actos adoptados con base en el nuevo artículo 308, al igual que prevé el art. 300.6 del TCE respecto de los acuerdos internacionales.

⁴⁹³ GIANNAKOU, FIGEL, VASSILIOU, BROK, MICHEL, entre otros miembros de la Convención. “Reacciones frente al proyecto de artículos 1 a 16”, p. 106.

⁴⁹⁴ DÍEZ-HOCHLEITNER, J.: “La elección es, a mi juicio, aceptable, pues, por una parte, las medidas fundadas en el art. 308 no revisten necesariamente el carácter de actos legislativos (a cuya adopción debe asociarse la codecisión) y, por otra, parece apropiado que el Parlamento deba autorizar (en eso consiste el dictamen conforme)”. ‘El sistema competencial de la Unión Europea’, en *El Proyecto de Nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, p. 221.

III.5.- Consideraciones finales.

Preliminar.- Parafraseando a KIRCHHOF⁴⁹⁵, cualquier reflexión sobre la distribución vertical de competencias ha de tener en cuenta con carácter previo la tradición cultural de occidente y su concepción de los derechos fundamentales, enraizada en el principio de separación de poderes.

Primera.- Habría sido perfectamente posible que la Declaración de Laeken tan sólo hubiera previsto acometer la reforma de los Tratados con vistas a la Quinta Ampliación, y en aras de dotar de mayor operatividad y coherencia al sistema por éstos instaurado. Sin embargo, Laeken abrió un proceso constituyente cuyo fruto, el Tratado constitucional, no podía ser ajeno a la cuestión competencial, en la medida en que cualquier texto que reciba el calificativo de constitucional habría de prestar especial atención al reparto de poder entre los distintos órganos e instituciones que conforman la entidad política.

El capítulo competencial, pese a ser necesario técnicamente, tal y como hemos explicado, suele presentar innegables connotaciones “políticas”: las disposiciones que finalmente lo integren serán resultado de una u otra “opción política”, esto es, opción de gobierno de la comunidad política -más o menos federalista, con más o menos presencia del ejecutivo frente a los otros poderes, etc.-. En el seno de la Unión Europea no podía ser de otro modo. A los Estados preocupa, de una parte, la construcción europea a través del método funcionalista de integración, pues temen una progresiva asunción de competencias por parte de la Unión. De otra, les inquieta la cooperación política europea una vez generalizada la mayoría cualificada (Acta Única Europea, Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza) como regla para la toma de decisiones, ya que muchas esferas *sensibles* escapan también a su control. En suma, la cuestión de las competencias, junto con el análisis y estudio de la arquitectura institucional, definen el modelo o sistema político de la Unión Europea.

⁴⁹⁵ KIRCHHOF, P. “Gewaltenbalance zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Organen”. *Gewaltenteilung heute*. J. Isensee. Heidelberg, 2000, pp. 99-121.

Segunda.- En aras de poner fin a la ambigüedad y a la falta de transparencia que caracterizan el sistema actual, un sector de la Doctrina ha abogado por la elaboración de un catálogo de competencias, inclinándose así por fórmulas propias de los Estados federales.⁴⁹⁶ De este modo, las competencias de la Unión y de los Estados se distribuirían por materias⁴⁹⁷, sin perjuicio de que en algunos ámbitos las competencias pudieran ser concurrentes o a la Unión se le reconociera la facultad de dictar legislación básica. Frente a esta propuesta, otro sector de la doctrina aduce que la fórmula de la lista tasada no se corresponde con el carácter dinámico y evolutivo de la integración europea: un catálogo de competencias pondría cortapisas a un sistema que desde sus orígenes –a la luz del método funcionalista- se ha basado en la continua transformación y profundización. El proceso integrador en el que se halla inmersa la Unión Europea no está acabado: la eventual instauración de un catálogo de competencias rompería la filosofía inspiradora del proceso, mermando los esfuerzos que hasta la fecha se han realizado de forma gradual y prolongada en el tiempo.⁴⁹⁸ Javier BARNÉS identifica otro marco de tensión entre la concepción funcional y la esencialista.⁴⁹⁹ Para la concepción funcional, el reparto o división obedece a razones de eficacia (el mejor, el más eficiente o más racional nivel de gobierno) que bien podrían cristalizar en un catálogo o listado. Para la concepción esencialista, las fronteras de esa división no son sino una expresión de valores inviolables (defensa de las comunidades o unidades más pequeñas frente a las superiores; balance frente a la concentración del poder), al igual que

⁴⁹⁶ FISCHER, T. y SCHLEY, N., *Organizing a Federal Structure for Europe: An EU Catalogue of Competences*, 2000.

⁴⁹⁷ Araceli MANGAS MARTÍN desaconseja la atribución de competencias por materias que califica de ser “incompatible con los entes de base funcional”. *La Unión Europea y su futuro: el debate competencial*. *Noticias UE*, n.º 218, pp. 79-95 (p. 82).

⁴⁹⁸ CONSTANTINESCO, V.: “(...) La introducción de una cláusula general de reparto de competencias entre la CE y los Estados miembros en los tratados constitutivos hubiera resultado demasiado rígida para la consecución de los objetivos comunitarios”. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, París, 1974, p. 89 y ss.

⁴⁹⁹ BARNÉS, J. “La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados”. *Constitución Europea, Constituciones internas e Integración*. Cuadernos de Derecho Público, n.º 13. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2001, pp. 77-78.

acontece con los derechos fundamentales y, en consecuencia, esas fronteras fundamentales resultan indisponibles.

El modelo de distribución de competencias que propone el Tratado cristaliza en una fórmula intermedia entre el sistema de lista tasada o “catálogo”⁵⁰⁰ y la flexibilidad inherente a un proceso inacabado y, por tanto, cambiante. Así, por un lado, se enumeran ámbitos de competencia exclusiva, compartida, de coordinación, apoyo y complemento, etc. en favor de la Unión, subrayándose además que toda competencia no atribuida expresamente a la Unión corresponde a los Estados miembros. Por otro, se reconoce el carácter abierto y dinámico del proceso integrador preservando la cláusula de flexibilidad en el nuevo Tratado. Si bien el sistema es perfectible, según referimos en el presente capítulo, es de justicia reconocer el esfuerzo realizado para instaurar un modelo competencial que concilia las necesidades de eficacia y certidumbre con la flexibilidad inherente a un proceso de naturaleza abierta, en continua evolución.⁵⁰¹

Tercera.- El Título III del Tratado constitucional revela un afán encomiable de clarificación y transparencia: inserta dentro de un marco común las disposiciones esenciales en materia competencial, las ordena definiendo las distintas categorías de competencias, los principios que rigen su ejercicio y enumerando los ámbitos sobre los que se proyectan los tipos competenciales acuñados... No obstante, en nuestro trabajo se esbozan algunas notas que pueden dotar de mayor coherencia al sistema perfilado en el Tratado constitucional y que reiteramos a continuación -Consideraciones Cuarta y Quinta-.

⁵⁰⁰ La lista cerrada o catálogo de competencias representa el triunfo de criterios “garantistas” para los Estados –pues se circunscribe la actuación de la Unión a unas parcelas concretas-, mas amenaza de parálisis el ulterior desarrollo de la construcción europea, poco amiga de mecanismos rígidos que no son capaces de dar respuesta a las demandas y nuevas realidades de un proceso dinámico y evolutivo.

⁵⁰¹ BARNIER, M.: “(...) la flexibilité des traités de l’Union doit être préservée, pour ne pas entraver les évolutions ultérieures de la construction européenne. C’est un devoir pour les générations à venir. Peut-on alors établir une liste de ce que l’Union ne devrait jamais faire et qui devrait rester par conséquent de la compétence exclusive des États? Ce serait à tout prendre mieux que d’entreprendre le catalogue limitatif de nos actions communes. Mais les listes, qu’elles soient négatives ou positives, risquent d’être rapidement obsolètes, alors que les États membres forment un espace économique, juridique et politique de plus en plus intégré –par un mouvement subi autant qu’il est voulu et parce que l’évolution du monde nous l’impose”. *L’urgence européenne*. Nota personal de 17 de octubre de 2001.

Cuarta.- A nuestro entender, la clasificación de las categorías presenta incongruencias. Así, por ejemplo, la coordinación por la Unión de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros no debería bosquejarse como tipo diferenciado, sino incluirse en las acciones de apoyo, coordinación o complemento. En la misma línea, la política exterior y de seguridad aparece bajo la rúbrica “Categorías de competencias” -artículo I. 12- cuando en realidad constituye una política que debe encuadrarse en un tipo competencial – competencias exclusivas, compartidas, medidas de coordinación, etc.-. Incluso, el propio texto de la disposición, el apartado 4 del artículo 12, no se refiere a ella como una categoría de competencia, sino que afirma que la Unión dispondrá de competencia para realizar esa política.⁵⁰²

Tal vez fuera preferible una tipología de competencias vertebrada en torno a dos criterios:

a) ámbitos cedidos por los Estados a favor de la Unión. En ellos recae ya una acción exclusiva de la Unión, ya una acción compartida de la Unión y los Estados. En los ámbitos compartidos, la Unión sólo interviene cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que pueda alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Debemos incidir en que a pesar de que los ámbitos sean compartidos, el Principio de Subsidiariedad concreta la actividad que la Unión y de los Estados ejercen por separado dentro de parcelas compartidas. En esta categoría se subsumirían los ámbitos de competencia exclusiva y compartida que distingue el Tratado. Es importante señalar que en los ámbitos cedidos tanto exclusivos como compartidos la Unión, cuando actúa, pone en marcha el procedimiento legislativo;

⁵⁰² “La Unión dispondrá de competencia para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política común de defensa”. Artículo 12 del Tratado constitucional.

b) ámbitos no cedidos en los que la Unión interviene con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir su competencia en dichos ámbitos. En el seno de esta segunda categoría se subsumirían la coordinación de políticas económicas y de empleo, la política exterior y de seguridad común y las acciones de apoyo coordinación y complemento que acuña el Tratado. Puede resultar paradójico que la Unión pueda impulsar una política –la PESC- sin haberse producido la transferencia de competencias a su favor. Aquí no concurre el procedimiento legislativo, sino que el funcionamiento adopta mecanismos e instituciones propias de la cooperación intergubernamental.

En suma, nuestra propuesta confiere mayores dosis de transparencia al capítulo competencial pues, por un lado, simplifica los tipos distinguiendo entre ámbitos cedidos -exclusivos y compartidos-; y ámbitos no cedidos el los que la Unión interviene a modo de coordinación, apoyo y complemento.

Quinta.- La atribución de competencias a favor de la Unión, o el criterio del ejercicio compartido entre la Unión y los Estados, debería seguir las recomendaciones del TJCE reiteradas en su constante jurisprudencia –en particular, por cuanto respecta a la definición de los ámbitos de una u otra clase de competencia-. De lo contrario, el Título III queda del todo obsoleto, al no dar cabida -haciendo oídos sordos- a las nuevas necesidades que día tras día plantea la construcción europea.⁵⁰³

Sexta.- Soy de la opinión de que el hecho de que la reforma actual adolezca todavía de carencias es debido al funcionamiento *dual* o *bicéfalo* de la Unión. Quiero decir que el Tratado constitucional no pone fin a la *Europa de los pilares*, ya que para determinadas materias o ámbitos (ej: política exterior o de seguridad

⁵⁰³ El Informe Final del Grupo V “Competencias complementarias” destacó la conveniencia de “definir las competencias exclusivas y las competencias compartidas en el futuro Tratado de conformidad con la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia y determinar los ámbitos respectivos de las competencias exclusivas y compartidas conforme a los criterios definidos por el Tribunal”. CONV/ 375/1/02 REV 1

común) la institución preponderante continúa siendo el Consejo Europeo, de acuerdo con los mecanismos que le son propios. En resumen, coexisten el método supranacional y los modos de cooperación intergubernamental, si bien de forma velada o encubierta. Entre otras consecuencias de este dualismo, cabe destacar la confusión o la aparente falta de coherencia que presenta el capítulo competencial, tal y como se ha explicado *supra*. Ciertamente, la descripción de las competencias exclusivas y compartidas se encuadra en el fenómeno de la Atribución, la Supranacionalidad. Por el contrario, la coordinación de políticas económicas y de empleo, la política exterior y de seguridad común o las acciones de coordinación, apoyo y complemento, como indica la propia denominación, no entrañan cesión de competencias y obedecen a criterios y formas que en la jerga europea se conocen como cooperación.

Séptima.- Por último, desaconsejamos una lectura de las competencias en clave de confrontación –posición de los Estados contraria a que la Unión asuma más competencias-. Es preferible, por tanto, abordar el tema desde una perspectiva positiva, de cooperación y mutuo beneficio, que situaría la actividad de la Unión como apoyo y complemento de la de los Estados miembros y viceversa⁵⁰⁴, convirtiendo, en consecuencia, la actuación compartida en la fórmula más idónea para la profundización y consolidación del edificio europeo.

Respecto de las competencias exclusivas, no debería producirse contencioso alguno, ya que el Tratado explicita aquellas que corresponden a la Unión. Sin embargo, en el supuesto de las competencias compartidas, pese a que el Tratado también las enumera (Parte I) y detalla su regulación en la Parte III del mismo, nos movemos en terreno más ambiguo o, al menos, no absolutamente delimitado, ya que la realidad cotidiana con frecuencia va por delante de la

⁵⁰⁴ WEATHERILL, S. “In thinking about the scope of EU competence and its relationship with the competence of the Member States, the issue is finding how best to take forward that mutually beneficially relationship, while also advertising better the benefits from trans-national co-operation”. ‘Competence’. *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law. Bruno DE WITTE (ed.). May 2003, Florence, p. 45.

norma, requiriendo, precisamente, que el Derecho se actualice y dé respuesta a las nuevas necesidades. Es por ello que el Principio de Subsidiariedad se perfila como instrumento clave a la hora de perfilar el correcto ejercicio de las competencias compartidas. Con todo, a mayor precisión y claridad del Tratado, menores serán los conflictos.

El modelo de federalismo cooperativo, que renuncia a la idea de separación rígida de ámbitos de actuación, promueve así un sistema competencial donde los conflictos se reducirían ostensiblemente en pro de una colaboración estrecha y leal entre Unión y Estados que salvaguarde el bien de los ciudadanos europeos.⁵⁰⁵

Final.- A raíz de las afirmaciones precedentes, debemos preguntarnos si la Unión Europea entraña una nueva forma de división del poder. Este objetivo exige explorar en el imbricado tema del federalismo, por lo que lo dilucidaremos en el Capítulo dedicado a las Conclusiones.

⁵⁰⁵ SAWER, G. *Modern Federalism*. Pitman, Melbourne, new ed 1976.

IV. Capítulo cuarto. El marco institucional de la Unión Europea.

IV. 1.- Introducción.

El marco institucional es un capítulo fascinante y complejo a la vez. Incide directamente en el modelo de comunidad política y no puede desligarse de los aspectos competenciales. En cuanto a las competencias, tienen significación en este apartado no ya desde una perspectiva vertical, por tratarse de poderes atribuidos a la UE o ejercidos por los Estados miembros, sino desde un prisma horizontal, esto es, qué cometido desarrolla cada órgano de la Unión, cómo interactúan entre sí, etc., o incluso, qué funciones debieran estar más presentes – ej. control- pues nuestro punto de referencia va a ser el sistema político tradicional vertebrado en el principio de separación de poderes –ejecutivo, legislativo y judicial-. De ahí también la importancia de las cuestiones institucionales en la configuración de la comunidad política europea. Dependiendo de cómo se profile el Parlamento, la Comisión, el Consejo Europeo hallaremos en el sistema político europeo rasgos del parlamentarismo, del presidencialismo...

En las páginas que siguen realizamos un estudio de las instituciones más representativas de la UE que, puesto en relación con el análisis de las competencias, va a arrojar luz sobre el sistema político europeo a la luz de los diferentes esquemas de organización política descritos en el capítulo primero.

La Comisión Europea es el brazo operativo de la UE, desarrolla las tareas administrativas, ejecuta las políticas, impulsa iniciativas, es el árbitro entre los Estados miembros en su misión de velar por la correcta aplicación de los Tratados. Ejerce la iniciativa legislativa y puede crear legislación derivada a la luz del art. 308. Muchas decisiones del Consejo Europeo son fruto de las recomendaciones de la Comisión.

El Parlamento Europeo representa la voluntad de los ciudadanos de la Unión. Es colegislador. Igualmente, a través de la investidura, la moción de censura, las preguntas e interpelaciones, el Parlamento Europeo desarrolla tareas de control propias de una cámara de tal naturaleza. Participa en las diferentes formas de aprobación, en la toma de decisiones conjuntas y en las audiencias. Así, el consentimiento del Parlamento es necesario en las declaraciones relativas a la violación de los tratados. Los procedimientos de decisiones conjuntas, de acuerdo con el 225, se aplican a las propuestas de la Comisión a las que el Parlamento somete una declaración. Sobre la base de esta declaración, las propuestas de la Comisión son promulgadas por el Consejo.

El Consejo es el principal centro de decisión política de la Unión Europea que congrega a los ministros de los Estados miembros de acuerdo con los temas incluidos en el orden del día. Así, cada país está representado por el ministro responsable del ámbito en cuestión (asuntos exteriores, finanzas, asuntos sociales, transporte, agricultura, etc.). El Consejo tiene un papel de decisión y de coordinación. Ejerce un poder legislativo, generalmente en codecisión con el Parlamento Europeo. Asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros. Define y pone en práctica la política exterior y de seguridad común en virtud de las orientaciones generales definidas por el Consejo Europeo. Celebra, en nombre de la Comunidad y de la Unión, los acuerdos internacionales entre ésta y uno o varios Estados u organizaciones internacionales. Asegura la coordinación de la acción de los Estados miembros y adopta medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal. Junto al Parlamento Europeo, constituye la autoridad presupuestaria que adopta el presupuesto de la Comunidad. Cada Estado miembro ejerce, por turnos, la Presidencia del Consejo durante un periodo de seis meses (de enero a junio y de julio a diciembre), según un orden previamente establecido. La Presidencia del Consejo desempeña un papel primordial en la organización del trabajo de la institución, principalmente en el impulso del proceso de decisión legislativo y político. Está encargada de organizar y presidir el conjunto de las

reuniones, incluyendo los numerosos grupos de trabajo, así como de negociar los compromisos.

El Consejo Europeo es el centro de la arquitectura institucional. Las cuestiones importantes se abordan por los Jefes de Estado y de Gobierno; los aspectos particulares, por los Ministros. Desempeña un papel indiscutible de impulso de la Europa política. Ello no obsta a que la Comisión Europea no deba asumir una función destacada para asegurar la continuidad de la acción de la UE y promover los progresos. Tal y como demuestra la experiencia, sólo la Comisión Europea es capaz de procurar que el Consejo Europeo acometa los asuntos esenciales y no se disperse en una agenda demasiado cargada e incomprensible para el ciudadano europeo. La legitimidad democrática del Consejo Europeo es limitada o mediata, pues reposa en que los gobiernos han sido elegidos por las urnas en sus respectivos países. Pero el Consejo Europeo no puede ser sancionado por los electores y tampoco por el gobierno cuando concurre una mayoría cualificada. Sin embargo, si tenemos en cuenta que las decisiones del Consejo Europeo afectan a la vida diaria de los ciudadanos de la UE, sería deseable un funcionamiento más democrático.

El Tribunal de Justicia tiene el cometido de interpretar los Tratados y el derecho de la Unión. Las acciones contra un Estado miembro las pueden plantear los Estados y la Comisión.

La Ampliación de la UE al centro y este de Europa ha sido el estímulo necesario⁵⁰⁶ para generar un debate polarizado en torno a, de un lado, la conveniencia de reformar las instituciones dotando de mayor eficacia y agilidad el funcionamiento en el seno de la UE; de otro, al socaire de la adhesión de nuevos miembros, planeaba la posibilidad de sobrepasar la mera reforma institucional en beneficio de la profundización política: un salto adelante que rebasara el esquema

⁵⁰⁶ SIEBERT H.: "(...) Integration is an ever-moving process that needs new stimuli because otherwise the retarding and disintegrating forces will gain the upper hand. Eastern enlargement is expected to represent such a needed stimulus". *Europe – Quo vadis? Reflections on the Future Institutional Framework of the European Union*. The World Economy. Annual Lecture at the University of Nottingham, June 2001. Oxford, 2002, p. 1.

clásico de los tratados instituyendo una comunidad política *sui generis* fundamentada en una Constitución europea. Es evidente que no sólo el mayor número de miembros, sino también la gran diversidad y heterogeneidad de intereses en una Unión ampliada puede afectar a los procesos de toma de decisiones.⁵⁰⁷

Los trabajos previos al Tratado de Niza prestaron atención a las cuestiones institucionales ante las perspectivas de la Ampliación. Así, el Informe presentado por Dehaene, Weizsäcker y Simon estimaba que la reforma no se debía limitar a la reponderación de votos por reducirse el tamaño de la Comisión.⁵⁰⁸ A su vez, la Comisión era favorable a la adaptación de las instituciones preservando su papel y competencias.⁵⁰⁹ Otros órganos e instituciones de la UE también se pronunciaron con motivo de la adhesión de nuevos miembros.

El Tratado de Niza, hoy vigente, fue un intento de preparar una Unión ampliada –de 15 a 27 Estados miembros–. Sin embargo, los cambios en la ponderación de los votos no significaron una mejora sustancial ya que no conllevaron una mayor representación ciudadana. La toma de decisiones se volvió más compleja y sometida a bloqueos. Para empezar, porque se incrementó el umbral de la mayoría cualificada mientras aumentó también el número de miembros, por lo que el sistema penduló hacia la unanimidad complicándose la toma de decisiones. Por otra parte, las coaliciones de bloqueo son más probables. En suma, se ralentiza la actuación del Consejo.⁵¹⁰

En resumen, las sucesivas reformas de los Tratados han procurado dotar al sistema de mayor eficacia, democracia y transparencia.⁵¹¹ Los mecanismos de

⁵⁰⁷ Susan SENIOR and Karen E. SMITH. “The Consequences of Eastern Enlargement of European Union in Stages”. *Robert Schuman Center Working Paper* N° 97-51. European University Institute, Fiesole, 1997.

⁵⁰⁸ *Las implicaciones institucionales de la ampliación*. Informe de 18 de octubre de 1999.

⁵⁰⁹ Comunicación al Consejo, al PE, al CES y al CDR, *Adaptar las Instituciones para que la ampliación sea un éxito*. Bruselas, 2-12-1999, COM (1999) 592 final.

⁵¹⁰ BALDWIN R. et al. ‘Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?’ *Monitoring European Integration*, 11, CEPR, 2001.

cooperación intergubernamental no van a funcionar en una Unión ampliada ya que la toma de decisiones resulta más complicada. Es por ello que la supranacionalidad, la transferencia de competencias a favor de las instituciones europeas, se vislumbra como una vía idónea que evitará el bloqueo de los procedimientos de toma de decisiones y el estancamiento, promoviendo la eficacia y la agilidad.

Con vistas a una comprensión más fina, ajustada y completa de la arquitectura institucional, es preciso traer a colación el principio del equilibrio institucional y la controversia que aflora en torno a la legitimidad democrática.

A) El principio del Equilibrio institucional.

El sistema actual se fundamenta en el perfecto equilibrio institucional: ninguna institución va a ejercer preponderancia ya que cada una de ellas desarrolla unas funciones muy claras que producen un resultado armónico de conjunto: el Consejo Europeo determina las prioridades estratégicas; la Comisión, a través de la iniciativa legislativa y la ejecución de las políticas, pone el primer paso en hacer realidad esas prioridades estratégicas; el Consejo y el Parlamento intervienen en la elaboración de los actos normativos que articulan de forma concreta las prioridades; el Tribunal de Justicia vela por el cumplimiento del derecho... Así, trata de conciliarse el interés general –encarnado en la Comisión- con los intereses nacionales –Consejo, Consejo Europeo- y ciudadanos –Parlamento Europeo-. La iniciativa legislativa de la Comisión es una garantía ya que su propuesta solamente puede modificarse unánimemente por el Consejo, precisamente porque se presupone el interés general.

El principio del equilibrio institucional esclarece la interrelación orgánica europea, que se aparta de algún modo de la clásica separación de poderes.

⁵¹¹ MANGAS MARTÍN, A. “La dinámica de las revisiones de los Tratados y los déficits estructurales de la Unión Europea: Reflexiones generales críticas”. *Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco*. Madrid, Ed. Tecnos, 1993, pp. 1055-1066.

Ciertamente, en el ámbito europeo, quizás es más conveniente hablar de funciones en lugar de poderes: función ejecutiva, legislativa, judicial... A salvo de la función jurisdiccional, las otras dos recaen en varias instituciones. La función ejecutiva la comparte la Comisión con las administraciones nacionales. En la toma de decisiones previa a la ejecución interviene el Consejo Europeo. Respecto de la función legislativa, aúna a la Comisión –iniciativa-, al Consejo y al Parlamento Europeo –aprobación-, que conforman el “triángulo institucional”. En consecuencia, la concepción de Montesquieu no casa bien con el esquema europeo, que conviene discernir a la luz del equilibrio institucional.⁵¹² No obstante, a mi modo de ver, cabría contemplar una nueva concepción o reformulación de la separación de poderes en sentido clásico al existir una división horizontal del poder entre la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia, y vertical entre los niveles nacional, local y transnacional. De algún modo, en el esquema europeo se cumple la condición tradicional de que las funciones no se concentran en la misma persona-institución, por lo que se evita el abuso de poder: las tareas de reflexión, concepción e impulsión –Comisión- se han separado de quienes tienen que tomar la decisión –Consejo y Parlamento-. Pero la variante viene dada, de un lado, porque en el ejercicio de una misma función, a salvo de la jurisdiccional, participan varias instituciones –ej: la función legislativa-; de otro, porque un mismo órgano desarrolla varias funciones –ej: el Consejo es legislador y decide-. En este punto, aflora la duda de si el órgano en cuestión es capaz de actuar con independencia y rigor evitando proyectar su faceta legislativa, por ejemplo, en el desarrollo de labores decisorias. Por el contrario, en el principio clásico las funciones están separadas y recaen en distintos órganos.

Este principio, de origen jurisprudencial, implica que cada institución ha de ejercer sus competencias sin invadir las de los demás.⁵¹³ El TJCE vela por el mantenimiento del principio e impone sanciones en caso de incumplimiento.

⁵¹² D. Vignes sostiene que el “triángulo institucional” es una solución *ad hoc* de la UE para resolver la separación de poderes en su seno y el equilibrio entre ellos. *RMCUE*, nº 470, 2003, p. 425.

⁵¹³ TJCE, Sentencia de 22-5-1990, Parlamento c. Consejo, “Chernobyl”, C70/88, fund. jcos. 21, 22, 23 y 26.

Al concurrir las tres instituciones en la formación de voluntad, cabe afirmar que el proceso de decisión europeo es colaborativo y aspira a reflejar las distintas sensibilidades: los Estados, los ciudadanos, el interés general de la Unión.⁵¹⁴ El espíritu de colaboración ha sido proclamado reiteradamente por el TJCE que ha exigido a las instituciones que cooperen lealmente entre sí haciendo extensible el principio de cooperación leal de los Estados miembros con la Comunidad –art. 10 TCE- a las relaciones interinstitucionales. La Comisión y el Consejo, así como la Comisión y el Parlamento, se consultarán mutuamente y determinarán de común acuerdo las modalidades de esa colaboración. Frente a la colaboración pretendida, la otra cara de la moneda es la tensión que también aflora ante los distintos intereses que confluyen. La tensión institucional alcanza incluso a los Estados miembros: los Estados grandes parecen identificarse con las soluciones intergubernamentales –que cristalizan en el Consejo Europeo-, quizás con el fin de crear un directorio. Los pequeños Estados buscan protección en las estructuras supranacionales, en especial en la figura de la Comisión, así como en su derecho de veto cuando se aplica la unanimidad.

El equilibrio institucional puede alterarse cuando determinadas instituciones refuerzan su presencia o, dicho de otro modo, acaparan el protagonismo en los procesos de toma de decisiones. El “desequilibrio” institucional deriva hacia un sistema de corte intergubernamental o comunitario, según los cambios que se introduzcan fortalezcan al tándem Consejo Europeo-Consejo, o a la Comisión y al Parlamento, respectivamente. Es importante poner de manifiesto que cabe hacer referencia al principio de equilibrio institucional cuando se trata de ámbitos en los que los Estados han cedido competencias a la UE y, en consecuencia, se pone en marcha el procedimiento legislativo. No así en los supuestos de coordinación o armonización dominados por el Consejo Europeo y el Consejo.

⁵¹⁴ Inicialmente, tan solo participaban la Comisión y el Consejo. A partir de 1979, tras la elección del PE por sufragio universal, este comienza a adquirir cierta importancia que aumenta en 1992 cuando Maastricht instauro el proceso de codecisión que paulatinamente generalizan las reformas posteriores.

En suma, se trata de un sistema de contrapesos donde entran en escena numerosos intereses y factores, cuyo éxito radica en la negociación y el diálogo interinstitucional. Son muchas las alabanzas que ha recibido este modelo, al que se le atribuye el éxito de la construcción europea.⁵¹⁵ Entre los aspectos positivos, destacar que la responsabilidad de la decisión se reparte entre varias instituciones. Aquí la concepción del poder y la responsabilidad es más afín al sistema americano (contrapesos y coparticipación de varios poderes).

B) El Déficit democrático.

Otra “desviación”, si cabe, del clasicismo político es el déficit democrático de que adolece el funcionamiento de las instituciones. Se objeta que los procesos políticos europeos se apoyan en burócratas y ministros en detrimento de los parlamentos y la ciudadanía. Esta percepción está muy extendida entre la clase política, la doctrina y los propios ciudadanos de la UE. Es lógico que una organización de talla continental parezca distante a los ojos del ciudadano europeo. Asimismo, al tratarse de una comunidad plurinacional carece de la historia compartida, la cultura, la ideología y el simbolismo sobre los que se asientan la mayoría de los sistemas políticos. Con todo, ninguno de estos elementos deslegitima democráticamente a la UE, sino más bien la forma de representación política y la naturaleza de sus resultados. Ciertamente, tan sólo el Parlamento Europeo, uno de los tres actores del procedimiento legislativo, es elegido democráticamente si bien las elecciones están descentralizadas, no generan demasiado interés, con escasa participación, en las que se elige a los partidos nacionales tomando en consideración los asuntos domésticos sin apenas abordar las cuestiones europeas. Añadir, igualmente, que tan sólo una parte de la legislación sustantiva es fruto de los procedimientos parlamentarios. A la Comisión, por su parte, pese a las relevantes funciones de “agenda-setter” y de coordinación, se la percibe como un órgano altamente tecnócrata. El Tribunal de

⁵¹⁵ MANGAS MARTÍN, A.: “La UE ha llegado a ser lo que es hoy –a pesar de sus deficiencias- gracias a esa dialéctica de su sistema institucional”. *El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado constitucional*. Iustel.com, RGDE, n° 4, mayo 2004, p. 6.

Justicia está compuesto por jueces designados por los Estados. El Consejo de Ministros, que reúne a Ministros nacionales, representantes diplomáticos y funcionarios de los Estados miembros, emplea mecanismos diplomáticos –deliberaciones secretas-. Además, la responsabilidad de cara a los electores es mediata por lo que los vínculos con éstos son algo vagos: los delegados gubernamentales que integran el Consejo no están sujetos a control alguno en su actuación debido al carácter secreto de las deliberaciones y de las votaciones en este organismo. Tampoco existe un gobierno europeo fruto de unas elecciones europeas, ni en los procesos de enmienda y modificación de los tratados participan por lo general los ciudadanos en calidad de poder constituyente.

Por lo tanto, hemos observado cómo uno de los enfoques de la legitimidad democrática hace referencia a la participación ciudadana en la construcción política europea. Entre los mecanismos que la favorecen, destacan las iniciativas de participación directa –iniciativa legislativa popular- e indirecta. Las iniciativas indirectas se plasman en la atribución de más poderes a las instituciones que encarnan la voluntad de los ciudadanos de la Unión. Así, cabe reforzar la figura del Parlamento Europeo transfiriéndole, por ejemplo, competencias ejercidas por los Parlamentos nacionales y, en general, una mayor presencia, no sólo en la toma de decisiones, sino también en las designaciones, etc. Igualmente, el fortalecimiento del Parlamento Europeo pasa necesariamente por replantear el papel y estatuto de los partidos políticos europeos.

Una segunda perspectiva de la legitimidad se proyecta sobre el funcionamiento –instituciones y procedimientos-. El control judicial de la actividad de las instituciones es un signo de funcionamiento democrático, si bien no alcanza al Consejo. La presencia del Parlamento Europeo e incluso de los parlamentos nacionales en los mecanismos decisorios incrementa las cotas de democracia. En cualquier caso, la existencia de contrapesos constitucionales, el control democrático indirecto -a través de los gobiernos nacionales- y los crecientes poderes del Parlamento Europeo nos llevarían a afirmar que los procedimientos

en la UE tienen vocación de transparencia, eficacia y pretenden adecuarse a las demandas de los ciudadanos de la UE.

Otro de los parámetros para examinar el grado de legitimidad democrática europea es el carácter social del proyecto. En líneas generales, la legitimidad del capitalismo democrático reside en un compromiso explícito con los mercados y con la protección social. Es por ello que un sector de la doctrina ve en la UE una vuelta al siglo XIX –Estado neoliberal fiscalmente débil- aduciendo que la legislación europea promueve mercados cada vez más amplios pero no impulsa políticas sociales. Así, Karl POLANYI estima que la UE adolece de legitimidad democrática no porque la participación popular es limitada, sino debido a que las políticas europeas desconocen los intereses particulares reconocidos como legítimos y que abanderan la social-democracia.⁵¹⁶ El elemento más importante en un sistema político democrático es el equilibrio entre la liberalización del mercado y la protección social y, en ocasiones, la UE se inclina más en la dirección neoliberal de hacer política. Y ello debido a la tendencia actual en los países europeos a reducir el gasto social ante las demandas del mercado, la inmigración, la inversión extranjera y los flujos de capital.⁵¹⁷ En cualquier caso, el nivel de protección social en Europa permanece estable: los Estados europeos no se encaminan hacia una mayor redistribución, pero tampoco restringen los beneficios sociales alcanzados.⁵¹⁸ Tampoco cabe afirmar que las políticas europeas -en el seno de la UE- reducen los niveles de protección social. Por el contrario, la UE siempre ha favorecido unos niveles elevados además del apoyo de la reforma institucional.⁵¹⁹ Si no se ha logrado mayor armonización en estos ámbitos –ej: impuestos, pensiones, sistema sanitario- es debido a los conflictos de intereses entre los gobiernos nacionales.

⁵¹⁶ POLANYI, K. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston, Beacon Press, 1944.

⁵¹⁷ SCHARPF, F. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaca. Cornell University Press, 1999.

⁵¹⁸ Así lo confirman encuestas recientes de la OCDE.

⁵¹⁹ Ch. JOERGES and E. VOS, Eds. *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford Hart Publishing, 1999.

Con todo, destacan también los discursos a favor del funcionamiento democrático de la UE.

.- Con frecuencia se examina el sistema político europeo de forma aislada y se pierde la relación simbiótica entre las políticas europeas y las nacionales y se termina por concebir a la UE como una forma renovada de democracia deliberativa. Sin embargo, desde una perspectiva omnicomprendensiva, cabe hablar de una división del trabajo entre la Unión y los Estados miembros en la que las funciones delegadas las suele realizar la UE mientras que aquellas funciones más ligadas a la participación popular quedan en la esfera nacional. Es por ello que los observadores tienen la impresión de que la UE no es democrática cuando en realidad lo que sucede es que se especializa en aquellos aspectos de gobierno democrático moderno en los que la participación política es menor. En este sentido, subrayar que, en la actualidad, una tendencia en las democracias contemporáneas es la técnica de delegación a órganos no elegidos mayoritariamente tales como los tribunales constitucionales, los fiscales, los bancos centrales, las agencias reguladoras...

.- Cabe hablar de legitimidad democrática directa e indirecta. El siglo XX ha sido testigo del “declive parlamentario” y el auge de los tribunales, las administraciones públicas y del ejecutivo. Por lo tanto, la legitimidad también se encuentra no sólo en los mecanismos de representación directa, sino en la representación indirecta, la selección de representantes, la socialización profesional, la revisión *ex post* y los equilibrios entre los poderes del gobierno.⁵²⁰

En el esquema europeo, la legitimidad democrática directa reside en el Parlamento Europeo. Cuanto mayores sean sus atribuciones, mayores serán los estándares democráticos en la UE. La Eurocámara es elegida democráticamente a través de representación proporcional en el seno de los Estados y con frecuencia actúa con independencia de los partidos políticos nacionales. Pese a que no existe programa electoral el sistema europeo goza de cooperación entre los partidos políticos. La diferencia más significativa entre el PE y los parlamentos nacionales

⁵²⁰ MAJONE, G. *Regulating Europe*. Routledge. London, 1996.

es que la tendencia en la Eurocámara es la toma de decisiones a través de grandes mayorías lo que se interpreta como un afán de legislar en interés europeo.⁵²¹

La legitimidad democrática indirecta se fundamenta, de un lado, en el hecho de que los gobiernos de los Estados miembros elegidos democráticamente dominan la estructura intergubernamental de la UE; de otro, en la relativa influencia de los parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Por último, en el hecho de que la ejecución de las políticas europeas tiene lugar a nivel nacional, siguiendo las directrices emanadas de órganos del gobierno central, regional o local elegidos democráticamente. Retomando la arquitectura institucional europea, si bien los órganos de naturaleza intergubernamental no son elegidos democráticamente, quienes determinan su composición, los representantes gubernamentales, sí han sido elegidos democráticamente. Los órganos de naturaleza intergubernamental son, de un lado, el Consejo Europeo, que consolida su posición como institución preponderante, integrado por los líderes políticos elegidos democráticamente; de otro, el Consejo de Ministros, formado por representantes permanentes, funcionarios ministeriales y los Ministros de los Estados miembros, que actúan siguiendo las directrices de sus respectivos gobiernos. Asimismo, los parlamentos nacionales prestan atención a las cuestiones europeas, pese a que su capacidad de influir *de facto* depende de cada país. No obstante, en el esquema de funcionamiento supranacional –procedimiento legislativo– concurre el escrutinio parlamentario *ex ante* y *ex post*, además de la necesaria ejecución administrativa nacional.

.- Los procedimientos europeos están en sintonía con las prácticas nacionales democráticas y tienen justificación normativa. Hay pocos ámbitos en los que la UE se aparta en su funcionamiento de las rutinas nacionales sin una justificación sólida –ej: la estructura del BCE, los derechos de los inmigrantes, el procedimiento administrativo, etc.-. Incluso en cualquier sistema político consolidado existen ámbitos en los que el carácter democrático es más débil. La confusión se suscita porque se compara a la UE con una democracia

⁵²¹ HIX, S., NOURY, A. & ROLAND, G. "Normal" Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament 1979-2001. Paper presented at the Public Choice Society conference, San Diego, 21-23 March 2002.

parlamentaria ideal, en lugar de considerar el funcionamiento actual de las democracias nacionales.⁵²²

.- En torno a la dicotomía entre Ampliación al centro y este de Europa y la consolidación democrática, subrayar que, en la medida en que los gobiernos son sistemas democráticos, no hay razón para dudar que en el seno de la UE se respetarán los principios democráticos de igual modo que sucede en el marco nacional. Ciertamente, las perspectivas de la Ampliación han fortalecido los partidos democráticos de centro en Europa central y del este.⁵²³ En suma, entre otros efectos de la Ampliación cabe destacar el de la promoción de la democracia en la región.

Finalmente, tanto las corrientes que proclaman la necesidad de una mayor legitimidad democrática como aquellas que sostienen la existencia de cauces democráticos en los procedimientos y prácticas europeas, están de acuerdo en la conveniencia de promover la participación ciudadana a través de los partidos políticos y los grupos de interés transnacionales, fomentando una identidad y un discurso común... Una mayor participación en las instituciones europeas generará un sentido más profundo de comunidad política europea o, al menos, mayor respaldo popular a la UE.⁵²⁴

Por último, las instituciones europeas pueden favorecer la cooperación social en pro de intereses comunes. La doctrina sostiene que una UE actuando como un motor de redistribución de la riqueza, favorecería mayor adhesión entre los grupos y los individuos quienes reorientarán su comportamiento político de

⁵²² MORAVCSIK, A.: "There are few areas where the EU departs modestly from existing national practices without a compelling substantive justification. (...) Most critics compare the EU to an ideal plebiscitary or parliamentary democracy, standing alone, rather than to the actual functioning of national democracies, and corrected for its multi-level context". In *Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union*. Center for European Studies, Working Paper n° 92. Harvard University. Cambridge, M.A., p. 15.

⁵²³ VADUCHOVA, M. A.. "The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and the European Union". *Robert Schuman Center Working Paper N° 2001-33*. European University Institute, Fiesole, 2001.

⁵²⁴ Un sentimiento de identidad común puede favorecer el apoyo popular a la UE debido no a que la ciudadanía percibe la legitimidad democrática, sino más bien al hecho de dar a conocer el proceso de integración europea. [*Economic Transformation, Democratization and Integration Into the European Union: Southern Europe in Comparative Perspective*](#). GIBSON Heather D. Palgrave Macmillan. United Kingdom, 2000.

conformidad con los beneficios o pérdidas derivados del sistema.⁵²⁵ Este esquema tendría buena acogida precisamente entre aquellos grupos insatisfechos con la integración en la actualidad –en líneas generales, los más desfavorecidos, quienes han tenido un acceso limitado a la educación, las mujeres y algunas capas del sector público-.

⁵²⁵ SCHMITTER, Ph. *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2000.

IV.2.- La Comisión Europea.

La Comisión es una de las cinco instituciones de la UE. Al igual que el Parlamento y el Consejo, se creó en los años 50, al amparo de los tratados constitutivos de la Comunidad Europea. El Tratado de Fusión de 1965 la convirtió en una institución común a las tres de la CEEE, incluyendo la desaparecida CECA.

Es la institución encargada de velar por el interés general de la Unión. Debe representar y defender los intereses de la UE en su conjunto. De ahí que se la conozca con el sobrenombre de “Guardiana de los Tratados” y que sea independiente de los Estados miembros, de las demás instituciones y de los intereses particulares. El art. 213.2 del TCE exige que los miembros de la Comisión ejerzan “sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad”. Por ello, en el cumplimiento de sus funciones no podrán solicitar ni aceptar instrucciones de ningún gobierno ni de ningún organismo. En general, deben abstenerse de realizar cualquier acto incompatible con el carácter de sus funciones. Por su parte, los Estados miembros quedan obligados a respetar el principio de independencia de la Comisión y a no intentar influir en sus miembros en el desempeño de sus funciones.

La Comisión elabora propuestas para las nuevas leyes europeas, que presenta al Parlamento Europeo y al Consejo. Es también el brazo ejecutivo de la UE, por lo que gestiona y aplica las políticas de la UE y el presupuesto, garantiza el cumplimiento del Derecho comunitario junto con el Tribunal de Justicia y representa a la UE en los foros internacionales, por ejemplo, negociando acuerdos entre la UE y otros países.

Es políticamente responsable ante el Parlamento, que tiene el poder de destituirla adoptando una moción de censura. Debe así rendirle cuentas del cumplimiento de sus atribuciones. A tal fin, presenta un Informe General anual sobre la actividad de la UE, que es debatido en el pleno y publicado, además de otros

informes sobre materias específicas. Asiste a todas las sesiones del Parlamento Europeo para aclarar y justificar sus políticas. También contesta regularmente a las preguntas escritas y orales planteadas por los diputados.

El trabajo cotidiano de la Comisión corre a cargo de los técnicos, expertos asesores, traductores, intérpretes y personal de secretaría, que suman aproximadamente 25.000 personas.⁵²⁶

La sede de la Comisión está en Bruselas (Bélgica), pero también existen oficinas en Luxemburgo, representaciones en todos los países de la UE y delegaciones en muchas capitales de todo el mundo.

Oficiosamente, los miembros de la Comisión son conocidos como "Comisarios". Todos ellos han ocupado cargos políticos en sus países de origen, y muchos han sido Ministros, pero como miembros de la Comisión su compromiso es actuar en el interés de la Unión en su conjunto, sin aceptar instrucciones de los gobiernos nacionales. El mandato de los Comisarios será renovable.

Tradicionalmente, la Comisión ha contado con un nacional de cada Estado miembro si bien esta práctica se formalizó en 1967 con la entrada en vigor del Tratado de Fusión de los Ejecutivos.⁵²⁷

El TCE no determina la nacionalidad de los Comisarios. El artículo 213.1 se limita a indicar que solamente los nacionales de los Estados miembros podrán ser miembros de la Comisión y que ésta deberá comprender al menos un nacional de cada uno de los Estados, sin que el número de miembros nacionales de un mismo Estado pueda ser superior a dos. De conformidad con estas disposiciones, y por acuerdo de los Estados miembros, tradicionalmente venía habiendo dos comisarios por cada Estado "grande" (Francia, Alemania, Italia,

⁵²⁶ Esta cifra puede parecer elevada, pero de hecho es inferior al personal empleado por la mayor parte de los ayuntamientos europeos de tamaño medio.

⁵²⁷ BAR CENDÓN, A. "The number of members of the Commission: A possible reform". *Rethinking the European Union – IGC 2000 and Beyond*. Best et al. (Eds.). EIPA, Maastricht, 2000, p. 77.

Gran Bretaña y España) y uno por cada Estado pequeño. El “privilegio” de los Estados grandes en designar un segundo Comisario cobraba sentido en los primeros momentos de la construcción europea. Así, cuando el Tratado de París se redactó, un solo Comisario por país no habría sido suficiente para el elenco de tareas que la Comisión debía desempeñar y su relevancia, por lo que contempló una Comisión integrada por nueve miembros. El Tratado de Roma siguió este modelo, que se mantuvo en el Tratado de Fusión de los Ejecutivos.⁵²⁸

Desde mediados de los ochenta ha habido una tendencia creciente a reducir el número de Comisarios con el fin de agilizar el funcionamiento de la Comisión. Incluso antes del ingreso de Grecia, en 1981, ya existía el convencimiento de que la Comisión –entonces con 13 miembros- era demasiado numerosa. En septiembre de 1979, el Informe Spierenburg se proclamó a favor de una Comisión con no más de un Comisario por Estado miembro. Esta recomendación recibió el apoyo de los “Tres Sabios” que así lo constataron en su Informe en un Informe sobre las instituciones europeas.⁵²⁹ Por motivos de orgullo nacional más que de necesidades funcionales, el Reino Unido y de España se incorporaron con dos Comisarios. La propuesta que Holanda formuló en la redacción del Acta Única dirigida a reducir la composición de la Comisión no se tuvo en cuenta. En noviembre de 1991, durante los trabajos preparatorios del Tratado de Maastricht, la CIG acordó provisionalmente que cada Estado contaría con un solo Comisario y se crearían cinco puestos de Comisarios delegados para los Estados grandes, tal y como indicaba el *Informe Spierenburg*. Sin embargo, la CIG no adquirió finalmente este compromiso. El Tratado de la UE dejó aplazada esta cuestión aprobando una Declaración aneja que más tarde reproduciría el Protocolo al Tratado de Ámsterdam, que tampoco resolvió esta cuestión. Fue uno de sus famosos flecos. El artículo 1 del Protocolo sobre las instituciones con vistas a la ampliación de la Unión, disponía que la Comisión estaría integrada “por un nacional de cada uno de los Estados miembros, siempre

⁵²⁸ El Tratado de Fusión de los Ejecutivos desoyó las peticiones del Benelux a favor de una petición más numerosa.

⁵²⁹ Informe presentado ante el Consejo Europeo por Biesheuvel, Dell y Marjolin en octubre de 1979, p. 67.

que para esa fecha se haya modificado la ponderación de los votos en el Consejo de una manera aceptable para todos los Estados miembros, bien mediante una nueva ponderación de los votos o bien por mayoría dual, teniendo en cuenta todos los aspectos pertinentes, en especial la compensación a aquellos Estados miembros que renuncien a la posibilidad de designar un segundo miembro de la Comisión”. En resumen, a la luz del citado esquema, en una Unión a 15, la Comisión estaba integrada por 20 miembros, que ascendería a 33 en una Unión a 27.

Por su parte, el Dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000 sobre la adaptación de las instituciones de la UE para que la ampliación sea un éxito consideraba las siguientes alternativas:

- .- confiar al Presidente de la Comisión la responsabilidad exclusiva de formar el Colegio de Comisarios;
- .- mantener la solución tradicional de un Comisario por Estado miembro;
- .- contemplar un sistema de rotación que preserve una estricta igualdad entre los Estados miembros a partir de un orden establecido.

Finalmente, el Tratado de Niza se inclina por estas dos soluciones que deben aplicarse, cronológicamente, de forma sucesiva. Así, el art. 4 del Protocolo sobre la Ampliación de la UE, anexo al Tratado⁵³⁰ dispone que:

- .- La Comisión que entre en funciones en enero del 2005 estará compuesta por un nacional de cada uno de los Estados miembros. Tal y como anticipaba el Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam, los Cinco Grandes⁵³¹ perderán su segundo comisario a cambio de mayor presencia en el resto de las instituciones;
- .- A partir de la primera Comisión que se nombre cuando la UE esté compuesta por 27 miembros, el número de Comisarios será inferior al número de Estados

⁵³⁰ Aunque el Tratado se encuentra en vigor desde el 1 de febrero de 2003, las disposiciones sobre la composición de la Comisión sólo son aplicables a partir de enero de 2005, es decir, una vez se haya elegido y haya tomado posesión el nuevo Colegio de Comisarios. Hasta esa fecha, la Comisión ha estado compuesta por treinta comisarios.

⁵³¹ Los Cinco Grandes son Francia, Alemania, Italia, España y Reino Unido; los Cuatro Grandes son los Cinco menos España; los Seis Grandes son los Cinco más Polonia.

miembros y serán elegidos con arreglo a un sistema de rotación igualitaria entre los Estados. El número de Comisarios y las modalidades de la rotación igualitaria serán establecidos por el Consejo por unanimidad, reflejando de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros de la Unión⁵³².

La rotación igualitaria significa que los Estados miembros serán tratados en estricta igualdad con respecto a la determinación del orden de turno y al periodo de permanencia de sus nacionales en la Comisión. Por lo tanto, la diferencia entre el número total de mandatos que ejerzan los nacionales de dos Estados miembros determinados nunca podrá ser superior a uno.

No obstante, la rotación no es en absoluto novedosa para el esquema institucional europeo. Ciertamente, durante algún tiempo los Estados miembros al margen de los Cinco Grandes han participado en un sistema de rotación para la designación de Abogados Generales del TJCE. Asimismo, el orden en el que los Estados miembros acceden a la Presidencia del Consejo se establece por decisión del Consejo.⁵³³

Por cuanto respecta a los criterios de diversidad demográfica y geográfica, el elemento poblacional impedirá, por ejemplo, la designación de una Comisión que no incluya a nacionales de los Cinco o Seis Grandes, e incluso los Cuatro. El aspecto geográfico presumiblemente debe asegurar que la Comisión esté compuesta por nacionales de cada una de las regiones geográficas.

En cualquier caso, el Consejo por unanimidad podría aumentar o disminuir el número de Comisarios siguiendo el sistema de rotación sobre la base del volumen de trabajo, o la dificultad de las tareas. El Tratado no explicita quién podría promover tal propuesta. A nuestro entender, el Presidente de la Comisión,

⁵³² Esta previsión se incluyó en el Tratado de Niza atendiendo al hecho de que en el momento de su adopción eran 27 los candidatos, si bien no todos ellos se convirtieron en miembros en 2004. Anótese que no hubo acuerdo sobre el número preciso de comisarios ni sobre las modalidades de rotación, por lo que sólo se fijaron algunos criterios y ambas cuestiones se dejaron para un acuerdo posterior.

⁵³³ Declaración conjunta, DOCE 1995, L I/221. Decisión 95/2, DOCE 1995, L 1/220.

la Comisión en funciones o los Estados miembros. Los Tratados tampoco arrojan luz sobre el número de miembros que la Comisión podría tener, por lo que puede variar de una a otra. El Protocolo tampoco contempla la eventualidad de que alguno de los candidatos no se adhiera a la UE. Así las cosas, la Comisión debería continuar indefinidamente con un representante de cada Estado -26- o las disposiciones relativas a la composición tendrían que revisarse una vez más.

La reforma de la Comisión es probablemente la más significativa de los compromisos adquiridos en Niza. No sólo porque ocupa una posición central en el proceso decisorio comunitario y en la gestión de sus políticas, sino también debido a los cambios en su composición, que son potencialmente bastante radicales y a largo plazo pueden afectar tanto a la operatividad de la Comisión como a su relación con los Estados miembros y el resto de las instituciones.⁵³⁴

En resumen, una Comisión con demasiados miembros sería inoperante. Actualmente hay un Comisario de cada país de la UE que, con el ingreso de Rumania y Bulgaria el 1 de enero de 2007, suman 27 Comisarios.

A nuestro entender, parece acertado que la Comisión cuente con un número de Comisarios menor que el de Estados miembros a fin de garantizar la eficacia. Cuanto más grande sea el Colegio, más diversas las preferencias de cada Comisario y más bajo el común denominador.

Si la Comisión no representa a los Estados la diferencia de trato entre los Estados “grandes”, “medianos” y “pequeños” carece de sentido. Mantener el esquema vigente, es decir, un Comisario por Estado miembro, convertiría a esta institución en un órgano intergubernamental similar al Consejo y casaría mal con la naturaleza independiente de la Comisión, llamada a realizar el interés general

⁵³⁴ BRADLEY, K. *Institutional Developments in the European Union and Selected Aspects of the Treaty of Nice*. Paper presented to King's College Centre for European Law London, Annual European Law Conference, 2 March 2001.

de la UE, que no a representar los intereses nacionales.⁵³⁵ No obstante, el éxito del sistema pasa por que en ese interés general se identifiquen todos los Estados miembros, es decir, los Estados no representados en el Colegio deben confiar en la institución, en su gestión. En consecuencia, a la hora de formular el interés general la Comisión deberá tener en cuenta los contextos políticos nacionales.⁵³⁶

La opción de la reducción drástica del número de Comisarios nunca ha sido bien acogida entre los Estados pequeños y medianos, pues tan sólo beneficiaría a los grandes.

Por otra parte, alguna doctrina no se muestra partidaria de reducir la Comisión cuando el número de miembros de la UE ascienda a 27. A su juicio, la Comisión no puede representar el interés general de la UE si desconoce la percepción de una parte de los Estados miembros.⁵³⁷ O, dicho de otro modo, para reflejar el interés general es necesario tener en cuenta los intereses vitales de los Estados miembros individualmente considerados, que la Comisión debe procurar conciliar con el “bien común” europeo.⁵³⁸ Por otra parte, desde parámetros de legitimidad democrática, la Comisión quedaría desacreditada en el seno de los grandes Estados miembros que no integraran el Colegio, al no poder asumir sus opiniones nacionales, sus intereses políticos, y sus reacciones frente a las propuestas de la Comisión. Se crearía una división entre Estados de primera y de segunda categoría. Para este sector doctrinal, la Presidencia francesa y la Comisión podrían haber acordado una composición igualitaria, es decir, un nacional por Estado miembro, respetando así las identidades nacionales y la

⁵³⁵ MANGAS, A. “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”. *Revista de Derecho comunitario* n° 3, 1998, p. 29.

⁵³⁶ TIZZANO, A. *Commentario sul Trattato CECA*. Milan, Giuffrè, 1970, vol. I, p. 163.

⁵³⁷ RAUX, J. *Après Nice: pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l’Union Européenne*. Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.

⁵³⁸ A tal fin, el art. 205 TCE permite a la Comisión y a un Estado miembro impedir que el Consejo adopte una propuesta legislativa. En la misma línea, el requisito de que la mayoría incluya un determinado número de Estados miembros, así como los votos favorables para la mayoría cualificada cuando el Consejo no actúa sobre la base de una propuesta de la Comisión ponen de manifiesto cómo la Comisión salvaguarda los intereses de los Estados miembros individualmente considerados.

proximidad de los ciudadanos canalizada a través de los entes territoriales intermedios.

En esta línea, se aduce también que la Comisión debe estar integrada por un representante de cada Estado miembro a fin de cumplir fielmente su cometido: si los padres de los Tratados depositaron en ella el monopolio de la iniciativa legislativa fue en el convencimiento de que sus propuestas serían beneficiosas para el conjunto y representativas de la UE en su totalidad.⁵³⁹ Incluso se ha llegado a afirmar que la cláusula de reducción obedece a una estrategia orquestada por los Estados grandes –en concreto, Francia, Alemania y Reino Unido, a modo de Directorio- para mermar el papel e influencia de la Comisión.

Ciertamente, algunos Estados grandes celebrarían una Comisión débil. Sin embargo, entre los pequeños, Suecia o Dinamarca, la Comisión no es apreciada.

Frente a esta posición, otro sector de la academia y personalidades políticas muestran su preferencia por un colegio compuesto por un máximo de veinte Comisarios, al margen del número de Estados miembros, que serían elegidos en razón de su competencia y respetando el equilibrio de nacionalidades. Sostienen que la representatividad total de la Comisión no es una garantía de independencia.⁵⁴⁰ La clave reside en que se trate de una representación justa, de tal modo que los ciudadanos de la UE se identifiquen con el Colegio. Esta legitimidad la confiere la investidura del PE.

La reforma de Niza es así positiva, toda vez que reduce el número de Comisarios e una Unión a 27 y establece que el Presidente y el resto de los Comisarios se elegirán por mayoría cualificada en el Consejo.

⁵³⁹ GALLAGHER, E., TEMPLE, J. *What sort of European Commission does the EU need?* On Line: Europa.eu.int/futurum.

⁵⁴⁰ CROSSICK, S., CREVI, G. *The future of the Commission. One way independence?* On Line: Europa.eu.int/futurum. Michel BARNIER, Comisario encargado de la Política regional y de la Reforma de las instituciones; Jean Luc DEHAENE, Vicepresidente de la Convención.

La Constitución Europea reproduce el esquema de Niza y pospone la reducción de la Comisión hasta el 2014, a cambio de instaurar el principio de población tanto en el Consejo como en el PE. En efecto, el art. I-26.6 de la Constitución establece que la primera Comisión nombrada en aplicación de la Constitución, es decir, en 2009, estará compuesta por un nacional de cada Estado miembro, incluidos su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores.⁵⁴¹ A partir de 2014, la Comisión se reducirá y se compondrá de un número de miembros correspondiente a los dos tercios del número de Estados miembros. No obstante, el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad modificar este número. En la fórmula de la Comisión reducida, los Comisarios serán seleccionados mediante un sistema de rotación igual entre los Estados miembros que determinará una decisión europea adoptada por unanimidad por el Consejo Europeo y conforme a los siguientes principios:

.- los Estados miembros serán tratados en condiciones de rigurosa igualdad con respecto a la determinación del orden de turno y del periodo de permanencia de los nacionales en la Comisión;

.- cada una de las sucesivas Comisiones se constituirá de forma que refleje de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de Estados miembros.

Tal y como hemos constatado, el art. I-26.6 recoge las reglas de Niza para establecer, en el futuro, el número de Comisarios y las reglas de rotación. En este punto, los Estados pequeños y medianos salen ganando, al gozar de igualdad plena con los Estados grandes en la designación de Comisarios y en la rotación de los mismos.

Cada cinco años se designa una nueva Comisión, en un plazo de seis meses tras las elecciones al Parlamento Europeo. Según el art. 214 TCE, en la versión de

⁵⁴¹ Finalmente la Constitución no ha retenido la fórmula propuesta por la Convención consistente en nombrar Comisarios Europeos con y sin derecho de voto. Ha adoptado una solución cercana al Tratado de Niza: mantener un Comisario por Estado miembro hasta alcanzar cierto número de Estados miembros y, posteriormente, limitar el número máximo de miembros del Colegio de Comisarios y establecer un sistema de rotación igualitario entre los Estados.

Niza, los miembros de la Comisión serán nombrados por un periodo de cinco años, con arreglo al siguiente procedimiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 201: El Consejo, reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno y por mayoría cualificada, designará la personalidad a la que se proponga nombrar Presidente de la Comisión; el PE deberá aprobar dicha designación. El Consejo, por mayoría cualificada y de común acuerdo con el Presidente designado, adoptará la lista de las demás personalidades a las que se proponga nombrar miembros de la Comisión, establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro. El Presidente y los demás miembros designados de este modo se someterán colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Una vez obtenida la aprobación del Parlamento Europeo, el Presidente y los demás miembros de la Comisión serán nombrados por el Consejo por mayoría cualificada.

Así pues, en primer lugar, el Consejo, en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno, designará por mayoría cualificada la personalidad que se proponga nombrar como Presidente de la Comisión. El Tratado de Niza modifica el sistema anterior en cuya virtud la elección se realizaba por una conferencia de representantes de los Gobiernos y por unanimidad. El pleno del PE decidirá si aprueba o no, con carácter vinculante, la propuesta de los Gobiernos. A continuación, se abre un periodo de consultas entre el Presidente nombrado y los Gobiernos a fin de designar al resto de Comisarios. El Presidente y los miembros de la Comisión designados se someten colegiadamente al voto de aprobación de del PE, por mayoría de los votos emitidos. Si obtienen su confianza, podrán ser nombrados por los Gobiernos, por mayoría cualificada.

El hecho de que el Presidente sea elegido por mayoría cualificada y no por unanimidad puede significar que el candidato más débil no tendrá ya más posibilidades que los demás de ser elegido.⁵⁴²

⁵⁴² AREILZA, J. M. "La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?". *Revista de Política Exterior* nº 79, p. 116.

Conviene hacer un inciso y subrayar que la elección del Presidente puede modificar sustancialmente el equilibrio institucional. Si fuera directamente elegido por los ciudadanos europeos, o por el Parlamento Europeo –tal y como sucede en los sistemas parlamentarios- el Presidente gozaría de una legitimidad política reforzada. A este respecto, anótese que la elección del Presidente de la Comisión por la fuerza o fuerzas políticas mayoritarias resultantes de las elecciones al PE viene siendo reclamada, entre otros, por Francia y por la Asociación “Notre Europe”, presidida por Jacques DELORS. ¿Qué consecuencias tendría esta designación? – Es evidente que la Comisión se politizaría por lo que su independencia se pondría en entredicho al estar condicionada por el arco político parlamentario: tendría que reflejar el interés general a la vez que actúa de acuerdo con criterios políticos, lo cual puede ser difícil de conciliar.⁵⁴³ Los criterios políticos pueden concretarse, por ejemplo, en un determinado programa legislativo en el que se hubiera comprometido el partido o la coalición mayoritaria en el PE. Asimismo, la nueva modalidad de designación repercutiría en la elección por el Presidente de los Comisarios y en la definición de sus atribuciones.

En este contexto, hay que contemplar también la posibilidad de que el resultado de las elecciones al PE no refleje exactamente las tendencias políticas nacionales. La legitimidad democrática aparece así como una cuestión controvertida. De un lado, externamente, se respeta ya que asistimos a una votación de los ciudadanos de la UE que se pronuncian para elegir al Presidente de la Comisión. De otro, aflora una fractura a esta legitimidad precisamente cuando el resultado no se corresponde con las tendencias políticas nacionales. Sin embargo, no existe tal quiebra democrática si somos conscientes de que se trata de unas elecciones en las que votan todos los ciudadanos de la UE y que, por lo tanto, deben reflejar su sentir, y no sólo el de los ciudadanos de un determinado Estado miembro.

⁵⁴³ BARNIER, M. *Why Europe Matters?*. Contribución a la Convención Europea. Bruselas, 17 de octubre de 2001.

Probablemente sería necesario replantearse las funciones de la Comisión. Así, ciertas atribuciones de carácter jurisdiccional podrían ser incompatibles con un funcionamiento más político de la Comisión. Incluso, su naturaleza colegial sería discutible. En suma, la Comisión no estaría en condiciones de promover la iniciativa legislativa en beneficio del conjunto de la UE, o de representar a ésta en las negociaciones internacionales, o de resolver peticiones de ayudas a los Estados miembros, o de llevarlos ante el TJCE de manera imparcial. En la actualidad, entre las funciones de mayor relevancia destacan la iniciativa legislativa y la salvaguarda de los Tratados que exigen de la Comisión absoluta independencia y, en el primer caso, capacidad para conciliar el interés general europeo con los intereses nacionales, a veces divergentes. En este sentido, la Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002 mantiene categóricamente que “la Comisión Europea deberá consolidar su legitimidad democrática, sin perder su independencia frente a intereses nacionales y partidistas, ya que dicha independencia es precisamente una de las bases de su legitimidad”.⁵⁴⁴

No obstante, algunos autores estiman que en el proceso de la democratización de la Comisión es inevitable la pérdida de imparcialidad y su politización. Se trataría de un mal menor, de un precio a pagar.⁵⁴⁵

En cuanto a la elección del resto de los miembros de la Comisión, está estrechamente ligada a la forma de elección del Presidente. Con todo, aunque el Presidente fuera elegido directamente por el Parlamento Europeo, los Comisarios podrían ser elegidos y nombrados por el Consejo, si bien eventualmente se podrían generar distorsiones en el Colegio cuando el Presidente participa de determinada orientación política y los Comisarios de otra. Es evidente que el buen funcionamiento del Colegio exige entendimiento y cohesión entre los propios Comisarios, por un lado, y entre éstos y su Presidente, por otro.

⁵⁴⁴ *Un proyecto para la Unión Europea*. COM (2002) 247.

⁵⁴⁵ QUERMONNE, J. L.: *Vers une fédération d'états nations?* Foro de debate sobre el futuro de la UE. On Line: Europa.eu.int/futurum.

De ahí que resulte más indicado que en la elección de los Comisarios participe su Presidente.

El debate sobre la composición de la futura Comisión fue uno de los temas más sensibles durante los trabajos preparatorios de la Constitución Europea. El texto final de la Constitución prevé una Comisión reducida a dos tercios del número de Comisarios a partir de 2014. Los Comisarios se elegirán con arreglo a un sistema de rotación igualitario (art. I-27 de la Constitución Europea).

La Constitución Europea no establece ninguna modificación en el método de designación del Presidente de la Comisión, aunque establece que cuando el Consejo Europeo someta al candidato a la aprobación del PE deberá tener en cuenta el resultado de las elecciones europeas (art. I-27.1).

Además de las nuevas disposiciones adoptadas respecto de la representación de los Estados miembros en el seno de una Comisión ampliada, la Constitución introduce un elemento plenamente innovador al crear la figura de Ministro de Asuntos Exteriores (art. I-28), con la función principal de ejercer las tareas actualmente desempeñadas por Mr. PESC y por el Comisario encargado de las relaciones exteriores, así como determinadas funciones ejercidas por la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión en el marco de las relaciones exteriores. Nótese que el Ministro de Asuntos Exteriores dependerá a la vez de la Comisión y del Consejo. Nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores elaborará y estará al frente de la PESC y de la PESD en calidad de mandatario del Consejo. En consecuencia, presidirá la formación de Asuntos exteriores del Consejo de Ministros. Será también el representante de la Unión en el exterior en todo lo relativo a la política exterior y de seguridad.

Esta medida es loable. No tiene sentido mantener una estructura bicéfala en materia de relaciones exteriores. Es mucho más coherente e imprime más visibilidad a la acción exterior de la Unión agrupar las misiones del Comisario de

Relaciones exteriores y del Alto Representante para la PESC, convirtiendo ambas figuras en un Vicepresidente de la Comisión –elegido de común acuerdo por el Presidente de la Comisión y por el Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno-, que desempeña su labor bajo la autoridad del Presidente de la Comisión.

La UE debe responder a los desafíos de una sociedad global, inestable, compleja e interdependiente a través de las medidas de coordinación:

.- vertical, entre la Comisión y los Estados miembros;

.- horizontal, entre la Comisión y el Consejo.

Las troikas –Presidencia de turno, Alto Representante para la PESC y Comisario de Relaciones exteriores-, si bien constituyen un esfuerzo de coordinación, ponen de relieve la falta de visibilidad y credibilidad de la acción exterior de la UE.⁵⁴⁶ El *Libro Blanco* de la Comisión *sobre la Gobernanza Europea* afirma que en la esfera internacional la UE necesita hablar con una sola voz porque la multiplicidad de voces que se escuchan en las crisis internacionales debilita la credibilidad de la UE. En la misma línea, la citada Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002 propone la fusión por etapas de las funciones del Alto Representante y del Comisario de Relaciones exteriores.

Por el momento, el panorama en el ámbito exterior presenta incongruencias: de un lado, Mr. PESC elabora propuestas sin señalar los medios necesarios para llevarlas a la práctica; de otro, un organismo externo a la Comisión dispone discrecionalmente de los medios y los instrumentos que la Comisión gestiona y de los que es responsable en el ámbito político y presupuestario.

Con la unificación de las dos figuras el Ministro de Asuntos Exteriores ostentaría una doble legitimidad, emanada del acuerdo de los Estados miembros y de la

⁵⁴⁶ TÉLO, M.: *L'apport de l'Europe à la gouvernance mondiale : pour nouveau multilatéralisme*. Foro de debate sobre el futuro de la UE. On Line: Europa.eu.int/futurum.

investidura del Colegio por el Parlamento. Igualmente, dotaría de mayor coherencia otras políticas comunes con componente externo a la hora de negociar acuerdos con terceros países, proponer orientaciones de ayuda exterior y prever sanciones comerciales y financieras.

Según el art. 214.1 TCE, la duración del mandato es de cinco años, al igual que el de los miembros del PE (art. 190.1 TCE) de manera que, tras cada renovación parlamentaria, se nombra una nueva Comisión que goza de la confianza del Parlamento. El mandato de la Comisión actual finaliza el 31 de octubre de 2009. Su Presidente es el portugués José Manuel Durao Barroso. Existe un régimen de incompatibilidades descrito en el precepto 213.2 TCE que pretende preservar la imparcialidad e independencia de los Comisarios.

El funcionamiento de la Comisión es colegiado. Según el TJCE, “el principio de colegialidad se basa en la igualdad de los miembros de la Comisión, en cuanto a la participación en la adopción de decisiones, e implica en particular que se delibere colectivamente sobre las decisiones y que todos sus miembros sean responsables de forma colectiva, en el plano político, de todas las decisiones adoptadas”.⁵⁴⁷

En la Comisión, las decisiones se adoptan por mayoría de sus miembros (art. 219) y la institución asume la responsabilidad colectivamente: son acuerdos de la institución en su conjunto y no de sus miembros individualmente. Por ello a la Comisión se la conoce también como “Colegio de Comisarios”.

El Parlamento Europeo tiene la posibilidad de presentar una moción de censura contra la Comisión que, de prosperar, llevaría a su dimisión colectiva. En efecto, el art. 201 TCE reza que el Parlamento, en caso de que se le someta una moción de censura sobre la gestión de la Comisión, sólo podrá pronunciarse sobre dicha moción transcurridos tres días como mínimo desde la fecha de su presentación y en votación pública. Si la moción de censura fuere aprobada por mayoría de dos

⁵⁴⁷ Sentencia de 29 de septiembre de 1998, *Comisión c. Alemania*, C-191/95.

tercios de los votos emitidos, que representen, a su vez, la mayoría de los miembros que componen el Parlamento Europeo, los miembros de la Comisión deberán renunciar colectivamente a sus cargos. Continuarán despachando los asuntos de administración ordinaria hasta su sustitución con arreglo al art. 214. En tal caso, el mandato de los miembros de la Comisión designados para sustituirlos expirará en la fecha en que expire el mandato de los miembros de la Comisión obligados a renunciar colectivamente a sus cargos.

En virtud del art. 217 TCE, la Comisión ejercerá sus funciones bajo la orientación política de su Presidente, que decidirá su organización interna para garantizar la coherencia, la eficacia y la colegialidad de su acción. Las responsabilidades que incumben a la Comisión serán estructuradas y repartidas entre sus miembros por el Presidente. El Presidente podrá reorganizar el reparto de dichas responsabilidades a lo largo de su mandato. Los miembros de la Comisión ejercerán las funciones que les atribuya el Presidente bajo la autoridad de éste. Todo miembro de la Comisión presentará su dimisión si el Presidente, previa aprobación del Colegio, así se lo pidiere.

En consecuencia, el Tratado de Niza se mantiene fiel al principio de colegialidad pero al mismo tiempo fortalece la figura del Presidente de la Comisión, quien decide la organización interna, insta el cese de los Comisarios, designa los Vicepresidentes, distribuye y modifica, en caso necesario, las áreas de responsabilidad asignadas a los Comisarios...⁵⁴⁸ El reforzamiento de los poderes del Presidente de la Comisión obedece a la necesidad de paliar las eventuales dificultades funcionales derivadas de una Comisión de mayor tamaño.⁵⁴⁹ También es preciso tener en cuenta que el Presidente de la Comisión, a diferencia del ejecutivo de los Estados miembros, debe hacer frente a la carencia de

⁵⁴⁸ Estos poderes se derivan de la Declaración nº 32 del Tratado de Ámsterdam y de las normas de procedimiento adoptadas por la Comisión Prodi el 18 de septiembre de 1999, modificadas el 29 de noviembre de 2000, una semana antes de la conclusión del Tratado de Niza, DOCE 1999, L 252/41 y DOCE 2000, L 308/26. Las nuevas normas entraron en vigor el 1 de enero de 2001.

⁵⁴⁹ *Adapting the institutions to make a success of enlargement*, COM (2000) 34, p. 12.

homogeneidad cultural, política y de nacionalidades en la Comisión, por lo que necesita una posición fuerte.

Es preciso subrayar que, si bien la Comisión actúa de manera colegiada (art. 1 de su Reglamento interno), sus miembros puede ser asignados a determinados sectores de actividad, en los que serán especialmente responsables respecto de la preparación de los trabajos y la ejecución de las decisiones. Estas funciones no equivalen a las carteras ministeriales de los Gobiernos nacionales. Los Comisarios tampoco gozan de la competencia reglamentaria individual.

La Constitución no introduce ningún cambio sustancial en el método de designación del Presidente, pero indica claramente que cuando el Consejo Europeo proponga al PE el candidato lo hará teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Esta novedad aumenta indirectamente la importancia del Parlamento Europeo y refuerza la apuesta política que suponen las elecciones europeas. Las demás disposiciones relativas al Presidente son prácticamente idénticas a las equivalentes del TCE. En efecto, el Consejo, de común acuerdo con el Presidente electo, adoptará la lista de las demás personalidades que propone nombrar en calidad de miembros de la Comisión. Estas serán seleccionadas sobre la base de las propuestas presentadas por los Estados miembros. Los miembros de la Comisión serán elegidos en función de su competencia general, de su independencia y de su compromiso europeo –criterio este último novedoso-. Por último, el Presidente decidirá la organización interna de la Comisión y podrá reorganizar el reparto de las responsabilidades durante su mandato. También, nombrará, de entre los miembros de la Comisión, los Vicepresidentes, con excepción del Ministro de Asuntos Exteriores. Además, podrá pedir su dimisión a un Comisario sin que, como sucede actualmente, el Colegio tenga que aprobar esa petición.

En lo que hace a las atribuciones de la Comisión, destaca el “derecho de iniciativa legislativa”, esto es, elabora propuestas de nueva legislación europea,

que presenta al Parlamento y al Consejo para su aprobación. Estas propuestas deben tener por objetivo defender los intereses de la Unión y de sus ciudadanos, y no los de países o sectores industriales específicos.

Antes de presentar una propuesta, la Comisión debe reflexionar acerca de si la legislación de la UE es la mejor manera de resolver los problemas concretos que se plantean. Por esta razón, establece contacto permanente con una amplia gama de grupos de interés y con dos organismos consultivos, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones. También pide opinión a los parlamentos y gobiernos nacionales.

La Comisión sólo propondrá que la UE actúe si considera que un problema no puede ser solucionado con mayor eficacia a escala nacional, regional o local. Esta forma de resolver los problemas lo más cerca posible al responde al "principio de subsidiariedad".

En cambio, si la Comisión concluye que la legislación de la UE es necesaria, entonces elabora una propuesta donde procura satisfacer el mayor abanico posible de intereses. Para fijar los detalles técnicos, la Comisión consulta a expertos, constituidos en diversos comités y grupos de trabajo. La Comisión es dueña de su propuesta. Puede modificarla en todo momento, al menos hasta la votación final. Tiene además el derecho a estar presente en todos los órganos donde su propuesta va a ser discutida, para defenderla. Son las Direcciones Generales las que realmente conciben y elaboran las propuestas legislativas de la Comisión, pero estas propuestas sólo se convierten en oficiales cuando son adoptadas por el Colegio en su reunión semanal.

En resumidas cuentas, la Comisión es la encargada de concebir y preparar la política comunitaria. La mayor parte de las disposiciones de los Tratados exigen la propuesta de la Comisión para que el Consejo y el PE puedan adoptar un acto jurídico. Por lo tanto, en líneas generales, un acto no puede adoptarse por el Consejo/Parlamento sin la previa propuesta de la Comisión. El Consejo puede

aprobar o rechazar la propuesta de la Comisión por mayoría cualificada, pero si quiere modificarla requiere de unanimidad.

La razón de ser de este derecho radica en que la Comisión encarna el interés general del conjunto de la Unión y se presume que obra con independencia de todo interés nacional. De ahí que los Tratados le confíen la concepción y la preparación de la política y la normativa comunitaria. En definitiva, el proceso legislativo europeo preserva el interés general, definido por la Comisión, frente a los intereses de ciertos grupos de Estados.

Ni el Consejo ni el PE pueden sustituir a la Comisión en este derecho de iniciativa normativa, si bien pueden pedirle que le someta propuestas adecuadas sobre cualquier asunto que requiera la elaboración de un acto comunitario para la aplicación del Tratado (arts. 208 y 192 TCE, respectivamente). Si la Comisión no ejerce su derecho de iniciativa legislativa, el Consejo o el Parlamento pueden, en determinadas circunstancias, interponer ante el TJCE un procedimiento por omisión (art. 232 TCE). Además, el PE puede utilizar los instrumentos de control como las interpelaciones (art. 197 TCE) o la moción de censura, si estima que la falta de diligencia de la Comisión es tan grave que merece su dimisión (art. 201 TCE). En cualquier caso, cabe afirmar la Comisión posee un derecho de iniciativa normativa casi exclusivo. Son muy escasos los actos normativos del Consejo o del Consejo y del Parlamento que pueden ser adoptados sin una propuesta previa de la Comisión.⁵⁵⁰

La Constitución Europea regula la iniciativa popular en el art. I-47, par. 4. Esta disposición no menoscaba el amplísimo poder de iniciativa de la Comisión, toda

⁵⁵⁰ Las principales excepciones son cuando el Consejo decide sobre la compatibilidad de las ayudas públicas con el mercado común (art. 88.2 TCE); cuando se decide sobre las modalidades y procedimiento de asociación de países y territorios de ultramar (art. 187 TCE); cuando se trata del acta relativa a la elección del PE mediante sufragio universal, ya que le corresponde elaborar al PE el proyecto de acta (art. 190 TCE); la revisión de los Tratados corresponde a los Estados miembros y a la Comisión (art. 148 TUE); la modificación del número de jueces, abogados generales; el tratamiento económico de los diferentes cargos; la presentación de una demanda por el Consejo ante el TJCE o la intervención del Consejo en un procedimiento ya abierto.

vez que los ciudadanos sólo pueden invitar, que no obligar, a la Comisión a que presente una propuesta.

Como órgano ejecutivo de la Unión, la Comisión es responsable de gestionar y ejecutar el presupuesto de la UE. Las autoridades nacionales y locales realizan la mayor parte del gasto real, pero la Comisión se encarga de supervisarlo, bajo el ojo vigilante del Tribunal de Cuentas. Ambas instituciones deben garantizar una buena gestión financiera. El Parlamento Europeo sólo aprueba la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto si está satisfecho con el informe anual del Tribunal de Cuentas.

La Comisión también gestiona las políticas adoptadas por el Parlamento y el Consejo, como la Política Agrícola Común. Otro ejemplo es la política de competencia, donde la Comisión tiene poder para autorizar o prohibir fusiones entre empresas, garantiza que los países de la UE no subvencionen a sus industrias, distorsionando así las condiciones leyes del mercado...

Otra esfera donde se proyecta la actividad de gestión de la Comisión es la de los programas, que tienen carácter variado: desde los programas "Interreg" y "Urban", cuyo objeto es crear asociaciones transfronterizas entre regiones y contribuir a regenerar zonas urbanas degradadas, hasta el programa "Erasmus", de intercambio de estudiantes a escala europea.

Cabe por tanto afirmar que el poder de decisión autónomo está muy limitado en el caso de la Comisión. Únicamente posee un poder de decisión propio de naturaleza ejecutiva o reglamentaria en algunos ámbitos muy concretos.⁵⁵¹

⁵⁵¹ Así, poder reglamentario para establecer condiciones de estancia de los trabajadores que, después de haber ocupado un empleo, deseen permanecer en el territorio de un Estado miembro (art. 39.3 TCE); administración de los fondos estructurales (con la asistencia de Comités intergubernamentales): Fondo Social Europeo (FSE), Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), Fondo Europeo de Desarrollo (FED), Fondo de Cohesión...; poder de ejecución del presupuesto comunitario (art. 274 TCE); durante los periodos transitorios y cada vez que tiene lugar una nueva ampliación, la Comisión gestiona el ritmo y las modalidades de realización de la Unión aduanera; diversos poderes de alcance individual sobre los Estados miembros: puede decidir las medidas para suprimir discriminaciones en materia de transporte (art. 75.4 TCE); autoriza las tarifas de transporte con carácter de apoyo (art. 76 TCE); puede dirigir directivas o decisiones en materia de empresas públicas (art. 86.3 TCE), y puede suprimir o modificar ayudas concedidas por los Estados a las empresas (art. 88.2 TCE).

Existe también un poder de ejecución por atribución del Consejo descrito en el artículo 202.3 TCE.

La Comisión actúa, asimismo, como "guardiana de los Tratados": junto al Tribunal de Justicia, es responsable de garantizar la correcta aplicación de la legislación europea en todos los Estados miembros.

El fundamento jurídico de la actividad de control reside en el art. 211.1. Este precepto confía a la Comisión la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de los Tratados y del derecho comunitario. El control se extiende también a los acuerdos y normas internacionales que obligan a la Comunidad Europea, así como al cumplimiento de las sentencias del TJCE. La misión de vigilancia de la Comisión se ejerce tanto sobre los comportamientos de los Estados como, en algunos casos, sobre los particulares.

Si constata que un país de la UE no aplica una norma de la Unión y por lo tanto no cumple sus obligaciones legales, la Comisión adoptará medidas correctivas.⁵⁵²

En la escena internacional la Comisión Europea cumple un cometido relevante en la escena internacional. De un lado, comparte con el Consejo el poder de representación ante terceros Estados y ante organizaciones y conferencias internacionales (arts. 303 y 304 TCE). De otro, es la encargada de mantener todas las "relaciones apropiadas" con los órganos de la ONU y sus organismos especializados y la Organización Mundial del Comercio, así como con todas las organizaciones internacionales (art. 302 TCE). Por último, negocia los tratados internacionales en nombre de la CE, previa iniciativa del Consejo (art. 300 TCE).

Además del monopolio de la iniciativa legislativa, la doctrina subraya el papel destacado que ejerce la Comisión. En calidad de guardiana de los Tratados y

⁵⁵² Se trata del procedimiento de infracción, que de no fructificar puede derivar en sanciones impuestas por el Tribunal de Justicia.

administradora fundamental del derecho europeo de la competencia, la Comisión ejerce una influencia grande sobre el Consejo que se traduce en que éste aprueba las propuestas legislativas de aquélla.⁵⁵³

La Constitución reafirma, en su art. I-26, las funciones esenciales de la Comisión, es decir, el derecho de iniciativa, que se convierte en la norma general para la adopción de los actos legislativos, mientras que las excepciones, menos numerosas que las actuales, deben preverse de forma explícita; la función ejecutiva; el control de la aplicación del derecho comunitario; la ejecución del presupuesto y la gestión de los programas. Además, se clarifica que es la Comisión, a excepción de la PESC, quien asume la representación exterior de la Unión y toma la iniciativa de la programación anual y plurianual. La Constitución recoge, asimismo, el principio de colegialidad y de responsabilidad ante el Parlamento. Por lo demás, el art. I-26 recuerda que el mandato seguirá teniendo cinco años y que la Comisión deberá ejercer sus funciones con total independencia.

⁵⁵³ Susanne K. Schmidt: "The Commission may use its rights as a guardian of the Treaty and as an administrator of European competition law to influence Council negotiations beyond its agenda-setting powers". *Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers*. European Union Politics 1, 2000, p. 56.

IV.3.- El Parlamento Europeo.

El PE es la asamblea de todos los representantes de los Estados miembros de la Unión elegidos por sufragio universal directo por un periodo de cinco años (art. 190 TCE). Encarna el *principio democrático* de la estructura institucional europea al representar y defender los intereses de los ciudadanos. Comparte con el Consejo el *poder legislativo* y garantiza la legitimidad democrática de la normativa europea como quiera los europarlamentarios son elegidos directamente por los ciudadanos. Ejerce también el *control democrático* de todas las instituciones de la UE, y en especial de la Comisión. Junto al Consejo, forma la autoridad *presupuestaria* de la UE y puede, por tanto, influir en la determinación del gasto.

El Tratado de Ámsterdam reforzó los poderes legislativos del PE al ampliar considerablemente el ámbito de aplicación del procedimiento de codecisión. La tendencia a consolidar el papel de colegislador del Parlamento se mantuvo en el Tratado de Niza, que además le otorgó expresamente el derecho a recurrir ante el TJCE.

La Constitución Europea refuerza los poderes de colegislador del PE ya que hace extensivo a otros ámbitos el procedimiento de codecisión y concede al Parlamento el mismo poder decisorio en materia presupuestaria que el Consejo (art. I-20). Por tanto, en los ámbitos legislativos y presupuestarios, el Parlamento se sitúa en una posición similar a la del Consejo. El Parlamento ejerce, asimismo, funciones de control político y de consulta (control de la Comisión, ejecución del presupuesto), además de intervenir en las designaciones de personalidades relevantes. Así, la Constitución Europea dispone que, el PE elija al Presidente de la Comisión, por mayoría de sus miembros, a propuesta del Consejo Europeo. Esta propuesta debe tener en cuenta los resultados de las elecciones europeas.⁵⁵⁴

⁵⁵⁴ Nótese que se utiliza el vocablo elección en lugar de aprobación, empleado hasta la fecha en los Tratados, en aras de otorgar importancia a las elecciones europeas, al tiempo que pone de relieve no sólo la responsabilidad del Presidente de la Comisión, sino también de su legitimidad democrática.

El PE se reúne en Estrasburgo, Bruselas y Luxemburgo. Las sesiones plenarias mensuales, a las que asisten todos los diputados, se celebran en Estrasburgo (Francia), sede del PE. Las reuniones de las comisiones parlamentarias y las sesiones plenarias adicionales se celebran en Bruselas (Bélgica), mientras que Luxemburgo acoge las oficinas administrativas (Secretaría General).⁵⁵⁵ Cada periodo anual comprende doce sesiones: la sesión anual se inicia el segundo martes de marzo de cada año. Se denomina “periodo parcial de sesión” a la reunión que tiene lugar cada mes (que dura de tres a cinco días). El calendario de los periodos parciales de sesiones lo fija cada año el Parlamento a propuesta de la Conferencia de Presidentes. El PE también puede reunirse en sesión extraordinaria a petición de la mayoría de sus miembros, del Consejo o de la Comisión.

El Parlamento Europeo nació como la Asamblea común CECA que se amplió, tras la creación de la CEE y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, al conjunto de las tres comunidades. Estaba integrada por 142 miembros y celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo. Adoptó el nombre de "Asamblea Parlamentaria Europea"; para pasar a denominarse, a partir del 30 de marzo de 1962, "Parlamento Europeo".

Antes de la elección por sufragio directo, los miembros del PE eran designados por cada Parlamento nacional en su seno. Por ello, todos tenían un doble mandato. No obstante, los tratados fundacionales habían previsto que, posteriormente, serían elegidos por sufragio directo sobre la base de un proyecto elaborado por la propia Asamblea.

En la conferencia en la cumbre celebrada en París el 9 y el 10 de diciembre de 1974 se señaló que a partir de 1978 deberían realizarse elecciones directas y se invitó al PE a que presentara nuevas propuestas, dado que el proyecto de

⁵⁵⁵ Tal y como acordó el Consejo Europeo de Edimburgo, 11 y 12 de diciembre de 1992, confirmó el TJCE en su Sentencia de 1 de octubre de 1997 - C345195 y recogió un Protocolo del Tratado de Ámsterdam.

convenio por él aprobado en 1960 ya había quedado anticuado. En enero de 1975, el PE aprobó un nuevo proyecto. Conforme a éste, y tras superar una serie de divergencias, los Jefes de Estado y de Gobierno llegaron a un acuerdo en el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de julio de 1976.

La Decisión y el Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo se firmaron en Bruselas el 20 de septiembre de 1976, que se ha incorporado al Tratado CE [artículo 190 (138), apartado 1]. Tras su ratificación por todos los Estados miembros, el texto entró en vigor el 1 de julio de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 7 y 10 de junio de 1979.

Respecto del número de miembros, el artículo 189 del TCE dispone que no excederá de 732. Como estaba previsto que nuevos Estados miembros se adhirieran a la UE en la legislatura 2004-2009, con el subsiguiente incremento de diputados, se admitió rebasar los 732 escaños, temporalmente, para acoger a los diputados de los Estados que firmaran tratados de adhesión después de las elecciones europeas de 2004. Con la incorporación de Rumania y Bulgaria el número de parlamentarios europeos asciende a 779.⁵⁵⁶

La Constitución europea eleva a 750 el número máximo de escaños (art. I-20). No realiza, sin embargo, un reparto de escaños por nacionalidades, sino que establece que sea el Consejo Europeo el que adopte, por unanimidad, a iniciativa del propio PE y con su aprobación, una decisión europea que fije la composición a la luz de los siguientes criterios: la representación de los ciudadanos ha de ser decrecientemente proporcional, con un mínimo de 6 diputados por Estado miembro, y sin que se pueda asignar a ningún Estado más de 96 escaños.

⁵⁵⁶ En la legislatura 2004-2009, la distribución de los escaños por Estado miembro es la siguiente: Alemania, 99; Austria, 18; Bélgica, 24; Chipre, 6; Dinamarca, 14; Eslovaquia, 14; Eslovenia, 7; España, 54; Estonia, 6; Finlandia, 14; Francia, 78; Grecia, 24; Hungría, 24; Irlanda, 13; Italia, 78; Letonia, 9; Lituania, 13; Luxemburgo, 6; Malta, 5; Países Bajos, 27; Polonia, 54; Portugal, 24; Suecia, 19; Reino Unido, 78; República Checa, 24; Rumania, 35; Bulgaria, 18.

De 1952 a 1979, los diputados del PE eran designados en el seno de los Parlamentos nacionales (representación de segundo grado). Gozaban, por lo tanto, de un doble mandato. Tal y como avanzábamos, el 20 de septiembre de 1976, el Consejo adoptó una Decisión y un Acta aneja relativa a la elección de los representantes del PE mediante sufragio universal directo que ha regido, desde 1979, todas las elecciones al PE. Las elecciones se celebran cada cinco años en los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas disposiciones nacionales específicas para los comicios europeos. Se aspira a elaborar una futura “ley” electoral europea, en cumplimiento de lo dispuesto por el art. 190.4 TCE, en cuya virtud el PE elaborará un proyecto encaminado a hacer posible la elección de sus miembros por sufragio universal directo, de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes para todos.⁵⁵⁷ Hoy en día, coexisten listas regionales y nacionales. Desde los años sesenta, el PE se ha pronunciado reiteradas veces sobre cuestiones relativas al derecho electoral y ha sometido propuestas de conformidad con el artículo 138 TCE. El hecho de que hasta ahora no exista ningún procedimiento electoral uniforme para las elecciones al PE ilustra la dificultad de conciliar diferentes tradiciones nacionales.

El artículo 19.2 TCE prevé que "todo ciudadano de la Unión que resida en un Estado miembro del que no sea nacional tendrá derecho a ser elector y elegible en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en el que resida".⁵⁵⁸ Las modalidades para el ejercicio de este derecho se adoptaron el 6 de diciembre de 1993 en la Directiva 93/109/CE, transpuesta por los Estados miembros antes del 1 de febrero de 1994. Además de la exigencia de ser nacional

⁵⁵⁷ Dado que el Consejo llegó a un acuerdo sobre los distintos proyectos que el Parlamento ha ido presentando, el Tratado de Ámsterdam introdujo la posibilidad de que, a falta de un procedimiento uniforme, se establecieran unos "principios comunes".

⁵⁵⁸ Los regímenes electorales de los Estados miembros difieren todavía mucho sobre el concepto de residencia.

de un Estado miembro, las condiciones de derecho de sufragio pasivo también varían de un Estado a otro: desde la edad a la residencia.

La representación tiene carácter proporcional.⁵⁵⁹ En lo que respecta a las circunscripciones electorales, a las modalidades de candidatura y al escrutinio de los votos y a la adjudicación de escaños cada Estado miembro sigue un sistema. A diferencia de las elecciones nacionales, no existen normas particulares para las elecciones europeas salvo la limitación de los costes de la campaña electoral. Los partidos políticos no obtienen ninguna subvención estatal para la campaña electoral.

Los eurodiputados son elegidos por un periodo de cinco años. Gozan de mandato representativo, así como de privilegios e inmunidades -libertad de desplazamiento sin restricción alguna; facilidades aduaneras y de control de cambios; no pueden ser objeto de persecución, arresto o detención en razón del ejercicio de su función y gozan de inmunidad de jurisdicción penal, que solo puede levantar el propio PE. Al igual que sucedía con los Comisarios, existe un régimen de incompatibilidades - prohibición de simultanear diversas responsabilidades comunitarias (miembro de la Comisión, miembro del Consejo, Juez del TJCE...)-. Sin embargo, la condición de eurodiputado no es incompatible, en principio, con la de miembro del Parlamento nacional. Se pretende implantar un estatuto común de los diputados europeos a fin de corregir las disparidades de trato entre las distintas nacionalidades y garantizar una mayor transparencia.⁵⁶⁰ Los eurodiputados se agrupan por ideología y no por

⁵⁵⁹ A modo de ejemplo, las listas que no han obtenido el 5% de los votos en Alemania y en Francia, o el 4% de los votos en Austria y en Suecia, quedan excluidas del reparto de escaños. Hasta las elecciones de 1994, el Reino Unido había aplicado el sistema de escrutinio mayoritario (aunque en Irlanda del Norte estaba vigente el sistema de representación proporcional).

⁵⁶⁰ Tras varios años de debates, el PE alcanzó un acuerdo en junio de 2003 que fue impugnado por el Consejo por desacuerdo en la edad de jubilación, las modalidades fiscales aplicables a las indemnizaciones y todo lo relacionado con privilegios e inmunidades. Con la entrada en vigor del Tratado de Niza, el 1 de febrero de 2003, el Consejo tendrá que aprobar por mayoría cualificada el estatuto de los miembros a excepción de las disposiciones relativas al régimen fiscal. Se facilitaría de este modo el acuerdo sobre un tema pendiente desde 1998.

razón de nacionalidad.⁵⁶¹ La vocación de los partidos políticos europeos es la de contribuir a la formación de una conciencia europea y a la expresión de la voluntad política de los ciudadanos de la Unión. Así, según el 191 TCE, “los partidos políticos a escala europea constituyen un importante factor para la integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la UE”. El Tratado de Niza completó el art. 191 TCE añadiendo un fundamento jurídico claro para que el legislador, en virtud del procedimiento de codecisión, pueda establecer el estatuto político de los partidos políticos en el plano europeo, en particular en lo que se refiere a las condiciones del reconocimiento y a la normativa de la financiación de éstos. En 2004, entró en vigor el Reglamento relativo a la financiación de los partidos políticos a escala europea.

En el marco definido por el Tratado, el Parlamento organiza sus trabajos de forma autónoma. Establece su reglamento interno por mayoría de los miembros que lo componen [artículo 195 (142) Tratado CE]. Salvo disposiciones en contrario de los Tratados, el Parlamento Europeo decide por mayoría absoluta de los votos emitidos [artículo 198 (144) del Tratado CE]. Fija libremente el orden del día de la sesión plenaria, que se dedica principalmente a la aprobación de informes (elaborados por las comisiones parlamentarias), las preguntas a la Comisión y al Consejo, los debates de urgencia y las declaraciones de la Presidencia. Las sesiones plenarias son públicas.

El Parlamento celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo. Sus 20 comisiones, que preparan los trabajos de las sesiones plenarias, así como los grupos políticos y las sesiones plenarias adicionales, se reúnen la mayoría de las veces en Bruselas. Su Secretaría General está en Luxemburgo.

⁵⁶¹ En esta sexta legislatura 2004-2009, los grupos políticos son los siguientes: PPE-DE, Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y Demócratas Europeos; PSE, Grupo del Partido Socialista Europeo; ALDE/ADLE, Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa; Verts/ALE, Grupo de los Verdes/ Alianza Libre por Europa; GUE/NGL, Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/ Izquierda Verde Nórdica; IND/DEM, Grupo Independencia/Democracia; UEN, Grupo Unión por la Europa de las Naciones; NI, No inscritos.

Los eurodiputados se distribuyen en 17 comisiones parlamentarias⁵⁶², 20 delegaciones interparlamentarias y 14 delegaciones en las comisiones parlamentarias mixtas, a las que se añade la Asamblea Paritaria, constituida en el marco del Acuerdo celebrado entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico y la Unión Europea. Los asuntos que se van a debatir también son discutidos en el seno de los grupos políticos. A los plenos asisten todos los diputados. Se celebran normalmente en Estrasburgo (una semana al mes) y en ocasiones en Bruselas (dos días). En estas sesiones el PE examina la normativa en preparación y vota las propuestas de enmiendas antes de llegar a una decisión sobre el texto en conjunto. Otros puntos del orden del día pueden incluir Comunicaciones del Consejo o la Comisión sobre lo que ocurre en la Unión o el mundo.

En la dirección de los trabajos intervienen la Mesa (el Presidente y los catorce Vicepresidentes), la Conferencia de Presidentes (el Presidente y los presidentes de los grupos políticos), los cinco Cuestores, encargados de los asuntos económicos y administrativos que afecten directamente a los diputados, la Conferencia de Presidentes de Comisión y la Conferencia de Presidentes de Delegación. La duración del mandato del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Cuestores es de dos años y medio.

Por cuanto hace a la adopción de decisiones, el quórum se establece en un tercio de los miembros. Sólo es exigible su constatación si 23 diputados lo piden previamente en una votación. El sistema de votación general consiste en la mayoría absoluta de los sufragios expresados (art. 198 TCE), aunque existen diversas excepciones a esta regla.

El PE, al representar a los ciudadanos europeos, constituye el fundamento democrático de la Unión. A fin de asegurar la legitimidad democrática, el PE

⁵⁶² Las comisiones parlamentarias pueden ser permanentes o temporales, generales o especiales y comisiones de investigación (art. 193 TCE). Se forman teniendo en cuenta una representación equitativa de los Estados y las ideologías políticas.

debe estar plenamente asociado al proceso legislativo y ejercer el control político sobre las otras instituciones. Además de las competencias legislativas y de control, el PE también posee un poder general para deliberar y dar a conocer su opinión sobre todos los ámbitos de la actividad comunitaria. Las modalidades de deliberación son establecidas por el Parlamento en virtud de su poder de autoorganización. Esta actividad de deliberación cristaliza en la adopción de resoluciones de hondo calado político.

El PE participa en la elaboración de los actos legislativos comunitarios en grados diversos: consulta, dictamen conforme, cooperación, codecisión. Su papel ha evolucionado desde una participación exclusivamente consultiva a una codecisión en pie de igualdad con el Consejo. Inicialmente, la función legislativa se había atribuido casi por completo al Consejo (órgano de composición intergubernamental que representa los intereses de los Estados), correspondiendo el poder de iniciativa a la Comisión y disponiendo el PE de una simple participación consultiva. Ciertamente, los Tratados constitutivos sólo reconocieron al PE poderes consultivos en el procedimiento de adopción de decisiones y actos normativos (procedimiento de consulta, art. 250 TCE). Paulatinamente, a través de las reformas de los Tratados y de los acuerdos interinstitucionales, el PE ha adquirido mayor presencia en el procedimiento legislativo, incluso colocándose en una posición similar a la del Consejo – procedimiento de codecisión: el Consejo no puede adoptar un acto en contra de la voluntad del PE-. De este modo se ha paliado el déficit democrático en la toma de decisiones en la UE. Asimismo, el Tratado de Maastricht ha concedido al PE un derecho de iniciativa legislativa en cuya virtud éste tiene la facultad de solicitar a la Comisión que presente una propuesta normativa.

La Constitución Europea realiza una importante tarea de simplificación de los procedimientos normativos de la UE. El establecimiento del “procedimiento legislativo ordinario” (arts. I-34 y III-396), inspirado en el procedimiento de codecisión, sitúa al PE en verdadero colegislador junto al Consejo. De algún

modo, la Constitución Europea “generaliza” la codecisión al convertirla en procedimiento ordinario, vigente para la adopción de un gran elenco de disposiciones en numerosos ámbitos. No obstante, algunas leyes y leyes marco se adoptarán siguiendo otros procedimientos especiales en los que el PE tan sólo es consultado.

El control político se ejerce a través una serie de cauces entre los que cabe citar las interpelaciones y el turno de preguntas –art. 197 TCE-, el Informe General anual y los informes sectoriales, las comisiones temporales de investigación, la moción de censura y la votación de confianza.

Las interpelaciones son preguntas en las que los parlamentarios recaban de la institución interpelada una opinión, una información o una explicación sobre un asunto determinado que afecta a la competencia de la institución o en relación con las actividades de la UE. Las preguntas pueden dirigirse a la Comisión o al Consejo. Pueden ser escritas: puede plantearlas cualquier diputado; orales: corresponde formularlas a una comisión parlamentaria, un grupo político o 29 diputados. Los turnos de preguntas son diálogos breves entre los parlamentarios y la presidencia de la Comisión o del Consejo o los comisarios sobre asuntos específicos de actualidad y de interés general.

El Informe General anual es presentado por la Comisión cada mes de febrero al PE y hace referencia a todas las actividades comunitarias así como al desarrollo de las diferentes políticas. Las comisiones parlamentarias permanentes se encargan de estudiarlo. Se discute en una sesión plenaria y debe ser aprobado. Se publica en el DOCE. Los Informes sectoriales, presentados también por la Comisión, profundizan en ciertos sectores de la política comunitaria: los relativos a la evolución social y a la aplicación del derecho comunitario en los Estados miembros –de carácter anual-; los relativos a los progresos realizados para la consecución de la cohesión económica y social, la ciudadanía de la Unión, la agricultura, la política de competencia... – de carácter trienal-. Todos ellos son debatidos por el PE y se hacen públicos.

Las Comisiones temporales de investigación se constituyen en el seno del PE con objeto de examinar las alegaciones de infracción o de mala administración en la aplicación del derecho comunitario -artículo 193 (138 C) TCE-. El resultado es un informe que se presenta al Pleno, que decide darle o no publicidad. Por ejemplo, la comisión creada para examinar la gestión de la Comisión en relación con las vacas locas.

Desde 1981, el Parlamento había adoptado la costumbre de "invertir" informalmente a la Comisión pronunciándose sobre su programa. El Tratado de Maastricht (1992) institucionalizó esta práctica. Así, la Comisión, una vez designada por los Gobiernos de los Estados miembros, requiere la aprobación del PE (art. 214 TCE). El Tratado de Ámsterdam sometió además a la aprobación del Parlamento la designación del Presidente de la Comisión, con carácter previo a la de los demás miembros de la Comisión.

La moción de censura [artículo 201 (144) del Tratado CE] existe desde el Tratado de Roma. Se dirige contra la Comisión para exigir responsabilidades políticas por su gestión (art. 201 TCE). Deben promoverla por escrito, y de forma motivada, una décima parte de los diputados. Para que prospere debe ser aprobada, en votación pública y nominal, por una doble mayoría de 2/3 de los votos expresados y la mayoría de los miembros que componen el PE. Si la moción de censura prospera, los miembros de la Comisión deben dimitir colectivamente.

Otras manifestaciones del control político cristalizan en el examen de las peticiones presentadas por los ciudadanos de la Unión en ejercicio del derecho de petición ante el Parlamento Europeo –arts. 21 y 194 TCE-, así como el nombramiento del Defensor del Pueblo, que se encarga de examinar las quejas relativas a la mala administración en la actuación de las instituciones y órganos comunitarios - arts. 21 y 195 TCE-.

En el marco de esta actividad de control, el PE puede interponer recursos ante el TJCE, o adherirse a ellos, en el supuesto de eventual violación de los Tratados por otra institución. Así, dispone de un derecho de intervención, es decir, puede

alinearse con una de las partes en un asunto determinado, de los recursos de omisión y de anulación.

El PE también ejerce control en materia de política exterior, de seguridad común y de cooperación policial y judicial. En estos ámbitos, el PE tiene derecho a ser informado regularmente y puede dirigir preguntas al Consejo o formular recomendaciones. Se le consulta sobre los aspectos principales, las opciones básicas de la PESC y las medidas contempladas, a excepción de las posiciones comunes en materia de cooperación política y judicial [art. 21 (J.7) y 39 (K.3) TUE]. Esta actividad de control en los pilares segundo y tercero se ha impulsado gracias a acuerdos interinstitucionales, por ejemplo, el acuerdo interinstitucional sobre la financiación de la PESC adjunto al Tratado de Ámsterdam.

Por otra parte, el PE despliega poderes de carácter constitucional o de ratificación que se hacen visibles en la actividad de conclusión de los Tratados internacionales celebrados por la CE. Salvo los de carácter comercial, todos los Tratados requieren la consulta previa del PE -emite un dictamen jurídicamente no vinculante-. No obstante, desde el Acta Única Europea (AUE), la celebración de los tratados de adhesión de nuevos Estados miembros y de los acuerdos de asociación y cooperación (art. 310 TCE) exige el dictamen conforme del Parlamento. En lo relativo a los demás tratados internacionales, el procedimiento se aplica, también a partir del AUE, a los acuerdos que tengan implicaciones financieras importantes para la Comunidad (en sustitución del procedimiento de concertación instituido en 1975) y desde el Tratado de Maastricht a los acuerdos que crean un marco institucional específico al organizar procedimientos de cooperación, o los causantes de la modificación de un acto adoptado de conformidad con el procedimiento de codecisión. Se someten, asimismo, al dictamen conforme del Parlamento –con el Tratado de Maastricht- los actos relativos al procedimiento electoral y -con el Tratado de Ámsterdam- los procedimientos encaminados a sancionar a un Estado miembro en caso de violación grave y persistente de principios fundamentales de la Unión. En estos

supuestos, el Consejo no puede concluir un Tratado si el PE no emite el dictamen o adopta un dictamen negativo, por lo que el PE dispone *de facto* de un poder de bloqueo.

El poder de decisión en materia presupuestaria es compartido por el PE y el Consejo. Las competencias del PE aumentaron a partir de los Tratados de 22 de abril de 1970 (en vigor desde el 7 de enero de 1971) y de 22 de julio de 1975 (en vigor desde el 1 de junio de 1977), que instauraron un modelo de financiación mediante recursos propios remplazando el sistema de las aportaciones nacionales. Las competencias presupuestarias se ponen en marcha mediante el procedimiento presupuestario –arts. 268-280 TCE-.⁵⁶³ El PE tiene la decisión definitiva sobre los gastos no obligatorios –es decir, no exigidos por una norma jurídica-, así como la posibilidad de rechazar en bloque el proyecto de presupuesto. Igualmente, es el Presidente del PE quien declara formalmente aprobado el presupuesto.

La Constitución incrementa las competencias del PE en el marco del procedimiento presupuestario (arts. III-403-409) que, en lo sucesivo, sigue los esquemas del procedimiento ordinario, con una lectura única y una conciliación entre el Parlamento y el Consejo. Asimismo, se elimina la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, con lo que se extiende la influencia del PE al conjunto del presupuesto.

En resumen, cabe afirmar que el PE ha asistido a un paulatino incremento de sus competencias. Así, la sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad comportó una primera

⁵⁶³ El PE participa desde la fase de preparación, en particular, en lo relativo a las orientaciones generales y a la naturaleza de los gastos. Durante el debate del presupuesto, tiene la facultad de proponer enmiendas a los gastos no obligatorios, pero únicamente propuestas de modificación a los gastos obligatorios. Es el PE el que aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución, examina el informe general anual y aprueba la gestión en la ejecución.

ampliación de las competencias del PE en materia presupuestaria, cuyo alcance se concretó en el Tratado de Luxemburgo, firmado el 22 de abril de 1970. El 22 de julio de 1975 se firmó en Bruselas un segundo Tratado relativo a esta misma cuestión, por el que se reforzaban las competencias del PE.

El Acta Única otorgó al PE un papel reforzado en algunos ámbitos legislativos (procedimiento de cooperación) y sometido a su dictamen conforme los tratados de adhesión y de asociación.

El Tratado de Maastricht, al introducir el procedimiento de codecisión para determinados ámbitos legislativos y ampliar el procedimiento de cooperación a otros, señaló el inicio de la evolución del PE hacia un papel de verdadero colegislador. Al concederle el poder de aprobar la composición definitiva de la Comisión, ha dado un paso importante para el reforzamiento de su control político sobre el Ejecutivo europeo.

Mediante la ampliación del procedimiento de codecisión a la mayor parte de los ámbitos legislativos y la reforma de dicho procedimiento, el Tratado de Ámsterdam ha confirmado el cometido del PE como órgano colegislador en pie de igualdad con el Consejo. Al someter a su aprobación previa el nombramiento del presidente de la Comisión (tras su designación por los Estados miembros), reforzó todavía más su control sobre el Ejecutivo.

El Tratado de Niza refuerza el papel institucional del Parlamento mediante la previsión de nuevos supuestos en los que la intervención europea debe producirse vía codecisión, el reconocimiento de su legitimación privilegiada para recurrir en anulación ante Luxemburgo -quedando así equiparado a este respecto al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros- y para instar ante el Tribunal de Justicia el control previo de compatibilidad con el Tratado de los acuerdos internacionales a celebrar por la Comunidad con terceros Estados u organizaciones.

La Constitución Europea fortalece la figura del Parlamento en los ámbitos legislativo –generaliza la codecisión- y presupuestario, además de preservar las funciones de control político y de intervención en los nombramientos de ciertas personalidades favoreciendo, de este modo, los principios democráticos en el seno de la Unión.

La construcción europea ha incidido también en los Parlamentos nacionales. Precisamente, al radicar su esencia en la transferencia de competencias a favor de instituciones supranacionales ha mermado el papel de los Parlamentos nacionales desde la perspectiva de cuerpo legislativo, presupuestario y de control del ejecutivo.⁵⁶⁴ En consecuencia, los Parlamentos nacionales han procurado establecer lazos de cooperación con el PE en aras de recuperar parte de la influencia perdida y de asegurar conjuntamente el carácter democrático de la construcción europea. Por su parte, el PE ha sostenido que el mantenimiento de relaciones con los PN contribuiría a reforzar su legitimidad y a acercar Europa a los ciudadanos.

Desde un prisma evolutivo, la progresiva ampliación de las competencias del PE, fruto de las sucesivas reformas de los Tratados, ha conllevado una disminución de las atribuciones de los Parlamentos nacionales. Tradicionalmente, el PE y los PN mantenían vínculos orgánicos ya que los eurodiputados eran designados entre los diputados de los PN. A partir de 1979, la elección del PE por sufragio universal directo rompió estos vínculos. Durante una década apenas hubo relación entre ambas instancias: la cuestión se reduce a las respectivas instancias nacionales con muy diversa intensidad en cada caso. En 1989, se hizo sentir la necesidad de reanudar la cooperación: se establecieron contactos y se buscaron instrumentos susceptibles de reemplazar los vínculos orgánicos anteriores. El Tratado de Maastricht pone en el primer plano de discusión la transferencia de

⁵⁶⁴ Conviene tener presente que el mayor beneficiario de la transferencia de competencias ha sido el Consejo. El PE, sin embargo, no ha recibido los poderes que le hubieran permitido desempeñar las tareas propias de un Parlamento, por lo que se habla de "déficit democrático" estructural en el entramado europeo.

competencias estatales esenciales. Precisamente, debido a dicha transferencia, la opinión pública ejerció fuerte presión sobre algunos gobiernos que, en consecuencia, consideraron seriamente la conveniencia de fortalecer la legitimidad democrática en la organización y el funcionamiento del sistema europeo. Entre las iniciativas que se barajaron en pro del principio democrático destacan, de un lado, incrementar la presencia del PE –que encarna a los ciudadanos de la UE- y de los PN; de otro, abrir cauces de participación a favor de las entidades subestatales, regionales y locales (creación del Comité de las Regiones).

El Tratado de Maastricht contribuyó decisivamente a la creación de un procedimiento específico de la participación de los PN en la actividad comunitaria. Sus Declaraciones anejas nº 13 y 14 disponen, de un lado, el respeto del papel de los PN en el funcionamiento de la Unión Europea -deben ser informados por sus Gobiernos respectivos de las propuestas legislativas europeas "con antelación suficiente" y, si fuera necesario, mantener conferencias comunes- ; de otro, la cooperación PE/PN a través de la intensificación de los contactos, intercambio de información, organización de reuniones regulares...

En la misma línea, el Protocolo nº 13 sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales anejo al Tratado de Ámsterdam impulsa una mayor participación de éstos.⁵⁶⁵ Contempla, en particular, una transmisión más rápida de los documentos de consulta⁵⁶⁶ –libros blancos, verdes y comunicaciones- y de las propuestas legislativas de la Comisión a fin de que los PN puedan examinarlos con anterioridad a la adopción de la decisión por el Consejo. Se trata de una obligación que incumbe a la Comisión –remitir documentos de consulta y comunicaciones a los Gobiernos- como para los Gobiernos –enviar las propuestas legislativas de la Comisión a los PN-. El aspecto más significativo es

⁵⁶⁵ Conviene tener presente que el Protocolo, a diferencia del valor meramente interpretativo de la Declaración, se incorpora al Tratado con el mismo rango y fuerza vinculante que su articulado.

⁵⁶⁶ Los documentos de consulta, pese a no gozar de fuerza vinculante, tienen considerable importancia toda vez que con frecuencia dan lugar a propuestas legislativas e incluso a de reforma de los Tratados.

el establecimiento de un plazo obligatorio durante cuyo transcurso el Consejo no puede adoptar acuerdos: seis semanas desde que la Comisión remite al PE y al Consejo su propuesta y ésta se incluye en el orden del día de la reunión del Consejo, no de la celebración. De la inclusión en el orden del día a la celebración de la reunión suelen mediar 14 días.⁵⁶⁷ Este plazo permite a los PN examinar las propuestas comunitarias e influir en sus respectivos Gobiernos sobre la posición a adoptar en el Consejo. No obstante, las seis semanas no suponen un tiempo muerto en el procedimiento legislativo. Por el contrario, durante ese tiempo el PE debe pronunciarse en primera lectura y el COREPER examinar el asunto. No hay, por tanto, dilación en el procedimiento.

El plazo de seis semanas puede ser exceptuado por el Consejo “por motivos de urgencia”, en cuyo caso deberán quedar explícitos en el acto o posición común que adopte.

Con todo, algunos aspectos son susceptibles de mejora. De un lado, la Comisión podría remitir directamente las propuestas legislativas a los PN, pues los Gobiernos no siempre las trasladan a los PN con tiempo suficiente para que éstos puedan llevar a cabo el examen parlamentario.⁵⁶⁸ De otro, el examen parlamentario podría versar no sólo acerca de la propuesta legislativa, sino del seguimiento de ésta en las distintas fases del procedimiento.⁵⁶⁹

Asimismo, el Protocolo nº 13 se refiere a la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos, COSAC, indicando que podrá dirigir a las instituciones europeas contribuciones basándose en proyectos de textos normativos, en especial las propuestas legislativas relacionadas con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia, la aplicación del principio de subsidiariedad y las cuestiones relativas a los derechos fundamentales. En

⁵⁶⁷ Reglamento interno del Consejo, art. 3.1, aprobado por Decisión del Consejo de 5 de junio de 2000, 2000/396/CE, CECA, EURATOM.

⁵⁶⁸ El punto 7 de la XXIV COSAC pone de manifiesto los citados retrasos.

⁵⁶⁹ Así sucede en los sistemas británico y danés.

cualquier caso, se incide igualmente en que las aportaciones de la COSAC no vinculan en absoluto a los parlamentos nacionales ni prejuzgan su posición.

El Tratado de Niza, en su Declaración nº 23, relativa al futuro de la Unión, apela a un debate más amplio y profundo en el que deben participar los Parlamentos nacionales. Asimismo, establece que el proceso de ampliación y profundización debe plantearse, entre otras cuestiones, la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea. Reconoce también la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados miembros.

En los últimos tiempos, los PN han ejercido cierta actividad de control sobre la acción de sus Gobiernos en el plano europeo como consecuencia de reformas constitucionales, de compromisos gubernamentales o de modificaciones en sus propios métodos de funcionamiento. Sus comisiones especializadas en asuntos europeos se han convertido en figura clave en esta evolución así como en la cooperación con el PE. Entre los instrumentos que han favorecido la cooperación, cabe citar las Conferencias de presidentes de asambleas parlamentarias de la Unión Europea⁵⁷⁰ y la Conferencia de las comisiones parlamentarias especializadas en asuntos comunitarios ("COSAC")⁵⁷¹. Finalmente, en todos los Parlamentos nacionales se han establecido procedimientos de información y control en asuntos comunitarios, bastante diversos ya que influyen en ellos factores muy diferentes: tradición parlamentaria

⁵⁷⁰ Se instituyeron en 1981. Reúnen a los Presidentes de los PN y al Presidente del PE y se celebran cada dos años. Abordan cuestiones concretas de cooperación entre los PN y el PE.

⁵⁷¹ Propuesta por el Presidente de la Asamblea Nacional francesa, esta conferencia reúne cada seis meses, desde 1989, a las comisiones de los Parlamentos nacionales especializadas en asuntos europeos y a seis diputados del PE, bajo la dirección de los dos Vicepresidentes encargados de las relaciones con los parlamentos nacionales. La convoca el Parlamento del país que ostenta la Presidencia de la Unión y se prepara en común por el PE y por los Parlamentos de la troika. Cada conferencia se dedica a temas importantes de la integración europea, pero sin tomar decisiones; su función es consultiva y de coordinación parlamentaria. Los acuerdos a los que llega se alcanzan por consenso.

y papel que el Parlamento ocupa en el sistema político, sistema de partidos políticos –disciplina parlamentaria-, naturaleza de los gobiernos –si son de coalición, de un partido con mayoría suficiente-, grado de aceptación de la integración europea y nivel de consenso entre los partidos parlamentarios, estructura jurídica-constitucional del Estado... Los contactos entre grupos políticos del PE de los PN varían según el país de que se trate. La cooperación administrativa se presenta bajo la modalidad de cursillos de formación en los servicios del PE y de intercambios de funcionarios. La información mutua sobre los trabajos de los parlamentos, en particular en materia legislativa, tiene una importancia cada vez mayor.

IV. 4.- El Tribunal de Justicia de la UE y el Tribunal de Primera Instancia.

A) El Tribunal de Justicia de la UE.

El TJUE fue creado por los Tratados constitutivos de la CECA (1951) y de la CEE y CEEA (1957). Es común a las dos Comunidades que han pervivido tras la desaparición de la CECA en julio de 2002. Encarna el poder judicial de las CCEE compartido con los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y, desde 1989, con el Tribunal de Primera Instancia (TPI). Según el TCE, la función de ambos consiste en garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación del Derecho de la Unión.⁵⁷² Esta definición general de sus tareas adquiere carácter específico en la distribución expresa de competencias contenida en los Tratados.

De conformidad con los arts. 221-224 TCE, el TJUE está compuesto por un juez por Estado miembro. Los jueces eligen entre ellos un Presidente por un periodo de tres años, renovable, y nombran un Secretario.

Los jueces están asistidos por ocho abogados generales.

El número de jueces del TJUE, en las perspectivas de la ampliación, era una cuestión delicada y muy discutida, precisamente porque hasta Niza los Tratados no contemplaban la relación entre nacionalidad y pertenencia al TJUE. El propio TJUE había manifestado su temor de que de mantenerse el criterio de un juez por Estado miembro, se atravesara la frontera indivisible que separa a un órgano jurisdiccional colegiado de una asamblea deliberante. Igualmente, puesto que la mayoría de los asuntos serían juzgados en Sala, podría ponerse en peligro la coherencia de la jurisprudencia. Por otra parte, la presencia de un juez de cada Estado miembro, según el TJUE, se estimaba beneficiosa, de un lado, para la legitimidad de la propia institución, toda vez que la justicia emana así de todos

⁵⁷² Ambas instancias jurisdiccionales tienen su sede en Luxemburgo.

los ciudadanos de la Unión encarnados en sus respectivos jueces; de otro, para el desarrollo armonioso de la jurisprudencia, que reflejaría de este modo las distintas concepciones jurídicas imperantes en los Estados miembros y, por tanto, los fallos del TJUE serían bien acogidos en aquellos.⁵⁷³ El Tratado de Niza, al consolidar el principio de que el TJUE estará compuesto por un juez de cada Estado miembro, se inclina por la opción de que el TJUE sea de algún modo portador de las tradiciones jurídicas nacionales. La consagración de este principio excluye, por tanto, que el número de jueces pueda aumentar por decisión unánime del Consejo –solución anterior a Niza-. No obstante, la nueva regulación no dirime los problemas que se plantearán en las votaciones del Pleno en el supuesto de que la Unión estuviera en algún momento integrada por un número par de Estados miembros, teniendo en cuenta que no existe voto de calidad del Presidente.

Los jueces son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros por un periodo de seis años. Su mandato es renovable sin limitación alguna. Cada tres años se produce una renovación parcial de los jueces. Dicha renovación afectaba alternativamente a ocho y siete jueces.⁵⁷⁴ Deben ser “personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio, en sus respectivos países, de las más altas funciones jurisdiccionales o que sean jurisconsultos de reconocida competencia”. En el ejercicio de sus funciones, deben actuar en conciencia y con toda imparcialidad, guardar el secreto de las deliberaciones así como la discreción permanente tras la finalización de su mandato y residir en Luxemburgo. Precisamente, para garantizar la imparcialidad e independencia, durante su mandato no pueden asumir ninguna función política o administrativa ni ejercer ningún tipo de actividad profesional, sean o no remuneradas. Tampoco pueden

⁵⁷³ Informe sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea, de 1995.

⁵⁷⁴ En virtud del art. 13 del Acta relativa a las condiciones de adhesión de los diez nuevos Estados miembros, cada tres años se renovarían alternativamente doce y trece jueces.

intervenir en ningún caso en el que hubieran participado anteriormente toda vez que existe la posibilidad de recusación por parte de los litigantes.

Entre las prerrogativas, destaca la inmunidad total de jurisdicción por cualquier tipo de acto cometido durante su mandato. A su término, conservan inmunidad respecto de los actos oficiales. Asimismo, cabe reseñar la inamovilidad del mandato: sólo pueden ser relevados de sus funciones por decisión unánime de los demás miembros del TJUE.

La función del Abogado General consiste en “presentar públicamente, con toda imparcialidad e independencia, conclusiones motivadas sobre los asuntos que, de conformidad con el Estatuto del TJUE, requieran su intervención”. Las conclusiones son una propuesta motivada de solución del litigio, que el Abogado General presenta, con toda imparcialidad e independencia, al final de la fase oral y cuyo objetivo es facilitar la labor de los jueces a la hora de elaborar la sentencia. Se publican conjuntamente con la sentencia y contribuyen a la formación y al desarrollo de la jurisprudencia del TJUE.

Tradicionalmente, el Abogado General intervenía en todos los procedimientos. El Tratado de Niza no precisa la determinación de qué asuntos exigen su intervención. En su nueva redacción, el art. 222.2 TCE, remite al Estatuto la determinación de los asuntos que requieren la intervención del Abogado General. El Estatuto, por su parte, mantiene la intervención del Abogado como regla general, siendo la excepción el supuesto de que el TJUE pueda decidir sin oír al Abogado general cuando un asunto no plantee ninguna cuestión de derecho nueva el TJUE. Conviene dilucidar qué se entiende por “cuestión de Derecho nueva”.

El régimen de obligaciones, incompatibilidades y prerrogativas es idéntico al de los jueces.

El Secretario es nombrado por los miembros del Tribunal por un período de seis años, susceptibles de renovación. Desempeña importantes funciones administrativas -tiene a su cargo los servicios administrativos, la gestión financiera y la contabilidad del Tribunal; es responsable de los archivos; custodia los sellos; se encarga de las publicaciones del Tribunal...- y procesales -recibe y verifica la regularidad de las demandas; se ocupa de la recepción, transmisión y conservación de los documentos, etc.-. En general, asiste a los Jueces y Abogados en el ejercicio de sus funciones y acude a todas las sesiones para levantar acta.

El TJUE funciona en salas de tres, cinco o siete jueces, o bien en pleno (art. 221 TCE). La elección de una u otra formación depende de la complejidad jurídica de cada asunto y de la existencia o no de una jurisprudencia asentada en la materia, aunque deberá actuar en pleno cuando lo solicite un Estado o una institución europea que sean partes en el proceso.

Fruto de una Decisión del Consejo de 1999, el Tribunal de Justicia puede dictar resoluciones como "órgano unipersonal", siempre que concurren una serie de elementos y supuestos fácticos.⁵⁷⁵ Respecto de los elementos, es preciso reseñar la ausencia de dificultad de las cuestiones de hecho o de derecho suscitadas, la escasa importancia del asunto y la no concurrencia de otras circunstancias particulares que permitan al Juez Ponente actuar como órgano unipersonal. Respecto de los supuestos de hecho, conviene subrayar los asuntos relativos a los funcionarios de las Comunidades, los recursos directos interpuestos por personas físicas o jurídicas contra las decisiones adoptadas por el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo de las que sean destinatarios o que les afecten directa e individualmente, así como los recursos directos en materia de responsabilidad no contractual de la Comunidad, siempre que dichos asuntos se refieran a cuestiones que ya hayan sido objeto de jurisprudencia

⁵⁷⁵ Reglamento de procedimiento aprobado el 2 de mayo de 1991. Al igual que sucede en el procedimiento ordinario, las partes deberán estar representadas, siempre que no se trate de las instituciones comunitarias, por un abogado facultado para el ejercicio profesional en cualquiera de los Estados miembros.

reiterada o formen parte de una serie de asuntos afines en uno de los cuales haya recaído ya una resolución definitiva, así como aquellos asuntos en los que el Tribunal de Justicia sea competente para resolver en virtud de una cláusula compromisoria contenida en un contrato celebrado por la Comunidad o por cuenta de ella.

Precisamente, este funcionamiento en Salas –a diferencia del Pleno como venía siendo acostumbrado- se articula para suavizar las dificultades que puede plantear la resolución de asuntos sometidos a la jurisdicción de un Tribunal con un número elevado de miembros, derivado de la reforma de Niza.⁵⁷⁶

La jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha influido notablemente en la evolución del Derecho europeo; en particular, en las relaciones Estados miembros - UE, así como en materia de protección jurídica de las personas físicas. El TJUE despliega su actividad sobre el control de las infracciones de derecho comunitario cometidas por los Estados miembros mediante el recurso de incumplimiento; el control de la legalidad de la actividad o inactividad de los órganos comunitarios mediante el recurso de anulación, el recurso de omisión y la excepción de ilegalidad; la cuestión prejudicial de interpretación; el examen de la validez de los actos de las instituciones a través de la cuestión prejudicial de apreciación de validez; los recursos de casación contra las resoluciones del Tribunal de Primera Instancia; emitir dictámenes sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales con los Tratados europeos, que pueden solicitar el Consejo, la Comisión y los Estados miembros. El Tratado de Niza extiende al PE no sólo esta facultad, sino también la legitimación para interponer el recurso de anulación. –art. 230 TCE-, reforzando en suma el elemento democrático en el funcionamiento de la UE. El Tratado de Niza ha atribuido nuevos ámbitos de actuación al Tribunal. Así, extiende la competencia del TJUE al conocimiento de

⁵⁷⁶ BACIGALUPO SAGESSE, M.: “El Tratado de Niza procura paliar los riesgos que comporta la opción por mantener el principio de un juez por cada Estado miembro. (...) A tal fin, el Tratado invierte la actual regla (que naturalmente tiene excepciones, previstas en el Reglamento de Procedimiento) según la cual el TJCE actúa en Pleno”. *Una Nueva Arquitectura Jurisdiccional para la UE*. Revista de Derecho de la UE, nº 3-2º, semestre 2002, p. 238.

las cuestiones exclusivamente procedimentales relativas al control del cumplimiento del principio democrático por parte de los Estados miembros recogido en el art. 7 TUE. Por tanto, los aspectos materiales –constatación de la violación, imposición de la sanción prevista en el Tratado y modificación o revocación de la misma- no son susceptibles de recurso alguno ante el TJUE. Asimismo, al TJUE se pueden atribuir nuevas competencias en materia de propiedad industrial.

En general, las funciones esenciales del TJUE consisten en asegurar el respeto del reparto de competencias entre la Unión y sus Estados miembros y entre las Instituciones europeas entre sí; garantizar una interpretación y aplicación uniforme del Derecho de la UE en todos los Estados miembros y contribuir al desarrollo armonioso del Derecho europeo. Estas funciones cristalizan en la resolución de litigios entre los Estados miembros, las instituciones entre sí, Estados y UE, particulares y UE.

El Tratado de Maastricht reconocía la jurisdicción limitada –condicionada a la voluntad de los Estados miembros de someter los litigios al TJ- en el tercer pilar. El Tratado de Ámsterdam, al incluir los asuntos de "visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas" en el ámbito de la legislación comunitaria, y no ya en el intergubernamental del Tratado UE, los sometió también a la revisión jurisdiccional. Las medidas relativas al mantenimiento del Estado de Derecho y la supresión de los controles fronterizos quedan excluidas de la jurisdicción del Tribunal.⁵⁷⁷

La reforma acometida por Niza tiene gran trascendencia para el sistema jurisdiccional europeo.⁵⁷⁸ De un lado, simplifica el bloque normativo que regula la institución jurisdiccional europea. Así, unifica el Estatuto del TJUE en un

⁵⁷⁷ LINDE PANIAGUA E./ MELLADO PRADO P. (Dirs.). *El Futuro de la Unión Europea: después de Ámsterdam, ¿qué?*. Colex, Madrid, 1999, p. 137 y ss.

⁵⁷⁸ JOHNSTON, A. "Judicial Reform and Treaty of Nice". *Common Market Law Review*, nº 38.3, junio 2001, p. 499 y ss.

Protocolo anejo al Tratado y a los Tratados constitutivos, común para la UE y las dos Comunidades. Deroga, igualmente, la Decisión 88/591/CECA, CEE, EURATOM, de 24 de octubre de 1988, sobre composición, competencias y funcionamiento del TPI, cuyos contenidos forman ahora parte bien de los Tratados, bien del Estatuto. De otro lado, el Tratado de Niza “desconstitucionaliza” la regulación del sistema jurisdiccional europeo⁵⁷⁹, en la medida en que diversos aspectos antes contenidos en los Tratados ahora son objeto de regulación por el Protocolo sobre el Estatuto TJUE. A este respecto, es conveniente subrayar que si bien el Protocolo debe ser considerado, desde criterios formales, Derecho originario, sin embargo, su régimen de reforma presenta mayor flexibilidad que el de los Tratados. Finalmente, la flexibilización se extiende asimismo al régimen de reforma de los Reglamentos de Procedimiento del TJUE y del TPI cuya modificación no exigirá ya, a la luz del Tratado de Niza, la aprobación del Consejo por unanimidad, sino tan sólo por mayoría cualificada.

Los acuerdos internacionales entre los Estados miembros han definido las competencias del Tribunal de Justicia fuera del marco del Derecho comunitario.

El Tribunal de Justicia ha demostrado ser un elemento importante de la integración europea. Su sentencia de 15 de julio de 1964, en el Asunto Costa /ENEL acuñó el principio de primacía del derecho europeo frente a las disposiciones nacionales. De forma similar, su sentencia de 5 de febrero de 1963, en el Asunto Van Gend & Loos, estableció el principio de efecto directo.

Otras decisiones importantes se refieren a la protección de los derechos humanos⁵⁸⁰, al derecho de establecimiento⁵⁸¹, a la libre circulación de los

⁵⁷⁹ FERNÁNDEZ PÉREZ, B. “El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea”. *La Ley*, nº 5238, de 1 de febrero de 2001, p.3.

⁵⁸⁰ Sentencia de 14 de mayo de 1974, Asunto Nold, en la que el Tribunal enunció que los derechos fundamentales forman parte integrante de los principios generales del Derecho.

productos⁵⁸², así como a las competencias exteriores de la Comunidad⁵⁸³ y, más recientemente, aquellas que fijan la responsabilidad del daño de los Estados miembros que no hayan transpuesto una directiva al Derecho nacional o que no lo hayan hecho a tiempo, y otras en materia de seguridad social y de competencia.

Conviene destacar, en la misma línea, la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal respecto de las infracciones de Derecho comunitario cometidas por los Estados miembros, indispensable para el buen funcionamiento del mercado común.

Por último, uno de los principales méritos del Tribunal ha sido enunciar el principio de que los Tratados no deben interpretarse de manera rígida, sino ser considerados a la luz del estado de integración y de los objetivos establecidos por los propios Tratados. Este principio ha permitido a la Comunidad legislar en determinados ámbitos que no son objeto de disposiciones concretas en los Tratados, por ejemplo, el de la lucha contra la contaminación.

B) El Tribunal de Primera instancia.

El TPI nace en virtud de la Decisión de 24 de octubre de 1988 del Consejo, adoptada sobre la base del AUE, que contemplaba la posibilidad de crear un Tribunal de Primera Instancia por decisión unánime del Consejo, a instancia del Tribunal de Justicia y previa consulta a la Comisión y al Parlamento Europeo. El Tribunal de Justicia solicitó la creación de dicho tribunal en una comunicación al Consejo el 29 de septiembre de 1987. Recibido el dictamen favorable de la Comisión y del Parlamento, el Consejo aprobó la decisión de crear un Tribunal

⁵⁸¹ Sentencia de 8 de abril de 1976, Asunto Royer, en la que el Tribunal confirmó el derecho de los nacionales de un Estado miembro a residir en el territorio de otro Estado miembro, con independencia del permiso de residencia que pueda concederles el Estado de acogida.

⁵⁸² Sentencia de 20 de febrero de 1979, Asunto "Cassis de Dijon", en la que el Tribunal estableció que todo producto legalmente fabricado y comercializado en un Estado miembro debe ser en principio admitido en el mercado de cualquier otro Estado miembro.

⁵⁸³ Sentencia de 31 de marzo de 1971, Asunto Comisión/Consejo, en la que reconoció a la Comunidad la competencia para concluir acuerdos internacionales en las esferas que son objeto de normas comunitarias.

de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 24 de octubre de 1988. El Tribunal empezó a funcionar el 1 de noviembre de 1989.

Nace con la pretensión de mejorar la protección judicial en los recursos que requieren un examen profundo de hechos complejos –asuntos de competencia, *dumping*, ayudas de Estado y litigios sobre funcionarios- y reducir el volumen de trabajo del TJUE de modo que éste pueda desarrollar su cometido esencial, velar por la interpretación uniforme del derecho comunitario en todos los Estados miembros.

El Tratado de Niza establece que este Tribunal “contará al menos con un juez por Estado miembro”, remitiéndose al Estatuto la determinación del número concreto de jueces (art. 224 TCE). Los jueces eligen entre ellos un Presidente por un periodo de tres años. Su mandato es renovable. El art. 48 del Estatuto lo ha fijado, a la entrada en vigor del Tratado de Niza, en 15.

Se mantiene, también en el caso del TPI, el principio de un juez por Estado miembro, no haciéndose uso de la posibilidad contemplada en el Tratado de establecer un número de jueces superior al de Estados miembros.

El nombramiento se atiene a las mismas condiciones que los jueces del TJUE.

Por otro lado, el Tratado de Niza, introduce también la posibilidad, cuya concreción se remite al Estatuto, de que el “TPI esté asistido por Abogados Generales” –art. 224 TCE-. El Estatuto, sin embargo, no hace efectiva esta cláusula y mantiene la regulación anterior a la reforma de Niza. Así, “los miembros del TPI podrán ser llamados a desempeñar las funciones de Abogado General” en los supuestos establecidos en su Reglamento de Procedimiento –art. 39 del Estatuto-.

El TCE establecía que el TPI conocía en primera instancia de los recursos interpuestos por los particulares –funcionarios, agentes de la UE, cualquier persona física o jurídica- contra las CCEE. Por su parte, el TJUE conocía en exclusiva de los recursos interpuestos por los Estados miembros y las Instituciones europeas, los recursos de incumplimiento, las cuestiones prejudiciales, los recursos de casación contra las resoluciones del TPI, los dictámenes del art. 300 TCE y los litigios que surgieran en el marco del Tercer Pilar (art. 35 TUE).

El Tratado de Niza ha modificado sustancialmente el reparto competencial entre ambas instancias al atribuir al TPI una competencia general para conocer en primera instancia de todos los recursos directos, al margen de quién los interponga –particulares, instituciones, Estados-⁵⁸⁴ , También atribuye al TPI el conocimiento de los recursos de casación o, excepcionalmente de apelación, contra las resoluciones emanadas de las futuras Salas jurisdiccionales creadas en virtud del 225.1.2. Por lo tanto, con la asunción de estas funciones, el TPI dejará de ser un mero tribunal de primera instancia para configurarse como un tribunal de segundo grado, incluso de naturaleza casacional. En tercer lugar, le otorga competencia para conocer de las cuestiones prejudiciales planteadas, en virtud del art. 234 TCE, en materias específicas determinadas por el Estatuto de la institución –art. 225.3 TCE-. No obstante, el TPI podrá declinar su competencia y remitir el asunto al TJUE cuando considere que éste “requiere una resolución de principio que pueda afectar a la unidad o coherencia del Derecho comunitario” –art. 225.3.2 TCE-. El Tratado de Niza quiebra en parte el monopolio del TJUE en materia prejudicial.

⁵⁸⁴ Salvo: 1) el recurso de incumplimiento, del que sigue conociendo en exclusiva el TJUE; 2) de los que, en aras de descargar al TPI, se atribuyan a una sala jurisdiccional; 3) de los que el Estatuto reserve al TJUE. Frente a las resoluciones del TPI en los recursos directos, cabe interponer un recurso de casación ante el TJUE limitado a cuestiones de Derecho, en las condiciones y dentro de los límites fijados en el Estatuto (art. 225.1.2, TCE);

A diferencia de lo que sucede con las resoluciones dictadas por el TPI en los recursos directos, las que dicte en el ejercicio de su nueva competencia prejudicial y en los recursos interpuestos contra las decisiones de las salas jurisdiccionales, no serán, de conformidad con Niza, susceptibles de recurso de casación ante el TJUE, sino que tan sólo podrán ser “reexaminadas” con carácter excepcional por el TJUE “en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o coherencia del Derecho comunitario”.⁵⁸⁵

Es conveniente señalar que tanto la competencia general atribuida al TPI para conocer de los recursos directos –con las excepciones indicadas arriba- como la relativa a las cuestiones prejudiciales no son efectivas con la entrada en vigor del Tratado de Niza, sino que su eficacia depende de lo que disponga el Estatuto en su nueva redacción.⁵⁸⁶

Este reparto competencial emprendido por el Tratado de Niza adquiere una magnitud insospechada pues implica en realidad la configuración de una nueva arquitectura jurisdiccional para la UE. La posición del TPI sale notablemente fortalecida: no sólo tiene su regulación en el propio Tratado –y no en una Decisión del Consejo como hasta la fecha-, sino que potencialmente las nuevas disposiciones lo facultan para conocer de todo tipo de asuntos. En resumen, el TPI, lejos de ser un mero tribunal agregado al TJUE, emerge ahora como el órgano jurisdiccional europeo de derecho común mientras, correlativamente, el TJUE se transforma en órgano supremo de la jurisdicción europea, casacional, si cabe. Ciertamente, el TJUE sólo actuará como primera (y única) instancia cuando

⁵⁸⁵ El Informe elaborado por el *Grupo de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas* lo asemeja a una especie de recurso de “casación en interés de la ley”. *Código de la Unión Europea*, 2º ed., pp. 339 y ss.

⁵⁸⁶ En este sentido, el Estatuto, aprobado conjuntamente con el Tratado de Niza, preserva en ambos casos la situación actual. Así, el nuevo art. 51 del Estatuto del Tribunal restringe el ámbito de aplicación del art. 225.1 TCE al establecer que “los recursos interpuestos por los Estados miembros, por las instituciones de las Comunidades y por el Banco Central Europeo serán competencia del TJUE”. Esta disposición difiere en el tiempo la generalización de la competencia del TPI sobre los recursos directos y mantiene el *statu quo* existente en la actualidad, que tiene en cuenta la naturaleza del demandante para atribuir estos recursos al TPI o al TJUE. Por otra parte, el Estatuto no determina por ahora ningún ámbito material en que el conocimiento de las cuestiones prejudiciales debe corresponder al TPI.

conozca de recursos por incumplimiento, de cuestiones prejudiciales cuyo conocimiento no compete al TPI o ejerza las competencias que el TUE le atribuye en el ámbito del tercer pilar –art. 35 TUE-. La función de “descarga” la asumirán entonces las Salas jurisdiccionales que se creen, a la luz del 225.2 TCE.

A este respecto, conviene reseñar que alguna doctrina sostiene la naturaleza constitucional del TJUE por la consideración de los Tratados como Constitución y también por las competencias desarrolladas, características de los tribunales constitucionales nacionales –control de conformidad con los Tratados de los actos normativos comunitarios, de los acuerdos internacionales de la Comunidad con terceros, la garantía del equilibrio institucional, el control de las competencias de la Comunidad y de las instituciones, la delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros-.⁵⁸⁷

En cualquier caso, el Tratado de Niza no altera sustancialmente la naturaleza de la institución –no modifica el art. 7.1. TCE-, que pervive como jurisdicción única integrada por un tribunal de primera instancia y un tribunal de casación, asistidos de salas jurisdiccionales llamadas a reducir el ingente volumen de asuntos pendiente de resolución.

El Parlamento Europeo ha acogido favorablemente el incremento de atribuciones del TPI. También se ha mostrado favorable a participar en el nombramiento de los Jueces del TJUE y del TPI.⁵⁸⁸

C) Las Salas jurisdiccionales.

El Tratado de Niza ha reformado la organización del TPI mediante la creación de Salas jurisdiccionales encargadas de conocer, en primera instancia, de

⁵⁸⁷ RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.: “A lo largo de la historia de la Comunidad Europea el Tribunal de Justicia, institución encargada por los Tratados de garantizar el respeto del Derecho, ha desarrollado progresivamente una función propia de un Tribunal Constitucional, aunque no especializado”. *Cuestiones de jurisdicción constitucional en la Unión Europea*. La Constitución Europea. Actas de las X Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005, p. 16.

⁵⁸⁸ Resoluciones, entre otras, de 8 de julio de 1992, de 3 de febrero de 2000, etc.

determinadas categorías de recursos interpuestos en materias específicas (art. 225 A TCE). Con esta disposición se está pensando, en particular, en los litigios entre la Comunidad y sus agentes. Contra las decisiones adoptadas por las Salas jurisdiccionales podrá interponerse, ante el TPI, un recurso de casación, limitado a las cuestiones de Derecho y, si lo permite la decisión de creación de la Sala jurisdiccional, también un recurso de apelación referente a las cuestiones de hecho (art. 225 A, 3 TCE). Contra las resoluciones del TPI sólo será posible un nuevo examen con carácter excepcional por parte del TJUE, en caso de riesgo grave de que se vulnere la unidad o la coherencia del Derecho (art. 225.2 TCE).

Los miembros de las Salas jurisdiccionales serán elegidos entre personas que ofrezcan absolutas garantías de independencia y que posean la capacidad necesaria para el ejercicio de funciones jurisdiccionales. Serán designados por el Consejo por unanimidad.

Sobre la base de estas disposiciones, el Consejo adoptó el 2 de noviembre de 2004 una decisión por la que se crea el Tribunal de la Función Pública de la UE.

D) El Tribunal de la Función Pública de la UE.

El artículo 225 A del Tratado CE y el artículo 140 B del Tratado Euratom permiten al Consejo crear salas jurisdiccionales encargadas de conocer en primera instancia de determinadas categorías de recursos, fijar las normas relativas a la composición de dichas salas y precisar el alcance de las competencias que se les atribuyan. En este marco jurídico nace el Tribunal de la Función Pública de la UE. Responde a la invitación formulada a tal efecto por la Declaración no 16, adoptada con ocasión de la firma del Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001. Se trata de un nuevo órgano jurisdiccional especializado, estrechamente ligado al TPI, integrado por siete jueces competentes para dirimir los litigios en materia de función pública de la UE.⁵⁸⁹ Esta competencia la venía

⁵⁸⁹ Si así lo pide el Tribunal de Justicia, el Consejo podrá decidir, por mayoría cualificada, aumentar el número de jueces.

ejerciendo el TPI. Contra sus resoluciones se podrá interponer un recurso de casación, limitado a las cuestiones de Derecho, ante el TPI, y, con carácter excepcional, se podrá solicitar un nuevo examen ante el TJUE.

Los jueces serán designados por un período de seis años renovable, en virtud de Decisión del Consejo, que cuidará que la composición sea equilibrada, atendiendo a una base geográfica lo más amplia posible entre los nacionales de los Estados miembros y en lo que se refiere a los sistemas jurídicos nacionales representados. Los jueces elegirán de entre ellos, por un período de tres años, al Presidente del Tribunal de la Función Pública.⁵⁹⁰

El Tribunal de la Función Pública actuará en salas compuestas por tres jueces. En determinados casos previstos en el reglamento de procedimiento, podrá resolver en asamblea plenaria, en sala de cinco jueces o de juez único.⁵⁹¹

El Tribunal de la Función Pública se apoyará en los servicios del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia. Nombrará a su Secretario y establecerá el estatuto de éste.

El procedimiento ante el Tribunal de la Función Pública estará regulado por el título III del Estatuto del Tribunal de Justicia, con excepción de sus artículos 22 y 23. En la medida en que sea necesario, dicho procedimiento será precisado y completado por el reglamento de procedimiento del Tribunal de la Función Pública.⁵⁹²

⁵⁹⁰ La primera designación del Presidente del Tribunal de la Función Pública de la Unión Europea se hará por tres años en las mismas condiciones que las de los jueces, a menos que el Consejo decida que se aplique el procedimiento previsto en el apartado 1 del artículo 4 del anexo I del Estatuto del Tribunal de Justicia.

⁵⁹¹ El Presidente del Tribunal de la Función Pública presidirá la asamblea plenaria y la sala de cinco jueces. Si el Presidente del Tribunal de la Función Pública es destinado a una sala de tres jueces, será él quien la presida. El Reglamento de Procedimiento regulará las competencias y el quórum de la asamblea plenaria, así como la composición de las salas y la atribución de asuntos a las mismas.

⁵⁹² En la medida en que sea necesario, dicho procedimiento será precisado y completado por el reglamento de procedimiento del Tribunal de la Función Pública.

Con la creación del Tribunal de la Función Pública Europea, se confía reducir la duración de los procedimientos judiciales, mejorar la tramitación de los asuntos relativos a la función pública europea y, en general, a todos los litigios de los que conoce el TPI.

E) Perspectivas de la institución jurisdiccional europea.

La necesidad de reajustar la arquitectura judicial europea no deriva de forma determinante de la ampliación al este y centro de Europa, sino principalmente del constante incremento del número de asuntos que se someten al TJUE y al TPI, situación que se agrava en una Unión ampliada. En suma, se trata de aliviar la sobrecarga de trabajo de estos dos órganos -con la subsiguiente dilación de los procedimientos⁵⁹³- resultado de las competencias asumidas en las últimas décadas por la UE, no sólo en el seno del tercer pilar, sino también del pilar comunitario. La creación en 1988 del TPI y las sucesivas reformas de los Reglamentos de Procedimiento no han sido capaces de poner término a esta saturación⁵⁹⁴.

El *Informe del TJCE sobre determinados aspectos de la aplicación del Tratado de la Unión Europea*, entregado en mayo de 1995 al Grupo de Reflexión encargado de preparar los trabajos de la CIG '96, y el *Documento de reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de la UE*, presentado por el Presidente del TJ a los Ministros de Justicia de los Estados miembros reunidos en Bruselas en Consejo los días 27 y 28 de mayo de 1999, recogen una serie de recomendaciones dignas de consideración.

En primer lugar, se contemplan propuestas que pueden llevarse a cabo de forma inmediata a través de una reforma de los Reglamentos de Procedimiento. Así, la

⁵⁹³ Así, por ejemplo, con respecto a las cuestiones prejudiciales, esta duración excesiva –casi 23 meses en 2001-, “podría disuadir a los órganos jurisdiccionales nacionales de plantear cuestiones prejudiciales”. Informe del Presidente del TJUE, Gil Carlos Rodríguez Iglesias, titulado *El Tribunal de Justicia y la reforma institucional de la UE*, abril del 2000, p. 4. En líneas generales, la duración media de los procesos en el TPI es de 21 meses. *Informe Anual 2001 del TJUE*, p. 346.

⁵⁹⁴ En 1975 se plantearon ante el TJUE 130 asuntos; en 1980, 279; en 1988 –año de creación del TPI-, 385, y había 605 asuntos pendientes. En el año 2001 se han planteado 504 asuntos ante el TJUE y 345 ante el TPI, y el 1 de enero de 2002 había 943 asuntos pendientes ante el TJUE y 345 ante el TPI. *Informe Anual 2001 del TJUE*. 267 y 337.

utilización de procedimientos acelerados; las modificaciones de la fase oral; la posibilidad de dictar instrucciones prácticas y solicitar informaciones de las partes; la posibilidad de pedir aclaraciones a los órganos que han planteado una cuestión prejudicial; la ampliación de las posibilidades de resolver cuestiones prejudiciales mediante auto o un procedimiento simplificado.

En segundo lugar, es preciso señalar propuestas que exigen una reforma de los Tratados o de los Estatutos de organización. Entre éstas, cabe destacar la atribución al TJCE y al TPI de la facultad de modificar por sí mismos sus respectivos Reglamentos de Procedimiento (o, al menos, aprobación de los mismos por mayoría cualificada del Consejo); la introducción de un procedimiento de filtrado de los recursos de casación, consistente en condicionar la interposición de dichos recursos a la presentación de una solicitud previa sobre la que el TJCE resolvería sin procedimiento contradictorio; la nueva regulación del contencioso en materia de función pública mediante la creación de Salas de recurso interinstitucionales, compuestas por un jurista independiente y por vocales que cuenten con la confianza de las administraciones y del personal, y que se encargarían de ejercer una misión de conciliación y, en su caso, de resolución de controversias, cabiendo contra sus resoluciones un recurso ante el TPI.

En tercer lugar, se recogen también una serie de propuestas de mayor calado, que suponen una verdadera transformación del sistema jurisdiccional de la UE. De un lado, reformas en su organización derivadas de una eventual modificación de su composición –ej: adaptación del número de jueces al número de asuntos-. Los cambios en la organización pueden ser consecuencia, por ejemplo, de un nuevo reparto de competencias entre el TJUE y el TPI como medida para atajar el notable incremento de litigios. Entre las medidas dirigidas a reducir el número de asuntos prejudiciales, el TJ no se mostraba partidario de privar de la facultad de plantear cuestiones prejudiciales a los órganos jurisdiccionales nacionales de primera instancia y recomendaba, de un lado, la creación de mecanismos que

permitieran al TJ identificar aquellas cuestiones prejudiciales sobre las que se debía pronunciar, por ejemplo, obligando al juez remitente a ofrecer en su planteamiento de la cuestión una solución a la misma que orientara sobre qué cuestiones deben resueltas por el TJ; de otro, proceder a una transferencia de competencias al TPI en materia prejudicial garantizando –mediante mecanismos de remisión y/o recurso de casación en interés de la ley- que las cuestiones más importantes llegaran siempre al TJ. Incluso, se muestra partidario de una “regionalización o nacionalización del procedimiento prejudicial” mediante la creación o designación, en cada Estado miembro, de órganos judiciales descentralizados encargados de tratar las cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales pertenecientes a sus respectivas esferas de competencia territorial y legitimados, a su vez, para remitir al TJ cualquier cuestión de interpretación que suscitara puntos de derecho de interés general para la unidad del Derecho comunitario o su desarrollo. Las decisiones prejudiciales dictadas por estos órganos deberían poder ser objeto de recurso “en interés de la ley” también ante el TJUE.

La Comisión Europea también se ha implicado en la reforma institucional. Son muchos los documentos elaborados en la materia.⁵⁹⁵ A modo de síntesis, la Comisión subrayaba la conveniencia de clarificar el papel del TJ y de los órganos jurisdiccionales nacionales en aras de encomendar a estos últimos el recurso al procedimiento prejudicial; proceder a una nueva distribución de competencias entre el TJUE y el TPI en el ámbito de los recursos directos de manera que el TJUE se perfile como órgano jurisdiccional supremo de la UE y conozca de las cuestiones esenciales para el ordenamiento comunitario, mientras se atribuye al TPI una competencia general de principio en la materia; adaptar la intervención

⁵⁹⁵ Reforma del sistema judicial comunitario. Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales, de 1 de marzo de 2000, elaborado sobre la base del Informe del Grupo de Reflexión sobre el futuro del sistema jurisdiccional de las Comunidades Europeas, de 4 de febrero de 2000. Contribución de la Comisión Europea para la preparación de la Conferencia Intergubernamental sobre cuestiones institucionales, de 10 de noviembre de 1999. Adaptar las Instituciones para que la Ampliación sea un éxito. Dictamen de la Comisión en virtud del art. 48 del Tratado de la UE sobre la reunión de una Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de modificar los Tratados, de 26 de enero de 2000.

del TJ y del TPI en algunos contenciosos especiales –marcas, función pública–; prever el nombramiento de los jueces por el Consejo por mayoría cualificada y un sistema que permita comprobar la competencia jurídica de los candidatos propuestos; examinar la cuestión de una reforma del procedimiento por incumplimiento del Estado; determinar la composición del TJ y del TPI de acuerdo con la carga de trabajo de ambos órganos.

Muchas de las propuestas aquí recogidas ya son una realidad. Ciertamente, los Reglamentos de Procedimiento del TJUE y del TPI han acogido las modificaciones de orden formal entre las que sobresalen la introducción de un procedimiento acelerado en las cuestiones prejudiciales y en los recursos directos, la habilitación del uso oficial de los medios de comunicación modernos en los procesos, la simplificación de las disposiciones relativas a los plazos debido a la distancia, la reducción del plazo para presentar la demanda de intervención, nueva regulación de la presentación de los escritos de réplica y dúplica en los recursos de casación, la posibilidad de que el TPI suprima el segundo turno de escritos de alegaciones o excluya, en el nuevo contencioso relativo al acceso del público a los documentos administrativos, el traslado a las partes de determinados documentos.

Asimismo, se ha procedido a un reparto de competencias entre el TJ y el TPI con la creación también del Tribunal de Función Pública, sala jurisdiccional agregada al TPI. Esta reordenación competencial significa una nueva arquitectura institucional donde el TJUE asume la naturaleza de órgano supremo de la jurisdicción europea y el TPI se sitúa como primera instancia. El régimen de reforma de los Reglamentos de Procedimiento del TJUE y del TPI se ha flexibilizado ya que se exige la aprobación del Consejo por mayoría cualificada y no por unanimidad. Con todo, no se ha logrado que ambos órganos estén legitimados para aprobar sus respectivos estatutos de funcionamiento.

La Constitución Europea establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los tribunales

especializados, subrayando que su cometido es garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución. Los Estados miembros establecerán las vías de recurso necesarias para garantizar la tutela judicial efectiva en los ámbitos cubiertos por el Derecho de la Unión.

Respecto de la composición, prevalece el esquema de Niza. El Tribunal de Justicia estará compuesto por un juez por Estado miembro y estará asistido por abogados generales. El Tribunal General dispondrá al menos de un juez por Estado miembro.

Los jueces y abogados generales del Tribunal de Justicia y los jueces del Tribunal General serán elegidos de entre personalidades que ofrezcan plenas garantías de independencia y que reúnan las condiciones contempladas en los artículos III-355 y III-356. Serán nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros para un período de seis años. Los jueces y abogados generales salientes podrán ser nombrados de nuevo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea se pronunciará sobre los recursos interpuestos por un Estado miembro, por una institución o por personas físicas o jurídicas; con carácter prejudicial, a petición de los órganos jurisdiccionales nacionales, sobre la interpretación del Derecho de la Unión o sobre la validez de los actos adoptados por las instituciones; así como en los demás casos previstos por la Constitución.

Tal y como hemos podido comprobar, la Constitución mantiene, en líneas generales –composición, competencias-, la arquitectura jurisdiccional precedente. No obstante, se decanta por hacer uso de la denominación Tribunal General en lugar de Tribunal de Primera Instancia, y de tribunales especializados que hoy encarnan las salas jurisdiccionales. El hecho de que el Tribunal de Primera Instancia reciba el apelativo de tribunal general consolida el esquema operado por las reformas anteriores que sitúa al Tribunal de primera instancia como

tribunal general u ordinario –que se apoya en las salas o tribunales especializados- mientras el TJUE asume una naturaleza de corte de casación.

IV. 5.- El Consejo Europeo.

El Consejo Europeo reúne desde 1975 a los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Durante los años que median desde 1975 hasta 1986 no contó con base jurídica. Sin embargo, este hecho no ha impedido su participación en las grandes decisiones que han afectado a la construcción europea en el último cuarto de siglo –la UEM, la ampliación-. Incluso se ha llegado a caracterizar al Consejo Europeo como el motor permanente de profundización del proyecto europeo.

Peter LUDLOW lo define como el “árbitro del cambio sistémico, la principal instancia decisoria de la agenda política, la instancia última de negociación, y el núcleo ejecutivo de la UE”.⁵⁹⁶ En la misma línea, otros autores subrayan el protagonismo que asume en la toma de decisiones, así como el papel que ha ejercido como motor del proceso de integración europea.⁵⁹⁷

Se configura, por tanto, como autoridad política suprema de la Unión a la que otorga los impulsos necesarios para su desarrollo y define sus orientaciones políticas generales. Garantiza una unidad más estrecha entre la Unión, por una parte, y los Estados miembros, por otra.

El Consejo Europeo funciona mejor que el resto de las instituciones. De ahí que goce de gran prestigio. A diferencia del Consejo, el Consejo Europeo ha solventado numerosos incidentes. En los últimos años ha llevado a cabo una función de coordinación que los Ministros de Asuntos Exteriores no desempeñaban con éxito en el Consejo de Asuntos Generales. Ciertamente, los Jefes de Estado y de Gobierno han atajado las crisis que eventualmente se han suscitado en el seno de la UE –el problema presupuestario británico de los años 70 y 80- y han impulsado el proceso de integración –Unión monetaria, Hanovre,

⁵⁹⁶ LUDLOW, P. « L'arbitre du changement systémique, le principal décideur de l'agenda politique, l'ultime instance de négociation et le coeur de l'exécutif de l'UE ». *The Laeken Council*. EuroComment, Bruxelles, 2002, pp. 5-15.

⁵⁹⁷ PETERSON, J. & BOMBERG, E. *Decision making in the European Union*. New York & London. Palgrave, 1999, p. 33. DE SCHOUTHEETE, Ph. “The European Council”. *The Institutions of the European Union*. Oxford University Press, 2001, p. 40.

1988; Ampliación, Copenhague, 1993-. En suma, desde su creación en 1975, la labor del Consejo Europeo ha sido decisiva.

No obstante, pese a este balance positivo, el Consejo Europeo nunca ha hecho gala de una gran eficacia, tanto en la toma de decisiones como en su ejecución. Fueron necesarios muchos años para poner fin a la cuestión presupuestaria británica. Las negociaciones globales sobre la financiación comunitaria, los nombramientos al más alto nivel, la reforma de los tratados o la ubicación geográfica de la sede de las instituciones también han generado tensión y debates enquistados.⁵⁹⁸

Los Consejos Europeos de Barcelona y Sevilla emprendieron la reforma del Consejo Europeo. La puesta en marcha de la Convención ha sido interpretada por alguna doctrina como la manifestación más clara del fracaso del Consejo Europeo. Al encargar a la Convención la preparación de la siguiente Conferencia Intergubernamental, los Jefes de Estado y de Gobierno admitían de forma implícita su incapacidad -Ámsterdam y Niza- de adaptar las instituciones al desafío de la ampliación y, por tanto, la necesidad de reformar las funciones del Consejo Europeo y los métodos de trabajo.⁵⁹⁹ Sin embargo a nuestro modo de ver, la Convención obedecía más a la necesidad de profundizar en la construcción política, elaborando una Constitución por un órgano más idóneo, que a la crisis del Consejo Europeo. Frente al clásico método de la Conferencia intergubernamental, que reúne a Jefes de Estado y de Gobierno a puerta cerrada, la Convención es más democrática en su composición –por cuanto no sólo la han integrado delegados gubernamentales, sino también parlamentarios europeos y nacionales, miembros de la Comisión, el Defensor del Pueblo europeo, representantes de la sociedad civil, de los entonces Estados candidatos a la

⁵⁹⁸ Las negociaciones de Niza fueron tan complejas que llevaron a que Tony BLAIR afirmara “we cannot go on working like that”.

⁵⁹⁹ La Convención debe mejorar la eficacia del proceso de toma de decisiones y el funcionamiento de las instituciones en una Unión de treinta Estados miembros. Declaración de Laeken, diciembre 2001.

adhesión. Asimismo, los trabajos de la Convención han gozado de mayor transparencia, puesto que las sesiones han sido públicas, se han colgado los documentos en un sitio web creado *ad hoc*, etc. En consecuencia, un órgano de esta naturaleza resulta más adecuado para redactar un tratado “constitucional”. No se trata, por tanto, de que el Consejo Europeo sea ineficaz, sino que adolece de la legitimidad democrática consustancial a la elaboración de un proyecto de Constitución.

Las reuniones de Jefes de Estado y de Gobierno se han celebrado desde los orígenes de la construcción europea. Sin embargo, la decisión de organizar encuentros con cierta periodicidad se adoptó en la Cumbre de París, de diciembre de 1974. La primera reunión del Consejo Europeo tuvo lugar en Dublín en marzo de 1975. Desde entonces, el Consejo Europeo ha mantenido entre dos y cuatro sesiones de trabajo al año.

Respecto de los objetivos del Consejo Europeo, las Conclusiones de la Cumbre de París subrayaron el de “asegurar el desarrollo y la cohesión de conjunto”. Conviene señalar que, en aquella época, la Comunidad se hallaba inmersa en el debate sobre la adhesión del Reino Unido y palidecía su dinamismo debido a que el Compromiso de Luxemburgo impedía *de facto* el voto por mayoría. Por otro lado, mantener la coherencia entre las actividades comunitarias y la reciente cooperación política -derivada del *Informe Davignon*, octubre de 1970- no era tarea fácil fundamentalmente porque algunos Estados –Francia- insistían en la separación absoluta de las dos esferas. El *Informe Tindemans*, redactado en este periodo, justificaba la creación del Consejo Europeo en razón de que las instituciones creadas por los Tratados eran en la práctica demasiado frágiles para asegurar de forma permanente el impulso político necesario para la construcción europea. De este modo, mediante la institucionalización de los encuentros al más alto nivel, los gobiernos francés y alemán se implicaron activamente en los asuntos europeos. El impulso político se vio favorecido por la amistad entre Valéry Giscard d’ESTAING y Helmut SCHMIDT, quienes forjaron una

espléndida alianza. Por el contrario, los gobiernos del Benelux se habían opuesto tradicionalmente a las cumbres. Con frecuencia gobernaban en coalición siendo el Primer Ministro un *primus inter pares* que apenas se interesaba por las cuestiones europeas pero que, en cualquier caso, promovía la integración europea y participaba de los designios de Jean MONNET. Este último había llegado en 1973 a la conclusión de que los encuentros regulares de Jefes de Estado y de Gobierno resultaban indispensables para “volver a las fuentes del poder”. Gracias a su renombre logró convencer a los Jefes de Estado y de Gobierno de los pequeños Estados miembros de que el Consejo Europeo debía desplegar su actividad. No obstante, la diplomacia de estos pequeños Estados siempre se ha mostrado reticente ante la figura del Consejo Europeo pues temen que, por su carácter intergubernamental, funcione como un *directorio*.

El objetivo inicial era el de convertirlo en estructura poco formal. Willy BRANDT lo asemejaba a los *Kamingesprachen*, conversaciones junto a la chimenea. Su sucesor, Helmut SCHMIDT, solía describirlo con la expresión “Keine Papiere, keine Beamten” –ni papeles, ni funcionarios- para diferenciar las sesiones del Consejo Europeo de las reuniones ordinarias del Consejo. En aquellas no se aplicaba el reglamento interno del Consejo, la composición era distinta y no existía base jurídica en los Tratados. Así, las reuniones eran un verdadero ejercicio de poder, ajenas a todo procedimiento jurídico. Las decisiones se hacían públicas sólo como Conclusiones de la Presidencia. En cierto modo, este enfoque agradaba a todos. Los miembros más augustos procuraban evitar que sus actividades se asimilaran a las labores cotidianas del Coreper y del Consejo, mientras que los partidarios del método comunitario pretendían que el Consejo Europeo permaneciera alejado del marco institucional comunitario, si bien el Presidente de la Comisión Europea siempre ha formado parte de esta estructura.

Con el transcurso de los años este primer enfoque se ha adaptado a las nuevas necesidades, pese a que algunos lo conciben como un ideal. En la actualidad, el Consejo Europeo aprueba cientos de documentos y cuenta con un entramado de

funcionarios para llevar a la práctica los compromisos adquiridos. Sin embargo, durante las sesiones de trabajo los Jefes de Estado y de Gobierno sólo están acompañados por el Ministro de Asuntos Exteriores.

Los Consejos Europeos se distinguen de los Consejos ordinarios. El Consejo Europeo puede fijar su propio orden del día así como su propio reglamento interno. Esta libertad de actuación se ha utilizado con fines políticos. A finales de los 80, una nueva práctica comienza a imponerse: invitar al Presidente del Parlamento Europeo a que se dirija al Consejo Europeo al comienzo de sus reuniones. Esta iniciativa parece estar en consonancia con la importancia que va adquiriendo paulatinamente esta cámara. En la década de los 90 también se convirtió en práctica habitual invitar a los Estados candidatos a almuerzos así como a participar en los debates la segunda jornada de trabajo del Consejo Europeo.

Las reuniones especializadas del Consejo Europeo también han evolucionado con el tiempo. Distinguimos las reuniones informales y las temáticas. La primera reunión informal se convocó por la Presidencia española de la UE en Formentor –Mallorca-, septiembre de 1995. Son más breves y cumplen el objetivo de intercambiar impresiones y puntos de vista en completa confidencialidad, algo que las reuniones formales no permiten por la agenda muy cargada. Los Ministros de Asuntos Exteriores no suelen acudir a estos encuentros informales. En teoría, las reuniones informales no deberían resultar en Conclusiones. En la práctica, cristalizan en Declaraciones⁶⁰⁰ bastante similares a las clásicas Conclusiones de los Consejos Europeos.

En lo que respecta a las reuniones temáticas, tal y como indica su nombre, versan sobre aspectos específicos –asuntos de justicia e interior, Tampere, octubre de 1999; asuntos económicos y sociales, Lisboa, marzo de 2002-. Ponen de

⁶⁰⁰ El encuentro informal en Gante, octubre de 2001, concluyó con la adopción de Declaraciones sobre la lucha contra el terrorismo, el análisis de la situación económica y la introducción del euro. Encuentro de las Azores. UPDATE.

manifiesto la creciente presencia del Consejo Europeo en los asuntos políticos concretos. En Lisboa, el Consejo Europeo decidió dedicar anualmente una reunión en primavera a los asuntos económicos y sociales –párrafo 36 de las Conclusiones de Lisboa-. De acuerdo con esta decisión, se reunió en Estocolmo en marzo de 2001 y en Barcelona, en marzo de 2002. No obstante, la naturaleza temática de estos encuentros se ha puesto en tela de juicio. En Estocolmo, la presencia de Putin eclipsó el verdadero objeto de la reunión. En Barcelona, los Jefes de Estado y de Gobierno abordaron cuestiones económicas y sociales, pero sus conclusiones son más amplias y hacen referencia a los métodos de trabajo, al futuro de Europa, a la dimensión septentrional, a los derechos de aduana sobre las importaciones de acero de Estados Unidos, a la ratificación del Tratado de Niza, Gibraltar, los Balcanes occidentales, Serbia y Montenegro, Macedonia, Oriente Medio, Zimbawe, Angola, Congo y Nigeria. La diferencia entre estas reuniones temáticas y las anteriores no es evidente.

El Consejo Europeo está integrado por los Jefes de Estado y de Gobierno, acompañados de los Ministros de Asuntos Exteriores, y el Presidente de la Comisión. Una de las características que lo distinguen del Consejo de la Unión es la presencia del Presidente de la Comisión como miembro de *pleno derecho*. Algunos presidentes han utilizado esta posición para hacer valer sus propias ideas.⁶⁰¹ En otros casos, la presencia del Presidente en las cumbres parece comprometer la independencia de la Comisión y amenazar su libertad de actuación. Generalmente, las Conclusiones de la Presidencia no comportan instrucciones específicas para la Comisión, pero ésta tampoco puede ignorarlas ya que su Presidente participa en los debates.

La reforma del marco institucional de la Unión debe prestar atención al equilibrio complicado entre el poder del Consejo Europeo y la independencia de la Comisión.

⁶⁰¹ Así, Jacques Delors con respecto al Mercado único –reunión de Milán de junio de 1985-, a la Unión monetaria –reunión de Hanovre, junio de 1988-.

La preparación de la reunión del Consejo Europeo incumbe, en gran medida, a la Presidencia. El Jefe de Estado y de Gobierno que la ejerce visita las capitales para conocer las prioridades de los distintos Estados miembros. Sobre esta base, redacta una suerte de orden del día con la ayuda del Secretario del Consejo, que lo acompaña durante sus viajes y lo asiste también en la redacción del Proyecto de conclusiones en las semanas anteriores a la reunión. Los contactos con los consejeros de los Jefes de Estado y de Gobierno (*sherpas*) son útiles, pero no constituyen un elemento fundamental del proceso. El papel de la Comisión ha variado: antaño revestía importancia; en la actualidad no interviene en los preparativos de las reuniones.

En la misma línea, la función del Consejo de Asuntos Generales y del Coreper, inicialmente considerable, ha visto reducida su importancia. En particular, el Consejo de Asuntos Generales ha perdido la capacidad y la voluntad de ejercer un papel global de coordinación en asuntos europeos.⁶⁰² Siempre hay excepciones en las que el Consejo de Asuntos generales participa de lleno en los preparativos. Así sucedió con el Consejo Europeo de Laeken –diciembre de 2001- en el que el CAG determinó el calendario, la composición y el mandato de la Convención. Con todo, es preciso subrayar que la Presidencia del Consejo europeo es la instancia más relevante en la preparación del Consejo europeo. De modo que los Presidentes son conscientes de que una de sus mayores responsabilidades es precisamente la de preparar el evento.

Para analizar la eficacia del Consejo Europeo es conveniente distinguir las distintas funciones, su *modus operandi* y proceder entonces a hacer una reflexión. Las principales funciones del Consejo son las de definir las orientaciones estratégicas y otorgar los impulsos políticos; tomar decisiones políticas en los ámbitos comunitarios tradicionales; elaborar una política exterior común; tomar

⁶⁰² A este respecto, anotar que, en la práctica, el control sobre el flujo de documentos procedentes de diversas formaciones del Consejo es limitado y apenas hay debates preliminares acerca del fondo de las cuestiones, si bien las reformas de Sevilla pretenden corregir esta tendencia.

decisiones intergubernamentales fuera del marco de los tratados; promover la aplicación del método abierto de coordinación; enmendar los tratados.

.- Las orientaciones estratégicas.

El artículo 4 TUE atribuye al Consejo Europeo la misión de definir las orientaciones estratégicas y otorgar los impulsos políticos a la UE. Cabe afirmar que, de entre todas sus funciones, esta es la que ha realizado con mayor éxito. De hecho, el Consejo Europeo ha determinado la agenda de la Unión a lo largo de los últimos 25 años: ninguna iniciativa relevante se ha acordado sin su consentimiento. El Consejo Europeo ha lanzado la construcción europea, al margen de que las propuestas hayan emanado de la Comisión, de la pareja franco-alemana, del Benelux o de otros Estados miembros, de forma individual o colectiva. Así ha sucedido con la lucha contra el terrorismo –Roma, diciembre de 1975-, los progresos hacia la unión monetaria -Hanovre, junio 1988-, la coordinación de la política económica y social –Lisboa, marzo de 2000-, las decisiones relativas a la ampliación –Copenhague, junio 1993; Luxemburgo, 1997; Helsinki, 1999-, la revisión de los Tratados, desde el Acta Única –Milán, junio de 1985- a los trabajos de la Convención –Laeken, diciembre de 2001-.

En resumen, cabe afirmar que la integración europea es un logro estratégico. “La UE es un éxito”, destaca la Declaración de Laeken. Y este éxito se debe en gran medida al Consejo Europeo.

Sin embargo, si bien es cierto que los Jefes de Estado y de Gobierno han tomado decisiones cruciales, no han conseguido definir claramente, o al menos dar a conocer, los objetivos del proyecto. Este fracaso se explica, sin lugar a dudas, por el temor de que la concreción de una finalidad común suscite discordia, falta de entendimiento. Pero también se debe a órdenes del día apretados, conclusiones interminables, al circo mediático generado en cada reunión y a las numerosas ruedas de prensa que han distorsionado el proceso de toma de decisiones por los Jefes de Estado y de Gobierno hasta el punto de que la opinión pública ya no percibe orientación estratégica alguna. Se han tomado decisiones importantes y

necesarias pero, en la mayoría de los casos, éstas no se han entendido como tales.⁶⁰³ Por otra parte, las instituciones no han diseñado ningún instrumento que permita hacer un seguimiento de las conclusiones alcanzadas por los Jefes de Estado y de Gobierno.

Sin lugar a dudas, aquí radica uno de los problemas más graves de la UE: es preciso explicar y justificar a la opinión pública las acciones emprendidas para lograr su adhesión al proyecto. En suma, si bien el Consejo Europeo es el artífice de los grandes logros, también es responsable de algunas carencias, en particular, de dotar al proyecto europeo de la legitimidad democrática que garantice su viabilidad: una Unión que no goce del respaldo de sus ciudadanos, en la que éstos no se sientan parte integrante, donde no participen activamente y se comprometan, está llamada al fracaso absoluto.

.- Decisiones comunitarias.

En un principio, no estaba previsto que el Consejo Europeo tomase con regularidad decisiones importantes en los ámbitos comunitarios.⁶⁰⁴ Sin embargo, paulatinamente el Consejo Europeo ha intervenido en cuestiones más concretas y detalladas⁶⁰⁵ y le han planteado, cada vez con mayor frecuencia, problemas delicados.⁶⁰⁶ En este sentido, Javier Solana, Secretario General del Consejo, identifica como obstáculos las disfunciones del Consejo de Ministros y la práctica en la que ha derivado la Presidencia. Considera que esta situación afecta

⁶⁰³ Así sucedió con la decisión de ampliar la UE a los países de Europa central y oriental –Copenhague, junio 1993-. Tiene plena razón de ser por motivos históricos, políticos, geoestratégicos y comerciales pero apenas se ha explicado.

⁶⁰⁴ El Informe Tindemans (1973) insistía en que el Consejo debía limitar su acción a la definición de orientaciones estratégicas generales y a dar impulsos. Este mismo espíritu late en la Declaración de Stuttgart (1983) y en el Informe Dooge (1985).

⁶⁰⁵ Por ejemplo, las decisiones relativas a determinados aspectos del mercado único a principios de los 80, los sucesivos paquetes financieros –Delors I, Delors II y la Agenda 2000- y los elementos esenciales de la unión monetaria a finales de los 80.

⁶⁰⁶ La creación de los Consejos europeos temáticos –Lisboa, Tampere- pone de manifiesto que los Jefes de Estado y de Gobierno tienen tendencia a implicarse cada vez más en las decisiones políticas concretas. Asimismo, numerosas formaciones sectoriales del Consejo han derivado problemas o dificultades a un nivel superior.

negativamente al desarrollo de los trabajos del Consejo Europeo, así como a su imagen y en general al marco institucional.⁶⁰⁷

Ciertamente, la presentación de decisiones estratégicas junto a cuestiones menores y declaraciones prolijas en el marco de largas conclusiones no contribuye a hacer visible el papel estratégico de esta instancia, sino más bien a confundir las funciones del Consejo y el Consejo Europeo haciendo, por lo tanto, más difícil discernir quién hace qué –*qui fait quoi*–, quién acomete una u otra tarea.

La experiencia ha demostrado que los Jefes de Estado y de Gobierno han sido muy eficaces a la hora de negociar los sucesivos paquetes financieros. Quizás se debe a que son ellos quienes disponen de autoridad en el plano nacional para acordar las medidas de ejecución. En cualquier caso, no conviene generalizar ya que otras formaciones del Consejo (Asuntos Generales, ECOFIN) han probado igualmente su capacidad para resolver problemas complejos e importantes. En otros casos donde los Jefes de Estado y de Gobierno han abordado cuestiones específicas de poca importancia estratégica para la Unión –por ejemplo, dónde va a radicar la sede de la Agencia Europea para la Seguridad Alimenticia o qué lenguas se van a utilizar en la Oficina de Patentes–, la falta de acuerdo se ha magnificado por los medios de comunicación ensombreciendo el buen nombre del Consejo Europeo.

En el apartado de puntos débiles, además de la preparación insuficiente del orden del día, conviene destacar la práctica de añadir a las Conclusiones del Consejo Europeo una lista de “documentos presentados” entre los que figuran comunicaciones, recomendaciones, conclusiones e informes de la Comisión, de la Presidencia, del Consejo, de sus diversas formaciones o de otras instancias.⁶⁰⁸

⁶⁰⁷ “Cada vez con más frecuencia se invita (al Consejo Europeo) a llevar a cabo laboriosos trabajos de redacción que no están a su nivel y que, por el contrario, forman parte de los procedimientos comunitarios ordinarios”. Informe de Javier Solana, Consejo Europeo de Barcelona, marzo 2002.

Pese a que es poco probable que los miembros del Consejo Europeo hayan leído tales documentos e incluso dado su Vº Bº, la finalidad de incorporarlos a modo de anejo a las Conclusiones parece encontrarse en el deseo de atribuirles el prestigio y la relevancia de que gozan aquéllas. En los últimos años, el número de textos anejos no ha dejado de incrementarse. Esta práctica acentúa la opacidad burocrática y crea confusión acerca del cometido del Consejo Europeo.

.- Política exterior.

Las *Conclusiones de París* (1974) estipulaban que el Consejo Europeo debía reunirse para promover la cooperación política, que en aquella época designaba lo que hoy conocemos como política exterior. En el mismo sentido, la *Declaración de Stuttgart* (1983) plasmaba el cometido del Consejo Europeo de expresar la posición común en los aspectos de las relaciones exteriores. Por consiguiente, la dimensión exterior de la UE ha estado presente desde los orígenes de la construcción europea y siempre ha formado parte de las deliberaciones de las cumbres. Cabe, pues, afirmar que las Declaraciones del Consejo Europeo han marcado etapas importantes en la elaboración gradual de posiciones comunes en materia de política exterior.⁶⁰⁹

A raíz del Tratado de Maastricht y especialmente desde la designación de Javier Solana como Alto Representante para la PESC, la política exterior y la política de defensa se han convertido en un desafío grande para la UE.⁶¹⁰

Más recientemente, las reuniones del Consejo Europeo han servido como plataforma para organizar encuentros de alto nivel con representantes de terceros

⁶⁰⁸ No obstante, a modo de excepción, los propios Tratados – art. 113.3 TCE - establecen que el Informe anual del Banco Central Europeo debe dirigirse al Consejo Europeo.

⁶⁰⁹ Así, Venecia, junio de 1980, sobre Oriente Medio; La Haya, junio de 1986, sobre las sanciones contra África del Sur; Madrid, junio de 1989, sobre las relaciones con Rusia y los países del este; Cannes, junio de 1995, sobre la sede de Sarajevo; Berlín, marzo de 1999, sobre el posible recurso a la fuerza en Yugoslavia; Bruselas, septiembre de 2001, sobre la lucha contra el terrorismo internacional.

⁶¹⁰ Los primeros debates de la Convención nos llevan a pensar que se trata del reto de mayor calado para el futuro de la Unión.

países, entre otros, los candidatos a la adhesión, Estados Unidos, Rusia, Macedonia, Sudáfrica...

Es evidente que en el marco de la política exterior, el Consejo Europeo asume un papel destacadísimo y sus declaraciones y encuentros tienen verdadera repercusión. Considerando que la diplomacia moderna recurre cada vez más a las declaraciones y a los contactos de alto nivel, el Consejo Europeo bien puede convertirse en el instrumento que canalice la acción exterior de la UE a escala global.

No obstante, también encontramos en las Conclusiones del Consejo Europeo, capítulo de política exterior, numerosos puntos que quizás deberían plantearse en otro marco. En efecto, si partimos de que el papel fundamental del Consejo en materia de política exterior es fijar prioridades y definir las líneas estratégicas, dejando su desarrollo a los Ministros de Asuntos Exteriores, no parece adecuado que las Conclusiones contengan demasiados aspectos ya que se confunden los ejes fundamentales. Determinar una docena de prioridades es lo mismo que no establecer ninguna.

Por último, sobre el debate en torno a la idoneidad de que la toma de decisiones en el ámbito de la PESC no siga el proceso legislativo ordinario, sino métodos de concertación gubernamental -acuerdos entre los Jefes de Estado y de Gobierno-, es posible aducir que el enfoque comunitario no es el más idóneo en este marco que requiere decisiones y actos rápidos no consustanciales al método comunitario. A esto hay que añadir que las decisiones y actos recaen sobre ámbitos muy sensibles a la soberanía nacional, por lo que no se alcanzará ningún logro si no concurre la voluntad de los Jefes de Estado y de Gobierno. No obstante, en aras de la eficacia, los Jefes de Estado y de Gobierno deben limitar su intervención a lanzar principios, orientaciones y decisiones estratégicas, dejando a los Ministros de Asuntos Exteriores los aspectos de funcionamiento rutinario.

.- Toma de decisiones fuera del marco de los Tratados.

Las decisiones relativas a la sede de las agencias, a nuevos nombramientos –ej: Presidente de la Comisión- no encuentran fundamento jurídico en los Tratados, sino que se acuerdan por consenso por los Jefes de Estado y de Gobierno de conformidad con la práctica consuetudinaria.

Alcanzar acuerdos por consenso es siempre una tarea complicada, más aún en una Unión ampliada. De ahí que uno de los efectos negativos de someter este tipo de decisiones menores al Consejo Europeo se produce cuando éste no se pone de acuerdo. Ante los ojos de la opinión pública el fracaso es espectacular, precisamente por tratarse de los Jefes de Estado y de Gobierno, y no sólo el Consejo Europeo queda desacreditado, sino también la propia UE.

Por tanto, las decisiones que toma el Consejo Europeo en estos ámbitos, con cierta regularidad y sobre una mínima preparación, conducen en ocasiones a poner de manifiesto signos de debilidad del órgano. El Tratado de Niza, art. 207.2, ha procurado atenuar esta situación al disponer que los grandes nombramientos –Presidente de la Comisión, Mr. PESCE- se decidan por el Consejo, por tanto dentro del marco de los Tratados, en virtud de mayoría cualificada.

.- El método abierto de coordinación.

Este procedimiento novedoso arranca de la estrategia Lisboa, en marzo de 2000, y se fundamenta en el trabajo en común de los gobiernos para poner en marcha actuaciones de naturaleza socioeconómica que se despliegan en la esfera nacional o incluso infra-nacional y que precisan de un marco regulador flexible que favorezca la negociación.

En lo que respecta a las reformas económicas, el Consejo Europeo debe funcionar como un foro donde comparar las distintas experiencias nacionales y evaluar si se ha cumplido el programa de trabajo anual. Participan también en el procedimiento el Consejo y los Comités. Sin embargo, el instrumento central es la sesión que tiene lugar en primavera.

Este método intenta conciliar la necesidad de coordinar las políticas económicas y sociales de los Estados miembros con la reticencia a dotar a las instituciones europeas de una nueva competencia en este ámbito, quizá porque las decisiones no son de naturaleza legislativa.

Las conclusiones de Lisboa explican que este objetivo puede alcanzarse sobre la base de los procesos que ya existen –grandes orientaciones económicas, proceso de Luxemburgo, Cardiff y Colonia-. Entonces nos preguntamos para qué hay que lanzar un nuevo proceso. Posiblemente porque el método abierto de coordinación recurre a las orientaciones, calendarios, indicadores, evaluaciones y análisis mutuos y el Consejo Europeo asume un papel destacado de orientación y coordinación.

Pero incluso si descartamos que se trata de un nuevo proceso, esta técnica política es innovadora y ha recibido el calificativo de *transgubernamental intensiva* toda vez que los actores principales, los Estados, toman las decisiones en el ámbito nacional de común acuerdo con los otros Estados desarrollando nuevas formas de participación y compromiso mutuo.⁶¹¹

Alguna doctrina duda que el método pueda alcanzar sus expectativas – coordinación intensa de políticas nacionales- sin que se produzca la transferencia de competencias. Otros se extrañan de que un procedimiento tan sofisticado y complejo pueda funcionar correctamente con tan sólo una reunión especial al año.

En la práctica, el sistema parece reforzar la posición del Consejo ECOFIN y no la del Consejo Europeo ya que aquel ha llevado a cabo tareas de coordinación en los ámbitos económico, financiero y, cada vez más, social que antaño asumía el Consejo de Asuntos Generales.

⁶¹¹ WALLACE, H. *The Council, an Institutional Chameleon*. “Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions”. Vol. 15, n° 3, July 2002, p. 341.

En resumen, la agenda de Lisboa se inscribe en un proceso de reforma de cuyos resultados el Consejo Europeo no está convencido. Una aureola de incertidumbre rodea a este nuevo instrumento de reflexión: numerosos interrogantes planean sobre él sin olvidar que su éxito depende en gran medida de la capacidad de la Comisión para impulsarlo.⁶¹²

.- Enmienda de los Tratados.

Los Jefes de Estado y de Gobierno tradicionalmente han tenido una implicación directa y fundamental en la negociación de los tratados —ej: Tratado de Roma—. Desde 1985, han desempeñado una función cada vez más relevante en la revisión de los tratados originarios que ha cristalizado en las reformas del Acta Única Europea, Maastricht, Ámsterdam y Niza. Así, durante la negociación del Acta Única (1985-1986), la principal contribución de los Jefes de Estado y de Gobierno fue la de lanzar una Conferencia intergubernamental *quasi* constitucional y convenir que dicho acto sería único, es decir, que integraría en un solo texto las disposiciones relativas a la cooperación política y a las actividades comunitarias que se habían negociado separadamente. En el marco de los debates de Maastricht (1990-1991), numerosos aspectos cruciales se abordaron al más alto nivel y con prisas. No obstante, gran parte del trabajo lo habían realizado los Ministros de Economía en lo que respecta a las disposiciones sobre la unión monetaria, y los Ministros de Exteriores en materia de política exterior y de seguridad común. Durante las negociaciones del Tratado de Ámsterdam (1996-97) y las de Niza (2000), los Ministros de Asuntos Exteriores apenas tuvieron protagonismo. La mayoría de cuestiones no resueltas a nivel inferior se trasladaron al Consejo Europeo, negociador último y decisivo.

⁶¹² “El Consejo Europeo constata logros importantes pero también ámbitos donde se ha progresado lentamente. (...) El objetivo ahora es simplificar y consolidar. (...) El Consejo Europeo implica al Consejo y a la Comisión a racionalizar los procesos. (...) La Comisión presentará antes del Consejo de Primavera de 2003 propuestas para coordinar mejor las políticas económicas”. Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona, marzo de 2002.

Sin embargo, los textos reformados resultan complejos, de cierto volumen por los numerosos protocolos y declaraciones anejas, ambiguos... Requieren del trabajo de juristas y lingüistas, bajo la dirección del COREPER, simplemente para desentrañar lo que se ha decidido. Con frecuencia dejan numerosas cuestiones sin resolver a la espera de una nueva negociación. Este proceso permanente de negociación que resulta en documentos incomprensibles ha contribuido al desencanto de la opinión pública.

Conviene subrayar que la labor realizada por el Consejo Europeo en calidad de negociador de los tratados difiere sensiblemente de sus otras tareas. En los otros ámbitos, el Consejo Europeo se comporta como actor político mientras que en su faceta negociadora de los tratados, los modifica directamente. La estructura y el funcionamiento del Consejo Europeo se adaptan bien a su función de decisión política, pero no a la labor de redacción detallada de textos: sesiones que se prolongan hasta bien entrada la noche, debates plurilingües sobre documentos que no se han estudiado en profundidad, compromisos globales de madrugada sobre cuestiones que nada tienen que ver las unas con las otras. Este funcionamiento no genera tratados claros. Ninguna nación civilizada legisla de este modo tan desordenado.⁶¹³

Finalmente, con respecto a las perspectivas de reforma del Consejo Europeo, es indispensable analizar el Informe de don Javier Solana, *Preparar el Consejo para la Ampliación*⁶¹⁴, así como las Conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla.

En particular, el Informe de don Javier Solana reconoce que la práctica de la Presidencia se ha desviado ya que cada vez con más frecuencia el Consejo Europeo se encuentra abocado a laboriosas tareas de redacción relativas a los

⁶¹³ Tony Blair, al término de las negociaciones de Niza, llegó a afirmar “no podemos seguir trabajando así”.

⁶¹⁴ Informe de don Javier Solana, Secretario General del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Bruselas, 7 de marzo de 2002.

procedimientos comunitarios normales y que no son propias de una instancia de esta índole. Es preciso, por tanto, que el Consejo Europeo se concentre en su papel de coordinación y de impulso, de modo que consagre sus trabajos y debates a las orientaciones y grandes decisiones estratégicas, en lugar de actuar como una instancia de apelación del Consejo. A tal fin, deben suprimirse todos los informes, conclusiones o procedimientos que distorsionan el desarrollo adecuado de las sesiones. Precisamente, las sesiones deben incrementar su periodicidad -4 al año- y concebirse como reuniones de trabajo dentro del marco normal de las actividades de la Unión. Es conveniente también poner en práctica determinadas disposiciones sencillas de procedimiento que se utilizan para las sesiones del Consejo (por ejemplo, orden del día). Las actuales conclusiones deben sustituirse por una síntesis de las decisiones adoptadas y de las orientaciones estratégicas acordadas. Por otra parte, se recomienda limitar drásticamente el tamaño de las delegaciones y suprimir, en principio, todas las actividades conexas (reuniones con terceros...). Es preciso que el Consejo Europeo disponga de los elementos necesarios para debatir los expedientes que le someten y para decidir con total conocimiento de causa. En este sentido, es necesario mejorar el funcionamiento de las diferentes formaciones del Consejo, cuyo número hay que reducir. Asimismo, una nueva formación del Consejo de Asuntos Generales debe encargarse de la preparación de las reuniones. Ninguna de las sugerencias anteriores requiere una revisión del Tratado.

Si prestamos atención a las distintas formaciones del Consejo, el Consejo de Asuntos Generales merece una consideración destacada. Sus funciones han aumentado a consecuencia de la extensión y la diversificación de las competencias de la Unión. Así, la actividad en materia de Política exterior y de seguridad común ha alcanzado una dimensión considerable. Pese a la adopción de diversas medidas, ambos factores determinan que el Consejo de Asuntos Generales no cumpla hoy su tarea de manera satisfactoria. La función horizontal y pluridisciplinaria del Consejo (asuntos institucionales, marco financiero de la Unión, ampliación, preparación del Consejo Europeo...) requiere la creación de

una nueva formación del Consejo compuesta de Vice-primeros ministros; la creación de una nueva formación del Consejo, compuesta de Ministros o Secretarios de Estado de Asuntos Europeos; la escisión en dos formaciones del actual Consejo de Asuntos Generales, una encargada de las relaciones exteriores, y otra de las cuestiones horizontales. Ambas formaciones se regirían por un calendario, reglamentos internos y modos de preparación específicos y diferentes. Tales propuestas tampoco conllevan modificación de los Tratados.

No sólo es necesario revisar las distintas formaciones del Consejo sino también la Presidencia. La Presidencia del Consejo, así como la de las instancias preparatorias, se ejerce alternativamente por cada Estado miembro durante seis meses. Su cometido se ha ampliado progresivamente. Hoy en día, desempeña múltiples tareas: coordinación, programación, organización de los trabajos, representación del Consejo ante otras instituciones, representación exterior de la Unión. Con frecuencia tales funciones se confunden. Además, en la actualidad, los trabajos de la Presidencia se han convertido en un asunto de prestigio nacional. Cada Presidencia establece sus propias prioridades y aflora cierta tensión con respecto a los resultados que perjudica la calidad de los trabajos. En lugar de ser factor de equilibrio, la Presidencia se ha convertido en fuente de desequilibrio y ruptura permanente de la Unión, ruptura que se agravará conforme aumente el número de miembros.

La actividad legislativa del Consejo puede ser objeto de mayor transparencia. Así, se podrían abrir al público las sesiones del Consejo cuando éste actúa en calidad de colegislador. En particular, conviene dilucidar si es preciso aplicar esta decisión durante todo el procedimiento o solamente a algunas de sus fases (debate orientativo, deliberación final con votación y explicaciones de voto), cuáles serían los medios materiales y técnicos para garantizar el acceso del público y, en este caso, si sería preciso adoptar determinadas normas y prácticas vigentes en las instancias parlamentarias (duración, reparto de intervenciones...). Estas sugerencias no conllevan una revisión del Tratado.

En sus conclusiones finales, el Informe determinó que el Consejo Europeo de Sevilla se pronunciaría sobre el contenido del mismo. Asimismo, hizo hincapié en que las reformas que no exigían una revisión del Tratado debían aplicarse de inmediato, mientras que las reformas que requirieran una revisión de los Tratados deberían considerarse como una contribución del Consejo Europeo a los trabajos de la Convención sobre el futuro de la Unión.

El Consejo Europeo de Sevilla⁶¹⁵ aprobó una serie de medidas dirigidas a aumentar la eficacia de la institución en vísperas de un incremento sin precedentes del número de Estados miembros de la Unión.

De este modo, el Consejo Europeo se reunirá en principio cuatro veces al año, es decir, dos veces por semestre. En circunstancias excepcionales, el Consejo Europeo podrá reunirse en sesión extraordinaria. Las reuniones del Consejo Europeo las preparará el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que coordinará los trabajos preparatorios en su conjunto y elaborará el orden del día. Las demás formaciones del Consejo remitirán al Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores sus aportaciones a los trabajos del Consejo Europeo a más tardar dos semanas después de que éste se reúna. El Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores elaborará un proyecto de orden del día al menos cuatro semanas antes del Consejo Europeo, previa propuesta de la Presidencia. Incluirá los puntos destinados a ser aprobados o ratificados sin debate; los puntos que requieren debate con vistas a definir orientaciones políticas generales; los puntos que requieren debate con vistas a adoptar una decisión relativa a la ampliación o a situaciones excepcionales; los puntos que se sometan a debate pero no figurarán en las conclusiones. Asimismo, en los puntos dirigidos a definir orientaciones políticas generales y los relativos a la ampliación o a situaciones de excepción, la Presidencia elaborará una breve nota de síntesis en la que se indicarán las cuestiones de fondo, los temas de debate y las principales opciones.

⁶¹⁵ Conclusiones de la Presidencia. Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

Sobre la Presidencia de la Unión, el Consejo Europeo de Sevilla estimó que toda adaptación del sistema de rotación semestral deberá respetar el principio de la igualdad entre los Estados miembros. Los trabajos se desarrollarán, en principio, a lo largo de una jornada, precedida, la víspera, de una reunión en la que participarán exclusivamente, siguiendo las prácticas actuales, los Jefes de Estado y de Gobierno y el Presidente de la Comisión. La reunión del Consejo Europeo continuará el día siguiente hasta media tarde. Esta sesión irá precedida de un cambio de impresiones con el Presidente del Parlamento Europeo. Podrán adoptarse disposiciones particulares si el orden del día lo justifica. Las entrevistas con representantes de terceros Estados u organizaciones tendrán carácter excepcional a fin de no perturbar el desarrollo normal de la reunión y su celebración deberá aprobarse al mismo tiempo que el borrador de orden del día elaborado por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores. La Presidencia velará por el buen desarrollo de los debates. Le corresponderá adoptar todas las medidas adecuadas para favorecer la utilización óptima del tiempo disponible durante las sesiones. Así, limitar la duración de las intervenciones, determinar su orden, pedir a las delegaciones que presenten por escrito sus propuestas de modificación del texto sometido a debate, en un plazo determinado y, si procede, con una breve explicación, pedir a aquellas delegaciones que tengan una posición idéntica o próxima sobre alguno de los puntos, que elijan a una de ellas para expresar en nombre de todas una posición conjunta, durante la sesión o bien de antemano, por escrito.

En lo que respecta a las Conclusiones, Sevilla recalcó que debían ser sencillas dando a conocer las orientaciones políticas y las decisiones acordadas y haciendo una breve referencia a su contexto e indicando también las fases del procedimiento para su aplicación. Al inicio de la jornada se distribuirá un esquema de conclusiones diferenciando las partes sobre las que ya existe acuerdo y que, por tanto, no precisan ser sometidas a debate, de las partes sobre las que el Consejo Europeo deberá llegar a conclusiones definitivas durante la sesión.

La actual formación del Consejo “Asuntos Generales” se denominará en lo sucesivo Consejo de “Asuntos Generales y Relaciones Exteriores”. Celebrará sesiones distintas “con órdenes del día separados y, en su caso, en fechas diferentes”, dedicadas, de un lado, a la preparación y seguimiento del Consejo Europeo; de otro, a la conducción de la acción exterior de la Unión.

La lista de formaciones del Consejo irá aneja a su Reglamento interno y comprenderá los Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, que incluye la Política Europea de Seguridad y Defensa y la Cooperación al Desarrollo; los Asuntos Económicos y Financieros, incluido el Presupuesto; Justicia y Asuntos de Interior, incluida la protección civil; Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Competitividad, Mercado interior, Industria e Investigación, incluido el Turismo; Transporte, Telecomunicaciones y Energía; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura.

El Consejo Europeo adoptará basándose en una propuesta conjunta de las presidencias interesadas, elaborada en consulta con la Comisión y por recomendación del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, un programa estratégico plurianual. A la luz del programa estratégico plurianual, se presentará al Consejo de Asuntos Generales en diciembre de cada año un programa operativo anual de actividades del Consejo, que propondrán conjuntamente las dos futuras presidencias y que tendrá en cuenta, entre otras cosas, los elementos pertinentes que se desprendan del diálogo que inicie la Comisión sobre las prioridades políticas anuales. La versión definitiva del programa anual se elaborará a la vista de los debates del Consejo de Asuntos Generales.

Cuando se ponga de manifiesto que un asunto se tratará esencialmente en el transcurso del semestre siguiente, el representante del Estado miembro que ejerza la presidencia durante dicho semestre podrá desempeñar, durante el semestre en curso, la presidencia de las reuniones de los comités, distintos del

COREPER, y grupos de trabajo donde se trate el tema. Las presidencias se pondrán de acuerdo para llevar a cabo esta práctica.

Los debates del Consejo sobre los actos adoptados con arreglo al procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo se abrirán al público. Se favorecerá la publicidad poniendo a disposición del público una sala de escucha en la que se retransmitirán en directo las deliberaciones del Consejo, con indicación visual del resultado de la votación. Se darán a conocer con antelación los días y horas en que tendrán lugar las retransmisiones.

Recapitulando, el Consejo Europeo ha desempeñado un papel fundamental durante un cuarto de siglo y debe continuar haciéndolo en beneficio de la construcción europea. Hemos constatado cómo esta instancia no actúa con tanta eficacia como debiera y la situación se agrava en una Unión ampliada.⁶¹⁶ Las deficiencias señaladas ilustran el problema institucional que la UE debe afrontar. Las propuestas de reforma, en consecuencia, deben procurar reconciliar los aspectos conflictivos ya descritos.

Es preciso otorgar al Consejo Europeo su papel inicial de autoridad política suprema encargada de definir las orientaciones estratégicas de la Unión y su política exterior. Por lo tanto, hay que introducirlo formalmente en el sistema institucional de la UE.⁶¹⁷ Las demás iniciativas prestan atención a la organización y seguimiento de los trabajos del Consejo Europeo; a la creación de un nuevo Consejo de Asuntos Generales, responsable de preparar y aplicar las decisiones del Consejo Europeo y, a tal fin, de coordinar los trabajos de las otras formaciones del Consejo; así como a la Presidencia.

⁶¹⁶ El Informe de la Presidencia presentado en Sevilla, 13 de junio de 2002, afirmaba que tras la ampliación, el Consejo Europeo encontraría más dificultades para realizar su misión con la autoridad, coherencia y eficacia que cabe esperar de la instancia política suprema de la Unión.

⁶¹⁷ He aquí la finalidad del informe presentado por Javier Solana en marzo de 2002 aprobado en Barcelona. Lo mismo puede decirse del informe presentado en Sevilla por la Presidencia.

En una Unión ampliada, es preferible que tan sólo los Jefes de Estado y de Gobierno intervengan en las negociaciones junto con su Ministro o consejero a fin de preservar un contacto visual mínimo, indispensable para el debate progrese. El Consejo Europeo debe dejar de preparar por sí mismo las decisiones o los textos legislativos. Asimismo, los nombramientos importantes deben decidirse en el marco de los tratados por mayoría cualificada y la decisión sobre la sede de las nuevas agencias debe corresponder al Consejo. En lo que respecta a las votaciones, en una Unión a 27 o más Estados, a fin de evitar la parálisis en la toma de decisiones, es conveniente hacer uso de las fórmulas el “amplio consenso” o “opinión mayoritaria”. Si el Presidente formula oralmente las conclusiones con claridad, la tarea de redacción por escrito es más sencilla. En lugar de que las conclusiones incorporen una relación de documentos a modo de anejos, es preferible que el Consejo de Asuntos Generales traslade al Consejo Europeo aquellos de verdadera utilidad para los debates. Las declaraciones del Consejo Europeo, incluidas las de política exterior, deben contener puntos estratégicos de interés mayor que han aflorado en el transcurso de las reuniones. Evidentemente, los Ministros de Asuntos Exteriores y los de Economía pueden elaborar declaraciones distintas y diferenciadas de las Conclusiones del Consejo Europeo. La Presidencia debe ostentar cierto protagonismo durante las ruedas de prensa por lo que el resto de asistentes no debe organizarlas simultáneamente. En virtud de la decisión de Niza de celebrar todas las reuniones del Consejo Europeo en Bruselas, debería acordarse que el Parlamento Europeo acudiera la víspera para escuchar los informes de la Comisión y del Consejo lo que contribuiría a fortalecer la dimensión democrática de los trabajos. Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno deberían informar a sus Parlamentos nacionales sin retraso. Por cuanto respecta a la negociación de los tratados, el desarrollo de los trabajos de la Convención puede servir de modelo en la definición de nuevas prácticas de trabajo. Por último, el seguimiento de las decisiones del Consejo Europeo es un punto débil del sistema. No existe mecanismo alguno que garantice que los escalones inferiores ponen en práctica las decisiones adoptadas. La rotación semestral de la Presidencia no contribuye demasiado: cada

Presidencia entrante suele tomar nuevas decisiones en lugar de llevar a cabo o de concluir la estrategia de trabajo diseñada por la Presidencia saliente. La Secretaría del Consejo constituye un factor de continuidad y juega un papel destacado pero debe seguir las indicaciones del Consejo. En suma, pese a determinados logros en ámbitos sensibles, sobre un gran número de decisiones no se produce un seguimiento y, por tanto, no es posible evaluar la actuación y los resultados de modo efectivo.

La propuesta de escindir el actual Consejo de Asuntos Generales en dos formaciones -Asuntos Generales y Relaciones Exteriores- es beneficiosa ya que el sistema mejoraría con la existencia de una formación del Consejo encargada específicamente de la preparación del Consejo Europeo.

El nuevo Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores debería poder elegir los puntos a incluir en el orden del día del Consejo Europeo y excluir aquellos que no sean pertinentes. En aras de favorecer las negociaciones, debería acompañar cada punto del orden del día de una síntesis de las posibles opciones. También debería asistir a la Presidencia en la redacción de las Conclusiones. Asimismo, ocuparse del seguimiento, la coordinación, la puesta en práctica de las conclusiones y de las orientaciones del Consejo Europeo por parte de las diversas formaciones del Consejo. Prestar una atención especial a los trabajos preparatorios exigidos por el método abierto de coordinación a fin de que el Consejo Europeo pueda desempeñar una función preponderante. Impulsar los informes, comunicaciones y otras recomendaciones dirigidas al Consejo Europeo que hoy forman parte de los anejos a las Conclusiones. En suma, convertirse en un instrumento al servicio del Consejo Europeo en el ejercicio de su misión fundamental que es el gobierno de la Unión.

La fórmula actual de preparación de los Consejos Europeos supone una grave carga para la Presidencia, en particular para el Presidente del Consejo Europeo. En ausencia de normas precisas y de un órgano eficiente al efecto, la preparación

recae en el personal del ejecutivo que ejerce la Presidencia. Conciliar esta tarea con las responsabilidades nacionales es complicado. Incluso a algunos Presidentes se les ha criticado el tiempo excesivo dedicado a los asuntos europeos. En cualquier caso, una mejor organización de las reuniones del Consejo potenciaría sus frutos. Las dificultades organizativas se agravan en una Unión ampliada donde serán necesarias tres semanas para hacer el tour de las capitales. Tratándose de dos presidencias al año, serían seis semanas, algo que no parece viable. Es indispensable reformar el sistema.

En otro orden de cosas, las ventajas e inconvenientes de la rotación semestral siempre han ocupado el protagonismo de los debates relativos a la reforma del Consejo Europeo.⁶¹⁸ Entre los argumentos a favor, destacar que el Jefe de Gobierno difícilmente puede ejercer la Presidencia del Consejo Europeo durante un período prolongado puesto que también debe hacer frente a las responsabilidades políticas nacionales y es complicado conciliarlas con las europeas incluso cuando el mandato de la Presidencia es breve. Prestar demasiada atención a los asuntos europeos –con el alejamiento que implica de los temas nacionales- generaría un suicidio político. Por otra parte, las funciones de la Presidencia se vuelven más exigentes en una Unión ampliada: contactos, desplazamientos, problemas y obligaciones externas. En consecuencia, la Presidencia colectiva preconizada por algún sector de la doctrina –la Presidencia del Consejo Europeo compartida entre algunos Estados por unos años- no sería viable ya que ningún Jefe de Estado o de Gobierno sería capaz de asumir esa responsabilidad durante largo tiempo.

Los argumentos a favor de una Presidencia de mayor duración tienen también peso. Las reuniones en la cumbre, los Consejos Europeos, permiten a los dirigentes políticos mostrar a sus ciudadanos que la adhesión a la UE no es un concepto vacío y que la autoridad la ejercen por igual pequeños y grandes

⁶¹⁸ Por ejemplo, los de la Convención.

Estados. Idealmente, estos encuentros de alto nivel deberían construir paulatinamente la Europa de los ciudadanos. Pese a los efectos positivos, las deficiencias del sistema son particularmente visibles en el caso del Consejo Europeo. Seis meses no son suficientes a una figura –que no siempre se comporta como un actor mayor, o que es absorbido por la política interior- para poner su sello personal sobre la escena mundial. Hace falta tiempo para familiarizarse con los detalles complejos de los asuntos comunitarios, para comprender las alegaciones de cada Gobierno... La competencia política a nivel nacional no siempre prepara para dirigir una instancia internacional donde confluyen intereses potencialmente en conflicto. Es difícil resistirse a la tentación de servirse de la Presidencia para solventar los problemas nacionales. En consecuencia, los argumentos en favor de la supresión de la rotación semestral de la Presidencia del Consejo no son desacertados.

A la vista de este panorama, cabe contemplar dos opciones de reforma de la Presidencia del Consejo Europeo. Bien designar un Presidente que haya sido Jefe de Gobierno -en el momento de asumir la Presidencia del Consejo Europeo ya no lo es-. Bien preservar la rotación actual limitando el papel del Presidente al de un Presidente de sesiones.

La designación de un Presidente entre los antiguos Jefes de Estado y de Gobierno a tiempo completo, por un periodo dilatado, es una idea sugerida originariamente por Jacques Chirac, José María Aznar y Tony Blair. Esta propuesta dotaría de mayor eficacia a esta instancia, que gozaría de tiempo para preparar las reuniones, presidiría las reuniones de coordinación del Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores, garantizaría la continuidad, conocería en profundidad cada una de las cuestiones y desarrollaría las competencias necesarias para liderar a un grupo grande de personalidades políticas de alto nivel. En definitiva, conferiría a la UE un rostro más visible en el mundo.

Sin embargo, la designación de un Presidente comporta dificultades. En primer lugar, las diferencias de cultura política: la personalización del poder, inherente a

un sistema presidencial o *quasi* presidencial, está bastante arraigada en algunos países europeos pero no en la gran mayoría de ellos, donde imperan las coaliciones y las asambleas parlamentarias desempeñan un papel destacado. Esta propuesta no siempre agrada a los Estados pequeños, recelosos de que el Presidente sea elegido entre los salientes de los grandes Estados. La segunda dificultad está relacionada con el impacto sobre el equilibrio institucional; en particular, las relaciones entre el Presidente del Consejo Europeo y el de la Comisión. Este sistema indudablemente generaría tensión entre las funciones, que no las personas, del Comisario de Relaciones Exteriores y del Secretario General del Consejo. Si el Presidente de la Comisión logra una mayor legitimidad democrática a través del respaldo del Parlamento Europeo, se produciría cierta confrontación entre la legitimidad supranacional encarnada en el Parlamento y la legitimidad intergubernamental que cristaliza en el Consejo. A nuestro modo de ver, la UE debe reconciliar ambas legitimidades y evitar que entren en oposición. Una posible solución sería que el Presidente de la Comisión, designado por el Consejo Europeo, presidiera también esta instancia.⁶¹⁹ Teniendo en cuenta que el Presidente de la Comisión es el único miembro del Consejo Europeo que se ocupa exclusivamente de los asuntos europeos y que también reside permanentemente en Bruselas –a excepción del Primer Ministro belga–, contaría con el tiempo, las infraestructuras y los conocimientos técnicos indispensables para ejercer esta función. El sistema ganaría en dinamismo ya que el motor lo constituiría una personalidad política excepcional que aunaría las dos formas de legitimidad y se beneficiaría del apoyo del Consejo Europeo, de la aprobación del Parlamento y de la independencia y el saber hacer técnico de la Comisión. Sin embargo, ¿cuál sería el impacto sobre el carácter colegiado de la Comisión? ¿Afectaría a su capacidad para hacer avanzar ambiciosos programas de reforma política? ¿Estarían dispuestos los Estados miembros a franquear esta etapa?

⁶¹⁹ GRANT, Ch. *Restoring Leadership to the European Council*. Centre for European Reform. Bulletin April-May 2002.

En lo que respecta a la propuesta de un Presidente de sesiones, conviene señalar que la mayoría de los problemas apuntan al papel *quasi* exclusivo que el Presidente del Consejo Europeo desempeña tradicionalmente en la organización de las reuniones y en la presentación de los resultados ante las audiencias externas e internas, en ausencia de reglas claras y sin la ayuda de una instancia eficaz encargada de la preparación.

La nueva creación del Consejo de Asuntos Generales (o Asuntos Generales y Relaciones Exteriores) reduciría ostensiblemente la carga de trabajo de la Presidencia al asumir aquellas tareas preparatorias y la función de gestión y de representación de modo que la tarea esencial del Presidente del Consejo Europeo sea la de presidir una reunión bien preparada con anterioridad. Este sistema es respetuoso con el principio de igualdad entre Estados miembros, otorga cierta visibilidad a los presidentes sucesivos y conserva algunas ventajas del sistema actual evitando la mayoría de sus defectos reales o potenciales.

A este respecto, conviene subrayar que el Consejo de Asuntos Generales, operando en su modalidad de Relaciones exteriores, debería estar presidido por el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común. De este modo, se consolidaría la figura de Javier Solana en calidad de portavoz y actor principal cuando la UE actúa en la escena internacional. El Consejo de Asuntos Generales, operando en su modalidad de coordinación, debería estar presidido por el Presidente de la Comisión. Se confiaría así la preparación de las reuniones a un miembro del Consejo Europeo con residencia permanente en Bruselas que cuenta además con la experiencia de la Comisión y de la Secretaría de del Consejo con vistas a la preparación del Consejo Europeo. Al frente de las otras formaciones del Consejo, incluido el Consejo ECOFIN, podrían actuar Presidencias semi-permanentes integradas por miembros de la Comisión.⁶²⁰

⁶²⁰ “A la recherche d’un gouvernement européen”. *Notre Europe*, septembre 2002, <http://www.notre-europe.asso.fr>

En este marco, el Presidente en ejercicio, durante los Consejos Europeos, se beneficiaría de la ayuda y la experiencia del Presidente de la Comisión -que se implicaría activamente en la preparación seria de las sesiones-, del Alto Representante para la PESC y, si fuera necesario, de las Presidencias semi-permanentes de los Consejos sectoriales. Todos estos elementos contribuirían a dotar de permanencia, estabilidad y eficiencia a esta instancia y compensarían los elementos más debilitadores inherentes a una Presidencia rotatoria.

En suma, la UE ha alcanzado una fase crítica en su evolución. La conjunción de la ampliación y la profundización política han dirigido la mirada sobre el Consejo Europeo. Y es precisamente a este nivel, el de las más altas autoridades políticas de la UE, que se espera la elaboración de enfoques colectivos para lograr resultados tangibles. Por sí mismo, el Consejo Europeo no puede asumir todas las tareas que implica el gobierno de la UE, pero debe ejercer un liderazgo estratégico y concentrarse de forma sustancial sobre las cuestiones clave. He aquí la esfera de actuación y la razón de ser del Consejo Europeo.

El Consejo Europeo ha sido el artífice de numerosos acuerdos importantes e innovadores que han fortalecido a la UE. Con todo, en los últimos años ha adolecido de liderazgo, de agendas voluminosas, de excesiva coordinación. Se le han sometido demasiados asuntos que podrían haberse abordado por otras instituciones de la UE. A los Primeros Ministros les ha pillado por sorpresa esta situación y no siempre han podido o querido liderar los debates que han aflorado en el ámbito nacional sobre temas comunitarios. Por lo tanto, no sorprende que la ciudadanía europea tenga sus dudas sobre la orientación estratégica y la finalidad de la UE.

En el transcurso de los últimos años, estos problemas se han hecho patentes. Con la ampliación de la UE ya no se puede demorar la reforma de ciertas cuestiones. Por ejemplo, el de la política exterior y de defensa, donde Europa debe demostrar su capacidad de actuar y de desarrollar compromisos firmes y

duraderos. La agenda suplementaria en materia de justicia y asuntos de interior no hace más que acentuar la necesidad de liderazgo estratégico en un ámbito donde las acciones comunitarias y nacionales deben combinarse con sumo cuidado pues hacen referencia a asuntos que han suscitado debates políticos espinosos.

Las propuestas de reforma deben configurar al Consejo Europeo como foro colectivo volcado en las prioridades estratégicas al tiempo que contribuye a que la arquitectura institucional de la UE funcione de modo más eficaz. Por otra parte, la atribución explícita de este papel estratégico al Consejo Europeo sirve para fomentar que los Jefes del Ejecutivo de los gobiernos europeos tomen partido por las políticas europeas en los debates nacionales.

Entre todos los órganos de la UE, el Consejo Europeo es el que más fácilmente se presta a una reforma pragmática guiada por el sentido común. Su actuación ha sido ejemplar mientras ha participado en negociaciones estratégicas sobre aspectos decisivos. He aquí su función principal. Numerosas medidas entran dentro de la esfera de atribuciones de los Jefes de Estado y de Gobierno o de sus colaboradores inmediatos. Asimismo, sería de gran utilidad que la Comisión tuviera una visión estratégica más clara de las prioridades, en razón de su influencia potencial sobre la elaboración del orden del día y la coordinación de distintas políticas. Conviene subrayar que tan sólo la propuesta relativa a la Presidencia requiere la revisión de los tratados. Igualmente, señalamos que estas sugerencias son aplicables cualquiera que sea la estructura institucional de la UE. Entretanto, las propuestas que no precisan revisión de los Tratados pueden constituir las primeras iniciativas. La consecución de tales reformas aspira a restablecer la confianza en los dirigentes políticos europeos y en su capacidad de lograr que la UE funcione con eficacia.

El Tratado constitucional recoge las propuestas de mejora esbozadas. Así, el Consejo Europeo forma parte de las instituciones de la Unión. Se reúne

trimestralmente, lo que comporta el doble número de sesiones de trabajo que tienen lugar en la actualidad. Respecto de su cometido, se hace constar expresamente que no debe ejercer función legislativa alguna. A fin de agilizar los trabajos en una Unión ampliada, se hace hincapié en que los miembros del Consejo Europeo podrán contar con la asistencia de un ministro. Por otra parte, el mandato del Presidente del Consejo Europeo se amplía hasta dos años y medio, lo que favorece la coherencia y la consecución de los trabajos. La Presidencia asume así un carácter estratégico. La Constitución nada dice sobre que el Presidente de la Comisión pudiera serlo también del Consejo Europeo, pero tampoco lo prohíbe.

Con respecto al Consejo de Ministros, cristalizan las principales recomendaciones. De este modo, el Consejo de Asuntos Generales vela por la coherencia de los trabajos de las diferentes formaciones, prepara las reuniones del Consejo Europeo y garantiza la actuación consecutiva junto con el Presidente del Consejo Europeo y la Comisión. Por su parte, el Consejo de Asuntos Exteriores elaborará la acción exterior de la Unión atendiendo a las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo y velará por la coherencia de la actuación de la Unión. La propuesta de *Notre Europe* a favor de que al frente de las otras formaciones del Consejo, incluido el Consejo ECOFIN, podrían actuar Presidencias semi-permanentes integradas por miembros de la Comisión no prospera ya que, a salvo de la Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores – presidido por el Ministro de Exteriores, Vice-Presidente de la Comisión-, las restantes son desempeñadas por los representantes de los Estados miembros en el Consejo mediante un sistema de rotación igualitario. Por último, el Consejo se reunirá en público cuando delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

IV. 6.- El Consejo.

Con frecuencia, el entramado institucional de las organizaciones internacionales se nutre de un órgano que mantiene los lazos entre la actividad de la organización y la de los Estados que la integran. En el ámbito europeo, esta función la asume el Consejo.

El Consejo es una instancia significativa en el **proceso decisorio** europeo. A pesar de que la *Declaración Schuman* no aludía de forma expresa al Consejo, éste figura en la génesis de las Comunidades Europeas. Como el Parlamento, fue creado por los tratados fundacionales en los años 50 –26 CECA, 145 CEE y 115 CEEA- que resaltan su papel decisorio y de coordinación de las actividades de los Estados miembros y las de la Comunidad en los ámbitos contemplados por los Tratados. El Tratado de Fusión⁶²¹ unificó el Consejo previsto por cada uno de los Tratados fundacionales en un solo órgano al igual que hizo con la Comisión.

El Consejo, tradicionalmente se ha denominado “Consejo de Ministros”, en atención a su composición. Tan sólo a partir del 8 de noviembre de 1993, y una vez en vigor el TUE, es conocido como *Consejo de la Unión Europea*.⁶²²

En cualquier caso, el cambio de denominación no altera en absoluto su naturaleza: el Consejo es un **órgano de representación estatal**, de los Estados miembros, y está compuesto por delegados gubernamentales de rango ministerial, facultados para comprometer al Gobierno de dicho Estado miembro.⁶²³ La designación de los Ministros competentes en razón de la materia corresponde, por tanto, a los Gobiernos. Se configura así esta institución como un colegio de representantes gubernamentales. A diferencia de los Comisarios o de los jueces del TJCE, quienes han sido designados en razón de su competencia

⁶²¹ DOCE n° 152, 13 julio 1967.

⁶²² Decisión 93/591, DOCE L-281, 16 de noviembre de 1993.

⁶²³ Artículo 203 del Tratado de la Comunidad Europea.

y prestigio profesional, los delegados estatales actúan a tenor de las **instrucciones** recibidas de sus respectivos Gobiernos y, en consecuencia, defienden los intereses particulares y nacionales de los Estados miembros de la Unión. Por lo tanto, los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el Consejo no son “funcionarios o agentes” *strictu sensu* de las Comunidades. Sin embargo, en la medida en que participan en los trabajos de las instituciones europeas gozan también de privilegios e inmunidades.⁶²⁴

Conviene hacer algunas precisiones sobre la **composición**. Hasta la entrada en vigor del TUE, el Consejo estaba formado por un representante de cada Estado, designando los Gobiernos a uno de sus miembros para cumplir dicha tarea.⁶²⁵ Los Tratados constitutivos originariamente no ponían trabas a que un Estado estuviera representado por un Secretario de Estado, ya que a efectos internos formaba parte del Gobierno y la composición del Consejo era una cuestión del Derecho interno de cada Estado.

El TUE modificó, a instancias de Bélgica, con el apoyo alemán, la redacción del precepto para indicar que los Estados miembros participarán en el Consejo por medio de “un representante (...) de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado (...)”.⁶²⁶ De este modo, los Estados miembros “de estructura compleja” pueden estar representados a través de “consejeros” o ministros regionales.⁶²⁷

⁶²⁴ *Protocolo de los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas*, de 8 de abril de 1965, art. 11.

⁶²⁵ Art. 146 CE.

⁶²⁶ CE art. 203, EA art. 116, CA art. 27.

⁶²⁷ Alemania, Bélgica y Austria se han dotado ya de normas, constitucionales incluso, que articulan el mecanismo para que autoridades regionales representen al Estado o formen parte sin más de la delegación del mismo en los Consejos de la Unión. Respecto de las Comunidades Autónomas en España, la *resolución de 10 de marzo de 1998 del Pleno del Congreso sobre la participación autonómica en la delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea* “instaba al Gobierno a que, en el marco de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, iniciara (...) un proceso tendente a establecer una fórmula que permitiera la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la Delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Comité de Ministros de la Unión en la que se trataran asuntos sobre los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas”. *Boletín del Congreso de los Diputados*, serie D, nº 258, 23 de marzo de 1998.

Normalmente, **las reuniones** tienen lugar en Bruselas, aunque el Consejo también celebra sesiones en Luxemburgo.⁶²⁸ Excepcionalmente, y cuando él mismo decida por unanimidad, podrá celebrar la reunión en otro lugar, por ejemplo, una ciudad del Estado que ejerza la Presidencia.⁶²⁹

La Presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según un orden que determinará el Consejo por unanimidad. El Presidente es quien convoca las reuniones del Consejo, a iniciativa suya, de uno de sus miembros o de la Comisión (art. 204 del texto consolidado).

Los Ministros varían en función de los temas del orden del día. Por ejemplo, si el Consejo aborda asuntos medioambientales a la reunión asisten los Ministros de Medio Ambiente de cada país de la UE y entonces se le denomina "Consejo de Medio Ambiente". Así, el Consejo de la Unión puede reunirse adoptando **“formaciones”** diferentes:

.- El Consejo **“de asuntos generales”**, integrado por los Ministros de Asuntos Exteriores (AAEE), se ocupa, además de las relaciones de la UE con el resto del mundo, de toda cuestión que no sea lo suficientemente técnica para ser debatida por otra **“formación”**;

.- Los Consejos **“sectoriales”** o **“especializados”** son numerosos y reúnen a los Ministros del ramo según los puntos del orden del día - Agricultura, Transportes, Economía y Finanzas-. Son los siguientes:

- Asuntos económicos y financieros ("ECOFIN");
- Justicia e Interior;
- Empleo, Política social, Salud y Consumidores;
- Competitividad (mercado interior, industria e investigación);

⁶²⁸ Protocolo nº 12 del Tratado de Ámsterdam sobre la sede de las instituciones.

⁶²⁹ Reglamento interno del Consejo, modificado por decisión de 5 de junio de 2000, DOCE, L-149, de 23 de junio, art. 1.3.

- Transportes, Telecomunicaciones y Energía;
- Agricultura y Pesca;
- Medio ambiente;
- Educación, Juventud y Cultura.

.- En ocasiones, el Consejo, en aras de la agilidad y eficacia, adopta una “**formación mixta**”. Son los denominados Consejos “jumbo”, siguiendo la jerga comunitaria. En ellos están presentes varios Ministros de cada Estado miembro, que intercalan sus intervenciones según el punto del orden del día que se trate.

Con todo, el Consejo sigue siendo una única institución. Cada Ministro participante puede comprometer a su Gobierno, mediante su firma, y también es responsable ante su Parlamento nacional y ante los ciudadanos a quienes dicho Parlamento representa. Se garantiza de este modo la **legitimidad democrática** de las decisiones del Consejo.

Por último, el TUE introdujo una nueva formación del Consejo de la Unión que no debe confundirse con el Consejo Europeo. Esta formación aparece integrada por los Estados miembros a su más alto nivel: sus **Jefes de Estado o de Gobierno**.⁶³⁰

El Consejo Europeo de Helsinki (diciembre 1999), en atención a la progresiva extensión del ámbito de actuación de la Unión, al aumento del número de sus Estados miembros –con la subsiguiente heterogeneidad en capacidad política, económica y administrativa, etc.- proclamó la necesidad de reformar el Consejo para evitar la ralentización y parálisis en su funcionamiento. Entre las recomendaciones que afloraron en la capital finlandesa, cabe citar la reducción del número de formaciones de esta institución -quince fue la cifra mencionada-,

⁶³⁰ El TUE configuró esta “formación” en el ámbito de la política económica y monetaria. Posteriormente, el *Tratado de Ámsterdam (1997)* incrementó los supuestos. También el *Tratado de Niza* ha ampliado los casos, por ejemplo, en materia de modificación de ciertas disposiciones del Estatuto del SECB y del BCE, o para designar a la personalidad que se proponga nombrar Presidente de la Comisión.

así como suprimir los Consejos “Jumbo” a excepción de las sesiones conjuntas de formaciones diferentes de este órgano. El Consejo Europeo de Sevilla (diciembre 2002) decidió limitar a nueve el número de formaciones, así como mantener sesiones distintas para los dos principales ámbitos de actividad del órgano: los llamados Asuntos Generales y las Relaciones Exteriores.

El Consejo desarrolla dos **funciones** principales: legislativa y presupuestaria – junto con el Parlamento Europeo-.⁶³¹ Así, el Consejo, a la luz del artículo 202 del TCE, asegura la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros; dispone de su poder de decisión; atribuye a la Comisión, respecto de los actos que el Consejo adopte, las competencias de ejecución de las normas que éste establezca. El Consejo podrá someter el ejercicio de estas competencias a determinadas condiciones. El Consejo podrá, asimismo, reservarse, en casos específicos, el ejercicio directo de las competencias de ejecución. Las condiciones anteriormente mencionadas deberán ser conformes a los principios y normas que el Consejo hubiere establecido previamente por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo.

En resumen, el Consejo ostenta las siguientes responsabilidades básicas:

.- Aprobar leyes europeas. Mucha legislación de la UE es adoptada conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. Por regla general, el Consejo sólo actúa a propuesta de la Comisión y es la Comisión la que tiene normalmente la responsabilidad de garantizar que la legislación de la UE, una vez adoptada, se aplica correctamente.

.- Coordinar las políticas económicas de los Estados miembros. Los países de la UE han elaborado una política económica general basada en una estrecha coordinación de sus políticas económicas nacionales. Esta coordinación es

⁶³¹ Las funciones legislativas y presupuestarias son compartidas con el Parlamento, pero no así la formulación de políticas y la coordinación, exclusivas e inherentes a esta institución gubernamental.

llevada a cabo por los Ministros de Economía y Hacienda, que colectivamente forman el Consejo de asuntos económicos y financieros ("ECOFIN").

.- Concluir acuerdos internacionales entre la UE y una o más organizaciones internacionales. Cada año el Consejo promueve la conclusión de acuerdos entre la Unión y otros países, así como con organizaciones internacionales. Estos acuerdos pueden cubrir áreas amplias tales como comercio, cooperación y desarrollo o pueden tratar temas específicos como textiles, pesca, ciencia y tecnología, transportes, etc. Además el Consejo puede suscribir convenios entre los Estados miembros de la UE en campos relativos a los impuestos, derecho de sociedades, protección consular o también cooperación en asuntos de justicia e interior.

.- Aprobar el presupuesto de la UE, junto con el Parlamento. El presupuesto anual de la UE es decidido conjuntamente por el Consejo y el Parlamento. Si ambas instituciones no se ponen de acuerdo, las normas permiten al Consejo tomar la decisión final sobre los "gastos obligatorios" (principalmente agricultura y gastos derivados de acuerdos internacionales con países no pertenecientes a la UE), mientras que el Parlamento tiene la última palabra en el gasto "no obligatorio" y la aprobación final del presupuesto en conjunto.

.- Desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, de acuerdo con las directrices emanadas del Consejo Europeo. Los Estados miembros desarrollan conjuntamente una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Pero política exterior, seguridad y defensa son asuntos sobre los que los Estados miembros no han puesto en común su soberanía nacional. Así, en estas áreas, el Parlamento y la Comisión sólo desempeñan un papel limitado, pues el funcionamiento no se rige por el método comunitario, sino que tiene lugar la cooperación intergubernamental. Para responder más eficazmente a crisis internacionales, el Consejo Europeo (Helsinki, diciembre de 1999) decidió que la UE crearía una "fuerza de reacción rápida" de hasta 60.000 hombres, que podría ser desplegada en el plazo de 60 días y permanecer operativa durante un año. No

se trata de un "ejército europeo", ya que los militares seguirán siendo miembros de sus fuerzas armadas nacionales, bajo mandato nacional, y su papel se limitará a realizar tareas de tipo humanitario, rescate, salvaguarda de la paz y gestión de crisis. Para favorecer el control político y ofrecer directrices estratégicas en los momentos de crisis, el Consejo Europeo de Niza (diciembre de 2000) decidió crear nuevas estructuras -políticas y militares- permanentes en el Consejo de la Unión Europea. En concreto, el Comité Político y de Seguridad; el Comité Militar de la Unión Europea; el Personal militar de la Unión Europea, integrado por expertos militares destinados en la Secretaría del Consejo. El Personal militar está dirigido por el Comité Militar, al que asiste.

.- Asuntos de Justicia e Interior. Entre otras acciones, se trata de coordinar la cooperación entre los tribunales nacionales y la policía en materia de asilo e inmigración, drogas, terrorismo, fraude internacional, trata de seres humanos, explotación sexual de niños... Para que Europa pueda ofrecer a todos sus ciudadanos igualdad de acceso a la justicia civil en toda la UE, los tribunales nacionales, las fuerzas policiales, las aduanas y los servicios de inmigración de los Estados miembros tienen que trabajar juntos.

Tal y como hemos podido comprobar, las responsabilidades se despliegan tanto en ámbitos "comunitarios" como en esferas intergubernamentales. Los ámbitos comunitarios integran el "primer pilar" de la UE. Sobre éstos, los Estados miembros deciden poner en común su soberanía y delegar sus poderes de toma de decisiones a las instituciones de la UE. La función legislativa y presupuestaria del Consejo, la labor de promoción de convenios... se desarrollan en estos ámbitos comunitarios. Sin embargo, la PESC y los asuntos de Justicia e Interior comprenden, respectivamente, los pilares segundo y tercero, donde se desarrolla la cooperación intergubernamental y no se produce la cesión de soberanía. La coordinación de políticas económicas nacionales responde también a una actividad de cooperación intergubernamental.

En lo que respecta a la organización de los trabajos del Consejo, conviene destacar la importancia del Comité de Representantes Permanentes, de la Presidencia y de la Secretaría.

En Bruselas cada Estado miembro cuenta con una delegación permanente, el Comité de Representantes Permanentes (COREPER)⁶³², que le representa y defiende los intereses nacionales en el seno de la Unión. En la práctica, el jefe de cada representación es embajador de su país ante la UE. Estos embajadores, conocidos como "representantes permanentes", se reúnen semanalmente para preparar los trabajos del Consejo, a excepción de los temas agrícolas, abordados por el Comité Especial de Agricultura. El COREPER puede establecer decisiones de procedimiento en los casos contemplados en el reglamento interno del Consejo. Recibe el apoyo de varios grupos de trabajo, integrados por funcionarios de las administraciones nacionales.

La Presidencia del Consejo⁶³³ es rotatoria y tiene una duración de seis meses. Es decir, cada país de la UE se hace cargo de la agenda del Consejo y preside todas las reuniones durante un semestre, promoviendo las decisiones legislativas y trabajando en pro de acuerdos entre los Estados miembros.

La ampliación de la Unión en 1994 determinó una modificación del orden de rotación establecido, no sólo porque se prolongaba mucho el tiempo que los Estados miembros debían esperar hasta que les tocara el turno sino, sobre todo, debido a la sucesión de varias "troikas" comunitarias integradas sólo por Estados "pequeños," que no se estimaba funcional. Así, el Consejo Europeo de Bruselas

⁶³² "Un comité compuesto por los representantes permanentes de los Estados miembros se encargará de preparar los trabajos del Consejo y de realizar las tareas que éste le confíe. El comité podrá adoptar decisiones de procedimiento en los casos establecidos en el reglamento interno del Consejo". Artículo 207 del Tratado de la Comunidad Europea.

⁶³³ "La Presidencia se ejercerá por rotación por cada Estado miembro en el Consejo durante un período de seis meses según un orden que determinará el Consejo por unanimidad". Artículo 203.2 del Tratado de la Comunidad Europea.

(diciembre 1993) modificó el orden de rotación de modo que la “troika” incluyera en todos los casos a un Estado “grande”, al menos.⁶³⁴

El Estado que ejerce la Presidencia del Consejo ejerce igualmente la de todos los órganos intergubernamentales -los grupos de trabajo, el COREPER, el Consejo Europeo-, además de las Presidencias del “pilar comunitario” y de los otros dos “pilares”. Este dato revela ya que la Presidencia del Consejo, lejos de constituir una simple función honorífica, supone para el Estado que la ejerce la posibilidad de desempeñar un papel determinante.⁶³⁵

De una parte, la Presidencia puede acelerar o ralentizar el ritmo de negociación de los actos comunitarios. Cabe recordar en este contexto la práctica “del confesionario”, en cuya virtud la Presidencia del Consejo consulta por separado a sus colegas en temas sensibles.⁶³⁶ Por otra parte, el Presidente ejerce funciones de árbitro, pues a él compete la elaboración de las propuestas de compromiso para favorecer un acuerdo.

También el Presidente del Consejo es quien convoca formalmente el órgano y elabora el orden del día provisional de sus sesiones. Asimismo, a partir de la reforma del reglamento interno, tras el AUE, se concedió al Presidente la capacidad de decidir por sí solo, y dependiendo pues de su propio criterio, someter o no a votación un determinado asunto por considerarlo ya suficientemente debatido (art. 11.1 párrafo primero del Reglamento).

⁶³⁴ En este sentido, la decisión del Consejo de 1 de enero de 1995 (DOCE n° L-1, 1 enero) determinó las Presidencias de Alemania y Finlandia (1999), Portugal y Francia (2000), Suecia y Bélgica (2001), España y Dinamarca (2002), Grecia (2003), autorizando al Consejo, en todo caso, a decidir, a propuesta de los Estados miembros interesados y por unanimidad, que un Estado ejerza la Presidencia durante un período distinto del establecido.

⁶³⁵ Cesáreo Gutiérrez Espada. www.iustel.com

⁶³⁶ Así sucedió con la cuestión de la reponderación del voto en el Consejo en la CIG de Niza (diciembre de 2000), que llevó a la Presidencia francesa a viajar por las capitales de todos los Estados miembros.

La doctrina, con carácter general, estima breve el tiempo asignado al ejercicio de la Presidencia para cada Estado. Breve para desarrollar una estrategia y alcanzar resultados que, de no modificarse las líneas de acción por las sucesivas Presidencias, se harán factibles en numerosas ocasiones al cabo de varios años. Por el contrario, la academia advierte del predominio numérico de los Estados “pequeños”. Propone fórmulas diversas para corregir la situación: ampliar a un mínimo de un año el mandato de la Presidencia, organizarla a modo de Gabinete integrado por un Estado “grande” a la cabeza y varios “pequeños” para asistirle y presidir algunos Consejos especializados o, incluso, seguir las *corrientes presidencialistas* e instaurar la figura del Presidente de la Unión, encarnado en una sola persona.⁶³⁷

¿Cuáles son los inconvenientes de una Presidencia más larga? Evidentemente, en una Unión de veintisiete Estados, manteniendo la duración de seis meses, los Estados deberán esperar doce años aproximadamente para asumir una Presidencia de tan sólo seis meses.

La Secretaría de la Convención afirmó que “de modo contrario a lo que ocurre con la Comisión y el Parlamento, el Consejo no ha conocido jamás sino una Presidencia *à court term et à temps partiel*”.⁶³⁸ Conviene, por tanto, reformar el sistema.

Este “mecanismo” crea para los Estados miembros un sentimiento de integración, de pertenencia a la Unión en estos tiempos en los que al “abarcar mucho” -con la ampliación de la Unión- se pierde cohesión y fuerza. Con todo, resulta evidente que algunos de los Estados miembros pueden tener dificultades

⁶³⁷ FAVRET, J.M.: “Le Conseil (articles 202-210 CTCE)”, UE. CE. “Commentaire article par article des Tratiés UE et CE”, PH. Léger (Director), Helbing & Lich tenhahn-Dalloz-Bruylant, Bâle, (Genève-Munich), París, Bruselas, 2000, pp. 1519-1551, pp. 1531-32.

⁶³⁸ Le fonctionnement des institutions. Document de réflexion élaboré par le Sécritariat de la Convention et approuvé par le Praesidium. CONV 477/03, Bruselas 10 enero 2002, p. 6, párrafo 16.

reales para hacer frente con eficacia a tareas tan vastas y complejas como las que la Presidencia de la Unión implica: la necesidad de contar con una Administración numerosa, capaz y preparada para contribuir al Gobierno de la Unión sin descuidar los asuntos nacionales, etc.⁶³⁹

La Presidencia es asistida por la Secretaría General⁶⁴⁰, que prepara y garantiza el buen funcionamiento de la institución a todos los niveles, a cuyo frente se encuentra un Secretario General, Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común. En 1999, Javier Solana fue nombrado Secretario General del Consejo y también Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Desde esta posición, contribuye a elaborar y aplicar decisiones políticas. También favorece el diálogo, en nombre del Consejo, con países no pertenecientes a la UE. El Secretario General recibe el apoyo técnico de un Secretario General adjunto, responsable de los asuntos ordinarios de la Secretaría General.

Las decisiones del Consejo son tomadas por votación. El número de votos depende del tamaño de la población del país pero este número no es estrictamente proporcional sino que procura favorecer a los países menos poblados. Hasta el 1 de mayo del 2004, el número de votos que cada país ha emitido ha sido el siguiente: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 10; España, 8; Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal, 5; Austria y Suecia, 4; Dinamarca, Irlanda y Finlandia, 3; Luxemburgo, 2.

⁶³⁹ ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “Después de Niza: Las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva de 2004”, Revista Española de Derecho Europeo, 1, enero-marzo 2002, pp. 61-62.

⁶⁴⁰ “El Consejo estará asistido por una secretaría general, dirigida por un secretario general, alto representante de la política exterior y de seguridad común, al que asistirá a su vez un secretario general adjunto responsable de la gestión de la secretaría general. El Consejo nombrará al secretario general y al secretario general adjunto por unanimidad. El Consejo decidirá la organización de la secretaría general”. Artículo 207.2 del Tratado de la Comunidad Europea.

A partir de esa fecha, con la entrada de nuevos Estados miembros y hasta el 31 de octubre de 2004 se han aplicado acuerdos transitorios para modificar la ponderación de votos. A partir del 1 de noviembre de 2004 el número de votos que emite cada país es: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 29; España y Polonia, 27; Países Bajos, 13; Bélgica, Grecia, República Checa, Hungría y Portugal, 12; Austria y Suecia, 10; Dinamarca, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Finlandia, 7; Chipre, Estonia, Letonia, Luxemburgo, Eslovenia y Luxemburgo, 4; Malta, 3.

Salvo disposición en contrario, el Consejo adoptará sus acuerdos por **mayoría** de los miembros que lo componen. El procedimiento de votación más común en el Consejo es la mayoría cualificada. Sin embargo, en algunos ámbitos particularmente sensibles tales como la PESC, la fiscalidad, el asilo o la inmigración, las decisiones se adoptan por unanimidad. Es decir, cada Estado miembro tiene poder de veto en estas áreas. El acuerdo por unanimidad, el consenso, ya es difícil de lograr entre 15 países pero en una Unión ampliada a 25 o más, es prácticamente imposible. Por ello, el Tratado de Niza modificó las normas, permitiendo al Consejo tomar decisiones por mayoría cualificada en muchos ámbitos que anteriormente requerían unanimidad.

Cuando el Consejo debe adoptar un acuerdo por **mayoría cualificada**, los votos de los miembros se ponderan.⁶⁴¹ La mayoría cualificada exige, al menos, sesenta y dos votos, cuando los acuerdos se adopten a propuesta de la Comisión; y también sesenta y dos votos, que representen la votación favorable de diez miembros como mínimo, en los demás casos. Hasta el 1 de mayo del 2004 el número mínimo de votos requerido para alcanzar la mayoría cualificada ha sido de 62 (sobre un total de 87, es decir, el 71,3%). Durante un período de seis meses a partir de esa fecha desde el ingreso de los nuevos Estados miembros, se han aplicado acuerdos transitorios. A partir del 1 de noviembre de 2004, se alcanza la mayoría cualificada si una mayoría de Estados miembros lo aprueba; si se reúne

⁶⁴¹ Alemania, Francia, Italia y Reino Unido, 10; España, 8; Grecia, Bélgica, Países Bajos y Portugal, 5; Austria y Suecia, 4; Dinamarca, Irlanda y Finlandia, 3; Luxemburgo, 2.

un mínimo de 232 votos, lo que supone el 72.3% del total. Además, un Estado miembro puede pedir confirmación de que los votos a favor representan al menos el 62% de la población total de la Unión. En caso de que no sea así, la decisión no será adoptada.

El Consejo también decide por **unanimidad**. Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad.

En caso de votación, cada miembro del Consejo podrá actuar en representación de uno solo de los demás miembros.

En numerosas ocasiones, se caracteriza al Consejo como una figura camaleónica. En efecto, la variedad de funciones que desempeña el Consejo -aprobar leyes europeas, coordinar las políticas económicas de los Estados miembros, promover acuerdos internacionales entre la UE y una o más organizaciones internacionales, aprobar el presupuesto de la UE junto con el Parlamento, desarrollar la Política Exterior y de Seguridad Común, asuntos de Justicia e Interior- lo convierten en una figura que despliega una multiplicidad de roles que conllevan actuaciones y procedimientos diversos. Así, el Consejo puede aparecer formando “tándem” con la Comisión aunando elementos nacionales y supranacionales. Una segunda imagen lo retrata como un *club* de gobiernos que operan tanto con carácter individual como colectivo en un clima de tensión frente al resto de las instituciones y actores políticos. Una tercera aproximación dibuja un escenario de fuerte competencia y rivalidad entre los Estados miembros que entablan negociaciones y luchan por ejercer influencia y mantener sus cotas de poder. En cuarto lugar, es también escenario de la gobernanza integrada⁶⁴² y foro donde se desarrolla la cooperación transnacional...

⁶⁴² Kohler-Koch, B., and Eising, R. *The Transformation of Governance in the European Union*. Routledge, London, 1999.

El “tándem” Consejo-Comisión⁶⁴³ es una realidad desde los orígenes de las Comunidades Europeas, donde el desarrollo de las políticas se fundaba en la cooperación estrecha entre la Comisión, que encarnaba el interés general europeo, y el Consejo, foro estatal que refinaba las propuestas de la Comisión y autorizaba las actuaciones. Esta relación asociativa, de *partenariado*, era fruto del equilibrio institucional entre dos niveles de gobierno: el comunitario y el nacional. Se producía así una suerte de sinergia que favorecía la dinámica de colaboración. El resto de las instituciones no asumía ningún papel significativo. En estos primeros años, los Estados impulsaron políticas nacionales que, de algún modo, fortalecían este binomio⁶⁴⁴, filtrando la dimensión europea en la esfera doméstica y promoviendo la cooperación transnacional.⁶⁴⁵

Ambas instituciones evolucionaron paralelamente. Así, la Comisión definió sus estructuras y servicios internos y de asesoramiento, y el Consejo comenzó a trabajar a través de formaciones especializadas, y a recabar el apoyo de grupos de expertos. En los 90, se puso de manifiesto la excelente dinámica de trabajo en equipo desarrollada y el alto grado de entendimiento que existía entre los funcionarios europeos y los Ministros. En suma, se había generado un buen engranaje entre Consejo y Comisión.⁶⁴⁶ De este modo, paulatinamente, los representantes del Consejo y los Comisarios debatían mayor número de asuntos conjuntamente.

A modo de síntesis, gracias a este buen entendimiento el alcance de las políticas comunitarias se amplió sensiblemente: junto a la transferencia formal de nuevos ámbitos competenciales a favor de las instituciones europeas, se produjo también la extensión informal de la discusión comunitaria a áreas que no eran definidas

⁶⁴³ Fórmula empleada por Émile Noel, primer Secretario General de la Comisión.

⁶⁴⁴ Rometsch, D., and Wessels, W. *The European Union and the Member States: Towards Institutional Fusion?* Manchester University Press. Manchester, 1996.

⁶⁴⁵ Wallace, H. *National Governments and the European Communities*. RIIA/PEP. London, 1973.

⁶⁴⁶ Así lo constatan una serie de estudios emanados del Consejo y del COREPER. En particular, los informes de DE ZWAAN, HAYES-RENSHAW y WALLACE, LEWIS.

por los Tratados como ámbitos comunitarios –políticas de medio ambiente y educativas-.

La doctrina sostenía que el proceso tenía su motor en la supranacionalidad y cuestionaba el papel preponderante de los Estados miembros aduciendo que dominaban e instrumentalizaban los procesos –incluso a la propia Comisión- en orden a la consecución de sus objetivos. En resumen, la controversia radicaba en quién dirigía el tándem: el Consejo o la Comisión.

Con todo, algunos factores vinieron a enturbiar ese clima de cooperación que con tanto éxito había promovido la construcción europea. En primer lugar, las nuevas reglas para la toma de decisiones. Tan pronto el Parlamento Europeo adquirió poderes presupuestarios –desde los 70 en adelante- y legislativos –desde lo 80-, el modelo bipartito fue sustituido por el modelo tripartito, al menos en los ámbitos en los que el PE tenía presencia. Este funcionamiento tripartito afectó al equilibrio institucional tradicional. Así, a partir de la década de los 80, la mayoría cualificada comenzó a coexistir con el consenso. Y también otras fórmulas se pusieron en práctica en determinados ámbitos y para determinadas políticas como consecuencia de la instauración de los pilares por el Tratado de Maastricht. La cooperación en política exterior y de seguridad común y en asuntos de justicia e interior destronó el tándem Comisión-Consejo en beneficio de la figura del Consejo, que encarna la cooperación intergubernamental.

En segundo lugar, el ingreso de nuevos miembros tuvo también repercusión. A mediados de los 90, la Comunidad había ampliado su número de miembros de 6 a 15. El Consejo dejó de proyectar ese ambiente de intimidad característico de un pequeño grupo de Estados, al estar integrado por un mayor número de miembros de carácter heterogéneo -idiosincrasias diversas-. Se abría así la posibilidad de formar coaliciones y era evidente que el aumento de población y de organizaciones implicadas tendría consecuencias. En efecto, la relativa facilidad que anteriormente acompañaba la discusión de un paquete de acuerdos

se quebró por lo que la principal preocupación del Consejo se centraba ahora en la negociación interna y no tanto en su asociación con la Comisión.

En tercer lugar, la Comunidad europea asumió más competencias desde mediados de los 80. Consecuentemente, proliferó el número de cuestiones que se abordaron en círculos de expertos. En el seno de la Comisión y del Consejo se produjo una fragmentación estructural: se crearon nuevas direcciones generales así como formaciones del Consejo asistidas por Grupos de trabajo y Comités de alto nivel. A partir de este momento, las dinámicas institucionales y los modelos de comportamiento de la Comisión y del Consejo varían según el ámbito contemplado. La Coordinación entre los distintos escenarios se hizo cada vez más difícil. Ciertamente, entre las nuevas competencias europeas, algunas afectaban a la soberanía nacional. En particular, la política monetaria, la política exterior y de seguridad, los asuntos de justicia e interior, esencia de las “high politics”, tomaron la forma de cooperación europea, cooperación intergubernamental, de naturaleza distinta al paradigma de la supranacionalidad. El tándem Consejo-Comisión perdía vigor ya que la Comisión no ejercía un papel activo en estos ámbitos sensibles.

Paulatinamente, los asuntos internos comenzaron a aflorar en los debates europeos. Las instrucciones dirigidas a los delegados nacionales encargados de las negociaciones en el seno del Consejo se volvieron más rigurosas y detalladas. La tensión y la disensión nacional sobre los asuntos europeos borró esa imagen primera descrita de marco agradable de trabajo entre la Comisión y el Consejo, a modo de tándem.

Estos elementos hacen necesaria una reflexión sobre la virtualidad actual del tándem Comisión-Consejo. A este respecto, señalar que la relación interdependiente y co-operativa entre ambas instituciones representa un motor esencial en el proceso decisorio europeo. Existen áreas en las que Comisión y

Consejo actúan conjuntamente. Por poner un ejemplo, la política agrícola común, cuestiones presupuestarias...

El Consejo no sólo actúa en tándem con la Comisión, sino también como un club de gobiernos –representantes gubernamentales- que defienden los intereses nacionales. Esta es la imagen más clásica que define la esencia de la institución y la presenta con una naturaleza uniforme. De un lado, por su composición, Ministros nacionales; de otro, porque los miembros tienen el cometido de favorecer los intereses de sus respectivos gobiernos. El éxito de los trabajos es resultado más de la experiencia y el trato entre los Ministros que del hecho de compartir doctrinas políticas afines. En el caso de gobiernos de reciente elección, hay que aguardar cierto tiempo para que se cree un clima de entendimiento y colaboración.

Este carácter de club deja su impronta en el funcionamiento: la toma de decisiones por consenso, o al menos sin votaciones explícitas; la falta de transparencia y escasa apertura de los debates; la inexistencia de principios de responsabilidad o control –nacional o europeo-. Al tratarse de negociaciones a puerta cerrada, en la esfera nacional -tanto los políticos como los Parlamentos- desconocen la situación real de la Unión, salvo lo que cuentan sus representantes, quienes pueden actuar acuciados por la presión electoral.⁶⁴⁷ Se produce entonces un alejamiento de la ciudadanía de los asuntos europeos, agravado por el hecho de que la actuación del Consejo no es fiscalizada por los Parlamentos nacionales. En numerosas ocasiones, el funcionamiento de grupo cristaliza en logros y éxitos, pero a un precio muy alto ya que los procedimientos no son democráticos.

Los miembros del Consejo tienen interés en preservar estos procedimientos *ad intra*. Ello no es obstáculo para que *ad extra* desarrollen una prolífica cooperación

⁶⁴⁷ PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *International Organization* 43, 1988, p. 427-460. PUTNAM llama la atención sobre las inter-actuaciones a dos niveles, el nacional y el internacional. Insiste en que los líderes políticos suelen hacer uso de la política internacional en beneficio de las cuestiones domésticas e incluso instrumentalizan los temas europeos para reforzar la posición nacional.

con actores económicos y sociales –compañías, asociaciones... o proyecten una imagen de cohesión y unidad europea ante socios externos –el gobierno americano, los países candidatos-. Naturalmente, la colaboración se extiende al resto de los órganos e instituciones europeas: la Comisión, el Banco Central Europeo -para la política monetaria-, Europol -en el caso de la cooperación política europea-, e incluso las Agencias.

Una cuestión de obligada referencia es la relativa a la cohesión del grupo: cómo mantenerla, de qué factores depende... Según los testimonios de los propios delegados estatales, ha habido cierta inquietud por los efectos que la ampliación podía tener en el funcionamiento del Consejo como grupo. La experiencia de anteriores ampliaciones ha puesto de relieve que el ingreso de nuevos miembros no afecta sustancialmente al funcionamiento siempre que los intereses relevantes de los nuevos miembros se correspondan con los de los veteranos.

Esta preocupación por mantener la cohesión se manifestó especialmente a raíz del debate en la CIG del 2000 sobre las cooperaciones reforzadas, dado el carácter heterogéneo de los nuevos miembros y el hecho de que las relaciones con los Estados de la UE tenían lugar en un contexto de transformación post-comunista. No obstante, desde otra perspectiva, las cooperaciones reforzadas pueden estrechar los lazos entre un núcleo de Estados miembros que pretenden avanzar más.

Uno de los principales obstáculos para el buen funcionamiento del Consejo como club de gobiernos es precisamente la hostilidad entre éstos al concurrir intereses encontrados, opciones y puntos de vista contrapuestos en diversos ámbitos, sobre determinados aspectos. Esta es la visión del Consejo que ofrecen los medios de comunicación, en la mayoría de las ocasiones mediatizada por los debates nacionales. Casa bien con una concepción de la política como proceso de confrontación por el ejercicio del poder, que conlleva una intensa actividad negociadora y determina la polarización de los sujetos en ganadores y

perdedores. En la esfera europea refleja en el paradigma intergubernamental de Estados que encarnan las pretensiones nacionales sin atender demasiado a los objetivos y prioridades de la UE.

Andrew MORAVCSIK, Clifford J. CARRUBA, Craig VOLDEN, Mikko MATTILA o Jan-Erik LANE, entre otros, han descrito a la perfección esta dimensión de competencia interestatal.⁶⁴⁸ El argumento de base es que los Gobiernos proyectan a la vez que protegen intereses nacionales y desarrollan técnicas y estrategias para preservarlos. De tal modo que tan sólo encomendarán al Consejo la realización de las políticas colectivas si los actores europeos son capaces de culminar con éxito las tareas asignadas. Giandomenico MAJONE destaca el papel fiduciario, y no de mera delegación, que asume la Comisión. La confianza es aquí un factor relevante.⁶⁴⁹

En este marco, los Estados se proponen convertir las preferencias nacionales en objetivos estratégicos. Sin embargo, los hechos demuestran que en algunas ocasiones cometen errores y no siempre actúan con visión estratégica. Se cuestiona también su falta de eficacia, tanto a nivel ministerial como respecto del personal que depende del Consejo. A estas debilidades se suma que las capacidades profesionales de cada Estado varían. De ahí que parte de la inquietud suscitada por la ampliación al este y centro de Europa se debía precisamente a que los nuevos socios no disponían de estas capacidades, con los subsiguientes problemas que podían aflorar.

La pugna entre Estados es evidente en las votaciones. La CIG 2000 abordó la cuestión de la ponderación de votos y acordó generalizar la mayoría cualificada.⁶⁵⁰ El Consejo tradicionalmente ha aplicado un sistema de votos

⁶⁴⁸ MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998. CARRUBA, C. J., VOLDEN, C. Explaining Institutional Change in the European Union. *European Union Politics* 2, 2001, p. 5-30. MATTILA, M. y LANE, J.E. Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis. *European Union Politics* 2, p. 31.

⁶⁴⁹ MAJONE, G. The Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics* 2, 2000, p. 103-122.

⁶⁵⁰ SCHNEIDER, G., y ASPINWALL, M., eds. *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester University Press. Manchester, 2001.

ponderados que “privilegia” a los Estados pequeños en la toma de decisiones. En los debates sobre la Ampliación, la gran mayoría de Estados candidatos eran de dimensión pequeña, en términos de población. Esta circunstancia, de aplicarse el sistema de ponderación clásico, podría dar lugar a que una minoría de población decidiera. La consecuencia fue que entre los Estados grandes surgieron propuestas para encontrar alternativas más equilibradas. La solución de compromiso se alcanzó al atribuir a los Estados grandes el derecho a designar dos Comisarios. Otros temas de las discusiones fueron la creciente población de Alemania como consecuencia de la unificación y las pretensiones españolas dirigidas a consolidar el estatus de Estado grande ante la eventual pérdida de uno de sus Comisarios. Durante las Conferencias Intergubernamentales que precedieron a los Tratados de Ámsterdam y Niza se llevaron a cabo importantes esfuerzos por hallar fórmulas idóneas para la ponderación de los votos. Estas Conferencias no fueron ajenas a las luchas de poder.⁶⁵¹

En la práctica el Consejo decide por mayoría cualificada en un 20% o 25% de los casos. Por lo tanto, el voto en sí ya no es tan decisivo, sino más bien la presencia de minorías de bloqueo. Con frecuencia hay pocas disensiones o abstenciones explícitas. Y no siempre la línea divisoria tiene que ver con la confrontación Estados grandes-pequeños: las posibilidades de formar coaliciones son amplias.

La distribución y el ejercicio del poder entre los Estados miembros son los factores reales que subyacen a las reglas de voto y al sistema de ponderaciones. No todos los Estados miembros tienen los mismos intereses: Alemania y la política monetaria, España y la pesca, Luxemburgo y los temas fiscales...Las coaliciones dependen de los intereses en juego, al igual que el veto. Sin embargo, la academia no ha prestado particular atención al tema del poder en el seno del Consejo, al peso que ostenta cada Estado.⁶⁵² En resumen, se hace necesaria una

⁶⁵¹ WALLACE, H. Nice Notes if you can get them. *Integration 2*. Berlin, 2001, p. 124-132.

⁶⁵² Los estudios que existen en materia de toma de decisiones tienen naturaleza más bien estadística que empírica.

mayor profundización y análisis sobre el poder y las formas en las que éste se instrumentaliza.⁶⁵³

Otro modo de vislumbrar al Consejo es como escenario de la gobernanza integrada, en la expresión acuñada por Kohler-Koch y Eising.⁶⁵⁴

Durante algunos años, la naturaleza de la toma de decisiones y el impulso de las políticas europeas se ha explicado a partir de estructuras y tejidos interrelacionados.⁶⁵⁵ Markens Jachtenfuchs pone de relieve que las funciones y responsabilidades de las instituciones tienen menor relevancia que las múltiples formas en las que estas instituciones –junto a otros actores nacionales y transnacionales- intervienen en las políticas públicas.⁶⁵⁶

La gobernanza europea se traduce así en una amplia gama de modalidades de interactuar que desarrollan los gobiernos con agentes económicos, políticos, sociales a fin de dar respuesta a las necesidades del país y resolver los problemas que se presentan. Las relaciones con los Gobiernos de los Estados miembros se articulan través de una serie de cauces, bilaterales y multilaterales en los que participa no sólo la UE, sino también otras organizaciones europeas o internacionales.

Una de las consecuencias de este enfoque es que se dulcifican las tradicionales divergencias entre instituciones nacionales y europeas pues se desarrolla la

⁶⁵³ WALLACE, H. The Council: an Institutional Chameleon?. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 15 n° 3. Blackwell. MA, USA, 2002, p. 325-344.

⁶⁵⁴ *Op. cit.*

⁶⁵⁵ HÉRITIER, A. *Escape from Deadlock: Shifting Patterns in European Policy-Making*. Cambridge University Press. Cambridge, 1999. PETERSON, J. Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2, 1995, p. 69-93.

⁶⁵⁶ JACHTENFUCHS, M. The Governance Approach to Integration. *Journal of Common Market Studies* 39, 2001, p. 245-264.

cooperación ente ambas.⁶⁵⁷ Sin embargo, no existen procedimientos transparentes de responsabilidad o legitimación, ante la ausencia de una jerarquía institucional clara y la confusión de las funciones.

Nos encontramos, por tanto, frente a una amplia gama de procesos alternativos: la democracia deliberativa enraizada en el sistema de Comités de la UE, las teorías constructivistas sobre los nuevos regímenes políticos y las variantes de legitimación no parlamentaria. En suma, la esencia de este paradigma radica en que se aparta de la concepción estricta, formal de las instituciones y se nutre de otras ramas de la Ciencia política y las Relaciones internacionales, incluyendo el nuevo institucionalismo, el análisis político y el constructivismo. En este tejido de interrelaciones de los Gobiernos con otros agentes, el Consejo se configura como instancia en la que la negociación gubernamental es muy intensa. Con todo, el Consejo no asume una posición jerárquicamente superior en el entramado institucional europeo a pesar de que los asuntos de política nacional lo convierten en foro importante de debate, argumentación y negociación.

El Consejo es, asimismo, el protagonista de la cooperación intergubernamental o actuación transgubernamental. La construcción europea en los últimos cincuenta años ha sido fruto de dos técnicas que han concurrido simultaneándose: la supranacionalidad y la intergubernamentalidad. En el esquema supranacional, la Comisión es la institución clave, junto al Parlamento Europeo y al Tribunal de Justicia. Para la perspectiva intergubernamental, el Consejo, en colaboración con los actores nacionales, es la figura preponderante. Esta segunda forma de construcción política responde mejor al calificativo de transgubernamental que de intergubernamental, pues asocia a actores nacionales y a instituciones clave europeas. La expresión intergubernamental, de algún modo, tan sólo refleja el elemento de interacción estatal.⁶⁵⁸ La actuación transgubernamental se despliega

⁶⁵⁷ WALLACE, H., WALLACE, W. eds. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press. Oxford, 2000.

⁶⁵⁸ La doctrina utiliza la expresión *transgubernamentalidad intensiva* para describir este enfoque. WALLACE, H., WALLACE, W. *Op. cit.*

en los pilares segundo y tercero, además de la moneda única. Son esferas muy sensibles a la soberanía nacional que los Estados no cederían con facilidad a una entidad política europea. De otra parte, se trata de ámbitos que favorecen la cooperación internacional, además de la europea, y que durante largo tiempo se han situado más allá del alcance del sistema europeo de gobierno.

Cada una de estas esferas da buena muestra de la construcción política europea, basada en la cooperación exigente, fruto de métodos que asocian a los actores nacionales –Ministros de Economía, Interior y Exterior y sus respectivos funcionarios-. Estos actores nacionales transmiten los criterios de los Jefes de Estado y de Gobierno, son asistidos por técnicos seleccionados entre cuerpos de expertos, y en su actuación no prestan demasiada atención a los parlamentos nacionales, o a otros agentes sociales –los intereses económicos han seguido y no precedido la decisión de crear la moneda única-.

En el contexto europeo, estos actores nacionales han interactuado fundamentalmente en torno a las formaciones especialistas del Consejo y del Consejo Europeo. La Comisión apenas interviene en este modelo político. La función del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia es también marginal. Por el contrario, la Secretaría del Consejo asume cada vez más relevancia al coordinar los progresos en materia de política exterior, de seguridad y defensa; y, por otro, justicia y asuntos de interior. Ciertamente, el puesto de Secretario General del Consejo, también alto representante para la PESC, es destacado. Asimismo, en cada área emergen actores *ad hoc*, de carácter gubernamental, que colaboran en la realización de las políticas citadas: Banco Central Europeo, agencias como Europol.

Es difícil prever cómo evolucionará en el futuro cada política o ámbito analizado. La moneda única ya ha comenzado a desarrollar una arquitectura institucional característica, donde el BCE juega un papel preponderante y trabaja en colaboración con los bancos centrales nacionales. El papel del Ecofin, la formación especializada del Consejo de Ministros de Economía, ha adquirido

mayor prestancia debido a que opera en un ámbito crucial. En cualquier caso, habrá que ver si cuaja la relación entre el Ecofin y el BCE. En el caso de la PESD, se ha impulsado una nueva sección en la Secretaría del Consejo y los Ministros están más involucrados. Resta dilucidar la eventual participación de la Comisión en estos esquemas de funcionamiento y el vínculo con la OTAN. En lo que respecta a los asuntos de justicia e interior, está operativo un sistema mixto: algunos elementos se han comunitarizado mientras que otros permanecen transgubernamentales, por lo que la configuración definitiva del régimen todavía es una incógnita.

Hellen WALLACE duda que estas áreas vayan a comunitarizarse. Como contrapartida, es posible que los gobiernos asuman compromisos mutuos, en colaboración con el Consejo y las Agencias, y sean los gestores del sistema. Si así fuera, se tendrá que analizar la actuación del Consejo y las formas de delegación en estas esferas nacionales sensibles.⁶⁵⁹

Otro ejemplo de profundización política en este contexto de transgubernamentalidad es el enfoque adoptado por el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, derivado de una serie de iniciativas emprendidas por diversos Consejos Europeos. En este caso, las principales herramientas de la construcción política son la coordinación, la comparación nacional y el intercambio voluntario de buenas prácticas entre los Estados miembros. El elemento subyacente es la cooperación “blanda” como un fin en sí mismo, deliberadamente flexible y no demasiado exigente, siguiendo el modelo de las técnicas pioneras de la OCDE. Por cuanto respecta a las instituciones europeas, por el momento el órgano central es el Consejo Europeo, que participa directamente en el establecimiento de un “seminario” de actividad colectiva, con sesiones anuales ahora fijadas para impulsar el proceso. “Sherpas”, que opera en nombre de los Jefes de Estado y de Gobierno, se perfila como instancia que

⁶⁵⁹ The Council: An Institutional Chameleon? *Op. cit.*

conduce los progresos, emulando el modelo de las cumbres económicas del G7.⁶⁶⁰

Esta forma de trabajo es singular precisamente por la naturaleza “blanda” del proceso. En un primer momento, el esquema recuerda a la gobernanza integrada. Sin embargo, las nuevas técnicas descritas arriba presentan rasgos que escapan a la fórmula de la gobernanza integrada o a la de la competencia o rivalidad entre Estados. Ciertamente, se trata de técnicas políticas donde los agentes primarios son los actores políticos nacionales que operan siguiendo fórmulas interactivas y desarrollando nuevas modalidades de responsabilidad y compromiso mutuo.

Las semblanzas anteriores ofrecen una perspectiva del papel complejo del Consejo, de sus múltiples funciones y roles, a la vez que permiten avalar la descripción de esta figura como “camaleón institucional”⁶⁶¹.

A modo de *excursus*, unas últimas reflexiones que giran en torno a las similitudes que presentan el Bundesrat alemán y el Consejo de la UE.

El origen del Bundesrat se encuentra en la Confederación (*Staatenbund*) de 1815.

En cuanto a la naturaleza del Consejo federal, no es una asamblea parlamentaria –*Tag*– ni una cámara de representación territorial, sino un órgano intergubernamental. La naturaleza del Consejo de la UE es también intergubernamental, pues está integrado por representantes estatales, designados por sus respectivos gobiernos, que no elegidos por los ciudadanos en las urnas. Esta composición está en armonía con una institución cuya esencia es ser fiel trasunto de los intereses estatales y tratar de conciliar éstos con el interés de la UE, encarnado en la Comisión.

⁶⁶⁰ Decisión 2006/77/CE de la Comisión, de 23 de diciembre de 2005, por la que se crea un Grupo de alto nivel sobre competitividad, energía y medio ambiente (Sherpas).

⁶⁶¹ WALLACE, H. *Op. cit.*

El Bundesrat es, en esencia, una conferencia intergubernamental, tal y como las reglas que ordenan su composición y modo de votación ponen de relieve. Así, el Consejo federal está formado por miembros de los Gobiernos de los Länder, quienes los nombran y los cesan. Los miembros de las Comisiones también serán representantes gubernamentales. En lo que respecta a la toma de decisiones, la Ley Fundamental no sigue el principio de la paridad entre los Estados sino que se inclina a favor de la ponderación del peso de las delegaciones de los Países, pero sin que las delegaciones se ajusten estrictamente al tamaño del País.⁶⁶²

Si prestamos atención al sistema de toma de decisiones en el seno del Consejo de la UE, también se corresponde con el de un órgano intergubernamental al predominar la unanimidad y la mayoría cualificada a través del mecanismo de las ponderaciones. Por el contrario, los órganos de naturaleza parlamentaria -asambleas- generalmente adoptan las decisiones por mayoría y cada miembro ostenta un voto. No obstante, conviene recordar que debido a la ampliación de la UE, así como a la dimensión política que ha adquirido el proyecto, existe una clara tendencia hacia la adopción de decisiones por mayoría. Tan sólo se impone el consenso en ámbitos sensibles como la defensa, la política exterior, etc.

El funcionamiento del Consejo Federal no se desenvuelve en el marco del bicameralismo, sino en un Parlamento de Estado de corte unicameral.

Por lo que respecta a las atribuciones, el Consejo resulta ser cotitular de potestad legislativa pero es, asimismo, poder ejecutivo.⁶⁶³ De este modo, el Bundesrat cuenta con la facultad de iniciativa legislativa. Una vez, ejercida, el Gobierno federal, en el plazo de tres meses, debe presentar ante la Dieta el proyecto, junto con su dictamen, para que el Parlamento se pronuncie. Cuando es el Gobierno

⁶⁶² Todos los Länder tienen un mínimo de tres votos en el Consejo. Aquellos con una población superior a los dos millones tienen cuatro votos; cinco, los de más de seis millones, y seis los de más de siete.

⁶⁶³ El artículo 50 GG establece que “los Länder participan en la legislación y en la administración de la Federación y en los asuntos de la Unión Europea a través del Consejo federal”.

federal quien ejerce la iniciativa legislativa, el dictamen del Bundesrat es preceptivo. En todo caso, las leyes aprobadas por la Dieta deben trasladarse al Consejo.⁶⁶⁴ La participación del Consejo en el ámbito gubernamental es también importante. Así, el Bundesrat dictamina con carácter previo a su aprobación los proyectos de reglamento emanados del Gobierno federal siempre que los mismos deban ser aplicados por los Países, bien sea a título de competencia propia, bien sea a título de administración comisionada. La competencia aquí es *ratione materiae* y comprende también los reglamentos de ejecución de leyes federales tanto si éstas requieren el asentimiento del Bundesrat como si no. El Consejo puede aprobar, enmendar o rechazar los proyectos de reglamento. En todo caso, los reglamentos no pueden ser adoptados por el Gobierno federal sin el acuerdo del Bundesrat.

Un trámite similar siguen las directrices administrativas federales que, aun cuando sólo tengan eficacia en el ámbito interno de la Administración, deben ser aprobadas por el Consejo cuando la ejecución de la ley compete a los Países.

Por otra parte, el consentimiento del Bundesrat es necesario para la inspección, coerción e intervención federales, para la fijación de la posición común de los Países -que vincula a la representación alemana en la UE a la luz del nuevo artículo 23 GG-, para la adopción del estado de necesidad legislativa y la aprobación del derecho de excepción correspondiente, al mismo tiempo que participa en una amplia gama de nombramientos.

En resumen, el consentimiento del Consejo (Gobiernos de los Países) es necesario en la mayoría de las leyes, reglamentos y directrices internas de la Administración, así como para definir la posición de la República Federal en la

⁶⁶⁴ La Ley Fundamental diferencia dos tipos de leyes: de un lado, aquellas que necesitan un asentimiento del Consejo y, por tanto, aquellas sobre las que el Bundesrat tiene un poder de veto; del otro, las leyes a las que el Consejo puede presentar objeciones, en cuyo caso la Dieta puede legislar sin el asentimiento del Bundesrat. La práctica y la jurisprudencia han tendido a dar una interpretación expansiva de las cláusulas constitucionales que exigen el asentimiento del Consejo, lo que ha traducido en una notable influencia legislativa.

formación del derecho derivado de la UE. En suma, no es fácil gobernar la República sin el apoyo del Consejo Federal. O, dicho de otro modo, los Países participan en la formación de la voluntad federal. La configuración del Bundesrat que hace la Ley Fundamental explica en buena medida el uso abundante de prácticas asociativas en la política alemana.

Las competencias del Consejo de la UE también son legislativas, pero a diferencia de las funciones administrativas, de ejecución, que desempeña el Bundesrat, el Consejo de la UE asume un perfil decisorio fundamental en cuestiones económicas, presupuestarias y esferas tan delicadas como la política exterior, la defensa y los asuntos de justicia e interior.

En lo concerniente a los Consejeros, los Gobiernos los designan y separan. Ser miembro del Consejo es un puesto de confianza, por lo que el consejero suele estar sujeto a instrucciones. A diferencia de los diputados del Bundestag, sobre quienes la Ley Fundamental prohíbe expresamente mandatos e instrucciones y garantiza el voto según su leal saber y entender, existe silencio constitucional absoluto sobre los Consejeros.

Igualmente puede decirse de los Consejeros de la UE: se trata de un puesto político de confianza, donde se reciben instrucciones de los respectivos Gobiernos. Ciertamente, los Consejeros representan a sus Gobiernos y tienen el cometido de defender la posición nacional en los debates.

En resumen, el funcionamiento del *Bundesrat* refleja una configuración peculiar del Federalismo. De un lado, combina centralización política extrema con un federalismo administrativo residual. En nuestro caso, el funcionamiento del Consejo de la UE despliega una faceta legislativa, presupuestaria y decisoria.

De otro lado, preexisten los Länder respecto del Gobierno federal. En efecto, el Gobierno federal se crea a partir de los Tribunales, Parlamentos,

administraciones y Gobiernos de los Países. Las instituciones federales surgen en virtud del acuerdo de los Países. Los Länder preceden a la Federación. El federalismo alemán se caracteriza, de este modo, por ser un federalismo surgido no del pueblo alemán, sino de los Länder. La creación de las instituciones comunes a partir de los gobiernos estatales y sobre la base de su preexistencia explica en buena medida no pocas de las particularidades del federalismo germano. ⁶⁶⁵

No nos extenderemos sobre el origen de las Comunidades, pero es obvio que están antes los Estados y que el proyecto europeo es fruto de la voluntad de éstos.

Pero el federalismo alemán no sólo es un federalismo donde el poder territorial tiene un peso determinante, sino que además es de naturaleza gubernamental o ejecutiva. Significa que la función primaria de los órganos federales es producir normas comunes, y la de los Länder, la administración ordinaria tanto de las normas territoriales como federales. A diferencia del federalismo estadounidense –con una estructura legislativa dual–, la tradición germana configura al Parlamento federal como legislador principal, y a las administraciones de los Länder como administradores ordinarios de todo el bloque de la legalidad. Por tanto, hablamos de federalismo g⁶⁶⁶ubernamental o ejecutivo por la primacía que se concede al Gobierno, al que se asigna el grueso del poder nomotético de la Federación, mientras que la ejecución se asigna a los Estados. Desde la perspectiva de los Länder, se trata de un federalismo administrativo.

⁶⁶⁵ La persistencia de la administración territorial de las leyes federales, el raquitismo del aparato administrativo federal, la interpenetración entre los Gobiernos de los Länder y el Gobierno federal, la pervivencia de mecanismos diplomáticos de concertación bilateral, los elementos asimétricos presentes en la organización federal, etc. sólo se explican por un hecho histórico clave: fueron los Länder antes que el Bund, y éste nació de la voluntad de aquéllos.

⁶⁶⁶ Esta situación explica no sólo el dictamen previo por el Consejo federal de todas las leyes federales, no sólo la necesidad de la aprobación de los reglamentos de ejecución y de las directrices de política administrativa, sino que las observaciones y reparos que formula el Bundesrat a los proyectos de normas del Gobierno federal sean generalmente seguidos tanto por el Gobierno federal como por la Dieta. El papel del Consejo, por tanto, no es meramente legislador, sino también administrador.

El federalismo europeo se aborda en el capítulo precedente, pero no es administrativo.

En el sistema federal germano, los gobiernos de los Länder administran normalmente todas las políticas públicas, por lo que cuentan con el conocimiento inmediato de la materia, con los precedentes, la información, los cuadros, y la *expertise* necesaria para que la aplicación de las leyes sea eficiente y responda a los objetivos que persigue. En el sistema político europeo el papel del Consejo no es administrativo. Este hecho explica que, en lugar de autoridad moral, deba subrayarse la capacidad decisoria del Consejo.

En suma, el Consejo es una institución comunitaria a la que compete adoptar la mayor parte del Derecho comunitario derivado. Asimismo, su composición es de carácter diplomático y representa los intereses de los Estados miembros. En la práctica constituye el verdadero centro de poder de la Unión.

V. Capítulo Quinto. Conclusiones de la Tesis Doctoral.

V.1.- La UE, desde sus orígenes, ha aspirado a la construcción política.

El ideal de un continente europeo unido, en paz y prosperidad, tanto material como espiritual, ha latido con ímpetu en los corazones de gobernantes, eruditos, filósofos e intelectuales a lo largo de la historia. El deseo de la unidad política ha existido de antiguo como solución para resolver problemas inherentes a cada etapa histórica.

Ciertamente, ya en la Edad Media tenemos conocimiento de la existencia de proyectos que propugnan la unidad de los príncipes cristianos para reconquistar los Santos Lugares. Durante el periodo renacentista, en consonancia con la sensibilidad del momento, se disipan los factores religiosos y las nuevas iniciativas unificadoras responden a intereses comerciales y económicos. Esto explica que las embrionarias Ligas incluyan a potencias no cristianas (Turquía y Rusia). Los filósofos y pensadores del Antiguo Régimen, con talante ecuménico e inspiración religiosa y humanitaria, subrayaron la conveniencia de “unificar el saber y reconciliar las religiones”. La Ilustración también comporta afanes de ecumenismo (paz mundial y, por ende, paz para Europa) auspiciados por las personalidades de BENTHAM (1748-1832) y KANT (1724-1804). A lo largo del Romanticismo el espíritu europeísta cristaliza en recurrentes proclamas a favor de un Estado federal. Asimismo, la Escuela Libre de Ciencias Políticas de París organiza un congreso (1900) cuyo tema de estudio y trabajo es el de los futuros Estados Unidos de Europa. La Primera Guerra Mundial asestó un duro golpe al papel hegemónico que Europa había ostentado secularmente. En este contexto, un nutrido cuerpo de pensadores y estadistas de la época llegan al convencimiento de que tan sólo a través de la unidad de Europa podría detenerse la decadencia del continente y cercenar los males que la embargaban. Con la Segunda Guerra Mundial, se abre una etapa decisiva para la unificación del continente en la que los anhelos de antaño cristalizan definitivamente. Se llegó a la firme convicción de que un conflicto tan duro y sangriento jamás se repetiría:

el 18 de abril de 1951 se firma el Tratado de París, que crea la CECA, la primera Comunidad Europea, del Carbón y del Acero. Tras más de cincuenta años de andadura, Europa perfecciona sus afanes unificadores –al contar ya con 27 miembros y haber iniciado el proceso de preadhesión con la antiguas Repúblicas yugoslavas- y afianza su vocación política de la que es rotunda muestra el Tratado constitucional.

Recapitulando, tal y como se ha puesto de manifiesto, el sentimiento de unidad europea no es patrimonio exclusivo de nuestra contemporaneidad –producto de las últimas décadas- ni se circunscribe a la centuria que acaba de tocar fin.

Sin embargo, los objetivos y la retórica de la unificación europea han distado mucho desde el despegue del proceso, tras la Segunda Guerra Mundial, hasta el momento actual. En la post-guerra se postulaba a favor de unos Estados Unidos de Europa, evocando la experiencia americana, en aras de poner fin a futuras conflagraciones y contener el poder potencialmente amenazador de una Alemania recuperada. Asimismo, una Europa unificada propiciaría el crecimiento, el progreso, el bienestar material y espiritual... Ciertamente, la progresiva integración económica –las libertades, el mercado interior, la moneda única, las relaciones comerciales, etc.- han situado a la UE en una posición económica dominante junto a Estados Unidos y Japón.

Por su parte, el discurso contemporáneo define claramente la responsabilidad “moral” de la UE en el concierto mundial y conjura el modelo del Estado federal, evitando incluso el término “federación”.⁶⁶⁷ El Tratado constitucional, por entrañar un acto de fundación política, es la más clara manifestación de la opción política europea en la etapa contemporánea.

Respecto de los objetivos actuales, además de los beneficios económicos compartidos y las ventajas competitivas diferenciales en los mercados mundiales,

⁶⁶⁷ NIESS, F. “Das F-Wort”, *Blätter für deutsche und internationale Politik*, septiembre de 2000, pp. 1105-1115.

la UE representa un modelo de sociedad⁶⁶⁸ que, a través de la soberanía compartida, promueve los valores comunes, el respeto de la democracia y los derechos fundamentales, el Estado del bienestar –enraizado en la inclusión política, social y cultural- frente a las amenazas que se vislumbran en la globalización, el multilateralismo... La Europa política debe extender a las zonas más desfavorecidas del planeta el modelo europeo de sociedad así como la resolución de problemas como el hambre, el mal gobierno, el cambio climático, la dependencia energética, el terrorismo internacional, el narcotráfico, que afectan a la sociedad internacional en su conjunto y requieren de mecanismos de cooperación internacional y gobernanza mundial.⁶⁶⁹

V.2.- Las aspiraciones a la construcción política han cristalizado en un proyecto europeo singular que reproduce con matices las estructuras estatales tradicionales.

La discusión sobre la naturaleza estatal de la UE es ya un clásico en la literatura europea y se remonta a los debates suscitados en torno al Tratado de Maastricht.⁶⁷⁰ La respuesta depende naturalmente del concepto de Estado que tomemos como referencia: cuanto más general y abstracta sea la noción que adoptemos, más sencillo resultará distinguir en la UE elementos estatales.⁶⁷¹

Precisamente, en atención a los principios característicos y particularidades estructurales que presenta la UE, ésta se vislumbra como una forma política nueva a camino entre la Confederación y la Federación. Se trata de la Federación de Estados nación, esto es, una asociación de Estados que funden su soberanía en áreas determinadas con grados distintos. Esta asociación comparte, pues,

⁶⁶⁸ SMITH, H. *European Union Foreign Policy*. London, Pluto Press, 2002, pp. 270-272.

⁶⁶⁹ *Una Europa segura en un mundo mejor*. Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>

⁶⁷⁰ KIRCHHOF, P. “Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund», en A.V. BOGDANDY (ed), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und Dogmatische Grundzüge*, 2003, pp. 892 y ss.

⁶⁷¹ HOFMANN, H. “Zu Entstehung, Entwicklung und Krise des Verfassungsbegriffs”. *Festschrift für Peter Häberle*, 2004, p. 170.

rasgos que proceden de la simultaneidad de notas federales y confederales.⁶⁷² Así, situaciones de equilibrio de poderes en continua transformación, la limitación de las competencias, la efectiva distribución del poder, una estructura a varios niveles, una nueva concepción de la soberanía –acuñada por BODINO- que podemos referir bajo la fórmula de soberanía compartida...

Hay quienes rechazan etiquetar a la UE no sólo como un Estado, una “liga de Estados” o una liga constitucional, sino también como una “construcción sui generis”, precisamente por el carácter confuso de la fórmula, esto es, porque tiene carácter negativo y no es capaz de plasmar de forma positiva los rasgos estructurales de la UE.⁶⁷³

Hoy en día, la UE se presenta como un orden federal determinado por estructuras propias de tal modo que la Federación y los Estados miembros poseen una existencia jurídico-política propia.⁶⁷⁴ Por tanto, hay que integrar en el campo visual Unión Europea más Estados miembros. El hecho de que los Tratados básicos de la Unión revistan la forma de verdaderos Tratados internacionales concluidos por los representantes de los Estados miembros no merma en modo alguno su contenido materialmente constitucional, núcleo de la comunidad política peculiar que definimos como Federación de Estados nación.⁶⁷⁵ Por el contrario, esta apariencia formal externa de Tratado internacional deriva de la naturaleza de la comunidad que se pretende fundar y organizar: la Unión Europea es una comunidad compuesta que, como suele suceder en este tipo de figuras, se constituye a través del acuerdo o reconciliación

⁶⁷² SIEDENTOP, L.. *Democracy in Europe*, Londres, 2000, p. 1.

⁶⁷³ WAHL, R.: “La fórmula “sui generis” expresa sólo y no es poco, la distancia de la Unión Europea respecto del Estado, pero sólo tiene carácter negativo y no posee la capacidad de aclarar positivamente la situación”. *¿Cabe explicar la UE mediante conceptos fundamentales?* Teoría y Realidad constitucional, nº 18. UNED, Madrid, 2006, p. 114.

⁶⁷⁴ SCHÖNBERGER, Ch.. “Die Europäische Union als Bund”. *ÄöR* 129, 2004, pp. 81 y ss.

⁶⁷⁵ Opinión 1/91, vid. supra.: “the EEC Treaty, *albeit concluded in the form of an international agreement*, no the less constitutes the constitutional charter of a Community based on the rule of law”.

entre las notas estatales –la forma externa de tratado internacional- y supranacionales –una sustancia de comunidad política-.

V.3.- Los Tratados originarios y sus revisiones posteriores representan actualmente el proyecto singular de naturaleza materialmente constitucional.

Los Tratados constitutivos en sus reformas sucesivas tienen naturaleza materialmente constitucional. Se trataría de un argumento más a favor de la Constitución material subsumida en el Tratado constitucional, presente también en los Tratados anteriores que contienen de forma más limitada los elementos constitucionales. Diversas instancias han expresado su convicción de que las Comunidades poseen ya una Constitución. Así, el Tribunal Constitucional alemán en 1967 se pronunció en tal sentido. Igualmente, la Corte de Luxemburgo inició una línea jurisprudencial en los años 80 que reconocía los Tratados como la *carta constitucional básica* de la Comunidad. La doctrina más brillante, encabezada por Joseph WEILER, también comparte este parecer. Junto a las libertades comunitarias, los principios de primacía y efecto directo del derecho europeo, la jerarquía de las normas que conforman el concepto de Estado de derecho, los valores fundacionales de la Unión que propugnan los Tratados, los derechos fundamentales que limitan el ejercicio del poder público, las normas que organizan y estructuran dicho ejercicio... se han erigido en elementos clave de la Constitución sustantiva de la Unión Europea.

V. 5.- El Tratado constitucional encarna ese proyecto europeo singular. Representa un modelo de comunidad política europea de vocación democrática, que asocia elementos federales y con-federales, arraigado en valores compartidos, derechos fundamentales, principios y libertades.

El Tratado constitucional es la expresión de un proyecto político de gran calado, que supera con creces las aspiraciones económicas. Ciertamente, el Preámbulo hace hincapié en “forjar un destino común”, en “avanzar por la senda de la

civilización, el progreso y la prosperidad... en pro de la paz, la justicia y la solidaridad en el mundo”, en “la responsabilidad para con las generaciones futuras”. Los objetivos contenidos en el artículo I.3 precisan las fórmulas más generales del Preámbulo. Se conciben como los principales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común y trascienden la esfera económica.⁶⁷⁶ En este sentido, la Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos; ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado interior en el que la competencia sea libre y no esté falseada; obrar en pro del desarrollo sostenible, de una economía de mercado altamente competitiva, del medio ambiente, del progreso científico y técnico; combatir la exclusión social y la discriminación, fomentar la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño; promover la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros; respetar su diversidad cultural y lingüística y velar por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. 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 del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza, y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y desarrollo del Derecho internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. El objetivo de la paz, los valores y el bienestar de los pueblos no se circunscribe al entorno europeo, sino que impregna y da sentido a las relaciones de la Unión con el resto del mundo.

Conviene tener presente que estos objetivos acentúan y ponen de manifiesto la naturaleza política de la Unión.⁶⁷⁷

⁶⁷⁶ CONV 528/03.

⁶⁷⁷ Desde una perspectiva comparativa, los objetivos contenidos, por ejemplo, en el Tratado de Roma, inciden en los aspectos económicos, como debía ser consustancial a las primeras etapas de la construcción

V. 6.- El Tratado que establece una Constitución para Europa, comúnmente conocido como Constitución Europea, no puede ser calificado como un Tratado más. Tiene naturaleza materialmente constitucional, es una Constitución material de naturaleza singular para la Unión Europea.

Nace para dar respuesta, tal y como hemos visto arriba, a los problemas derivados de la Ampliación al centro y al este de Europa. Sin embargo, no sólo intenta resolver las carencias que arrastraban los anteriores Tratados -la cuestión de la ampliación, la personalidad jurídica de la UE, la simplificación y la jerarquía normativa, la protección de los derechos fundamentales, la aplicación del principio de subsidiariedad, la delimitación de competencias, etc.-, sino que además representa un salto cualitativo en el camino de la integración política. Reiteramos, por tanto, que no es un tratado más. Su naturaleza es compleja. Desde parámetros estrictamente formales sí encaja en el esquema del tratado internacional. Basta traer a colación el procedimiento de negociación, adopción, aprobación y ratificación –este último todavía en curso-. Con respecto a la negociación, cabe distinguir dos momentos, el convencional y la conferencia intergubernamental. Ciertamente, los trabajos de la Convención para el Futuro de Europa elaboraron un borrador de Tratado constitucional que, seguidamente, se sometió al examen de la Conferencia intergubernamental que perfiló de forma definitiva el texto. La aprobación por los Jefes de Estado y de Gobierno tuvo lugar el 29 de octubre de 2004 en Roma con un solemne acto. El proceso de ratificación quedó pendiente: cada uno de los Estados signatarios debía adoptar el texto de acuerdo con sus procedimientos constitucionales derivados de las

européa. Así, el artículo 2 del Tratado establece: “La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso y equilibrado en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros”.

tradiciones históricas y jurídicas -el método parlamentario, el referéndum o una combinación de ambas modalidades-.⁶⁷⁸

Asimismo, el apartado relativo a las disposiciones generales y finales evidencia el carácter formal de tratado internacional. En particular, las cláusulas que hacen referencia a la derogación de los Tratados anteriores, a la sucesión y continuidad jurídica, a los procedimientos de revisión, a la ratificación y a la entrada en vigor.

Sin embargo, desde una perspectiva material, el adjetivo constitucional no es en absoluto circunstancial. La Parte Primera de la Constitución regula en nueve títulos la esencia del modelo político europeo y presenta elementos materialmente constitucionales que examinamos más adelante (*vid. infra*). Con todo, no toda la literatura es unánime⁶⁷⁹. Algunos estudiosos estiman que para gozar de la legitimidad de un texto fundador, la Parte II del Tratado debería constar en primer lugar; la Parte IV debería ser enmendada para permitir la revisión efectiva de todo el conjunto; la Parte III no debería formar parte del Tratado, toda vez que la regulación de las Políticas no se circunscribe a la esfera constitucional, sino que es objeto de desarrollo legislativo.⁶⁸⁰

Cabe distinguir un elenco de rasgos de carácter constitucional presentes en el Tratado que nos llevan a calificarlo de Constitución material singular habida cuenta que sustenta un sistema político peculiar –conurrencia de aspectos federativos y confederativos- respecto de la teoría clásica del Derecho constitucional.

⁶⁷⁸ Originariamente, el Tratado constitucional debía entrar en vigor el 1 de noviembre de 2006. Sin embargo, los referendos negativos en Francia y Holanda, el 29 de mayo de 2005 y el 1 de junio de 2005, respectivamente, han sumido al proceso constitucional en una verdadera crisis: la República checa, Dinamarca, Irlanda, Portugal y Suecia han pospuesto la ratificación. Reino Unido la ha suspendido y en Polonia no se ha tomado una decisión al respecto.

⁶⁷⁹ KERR, J.: “En realidad, no es del todo una Constitución”. *Prospect* del secretario General de La Convención, octubre de 2003, en: www.europeanconvention.es.

⁶⁸⁰ LAURENT, E. et LE CACHEUX, J. «L’ Europe, boucles d’or : trois maximes pour sortir d’une impasse ». *Lettre de l’OFCE* n° 238, viernes 30 de enero de 2004.

Tradicionalmente, se describe la Constitución como “una ley fundamental que tiene por finalidad limitar el poder político, organizándolo, dentro de una comunidad, mediante la división del poder y el reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos”.⁶⁸¹ Identificamos, a continuación, una serie de elementos materialmente constitucionales en el Tratado:

A) Creación de una nueva entidad política.

El artículo I.1. crea la Unión Europea, a la que los Estados miembros atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos comunes. No es la Unión Europea nacida de Maastricht, sino una nueva entidad que, a la luz de los objetivos comunes que persigue, tiene naturaleza política.

A este respecto, subrayar que el citado artículo I.1 consolida el federalismo intergubernamental inaugurado por el Tratado de Maastricht. En consecuencia, el Tratado constitucional no innova, pero sí explicita un modelo político vigente y lo eleva a sistema de gobierno de la Unión.⁶⁸² Este sistema se caracteriza por la combinación de métodos federales y confederales o, siguiendo la jerga europea, métodos comunitarios e intergubernamentales. El carácter federal viene determinado por la existencia de distintos centros de poder o niveles de gobierno (*multilevel governance*): el nivel europeo y el nacional –con incidencia de las esferas regional y local, si el régimen de gobierno estatal es descentralizado políticamente-. La toma de decisiones, por tanto, es ejercida conjuntamente por la Unión y/o los Estados dependiendo del ámbito de que se trate: hay ámbitos sobre los que la UE decide en exclusiva o son los Estados miembros. Otras esferas son compartidas entre la UE y los Estados. La técnica que permite este ejercicio conjunto del poder es la transferencia de competencias a favor de organismos supranacionales que los Estados llevan a cabo voluntariamente sobre

⁶⁸¹ CAVERO LATAILLADE, I. y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. *Introducción al Derecho constitucional*. Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1995. p. 157 y 160, respectivamente. (427 páginas)

⁶⁸² “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 atribuyen competencias para alcanzar sus objetivos 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 atribuyan”. *Tratado constitucional*.

la base jurídica de los Tratados. Merece ser destacado que en el Borrador de Tratado constitucional aparecía el término “federal”. Debido al rechazo de algunos Estados, fue sustituido por la expresión “de modo comunitario”. La esencia confederal radica, de un lado, en la pervivencia de las estructuras estatales: a corto plazo no prosperaría un Estado federal europeo que comportara la desaparición de los Estados-nación en sentido clásico. Se hace necesario un proceso serio de construcción identitaria a este respecto. De otro, en que sobre determinados ámbitos no se ceden competencias a favor de las estructuras supranacionales, sino que los logros se alcanzan por medio de la coordinación de políticas estatales.

En suma, la UE se presenta como un orden federal determinado por estructuras propias.⁶⁸³ Se trata de un concepto federativo moderno que admite combinaciones y manifestaciones diversas, en nuestro caso, el federalismo intergubernamental, intensamente enraizado en el Estado nación. En este sentido, conviene apuntar que la proyección de las regiones en el esquema constitucional actual es muy frágil.

B) Reconocimiento y Garantía de los Derechos fundamentales, que nutren los valores compartidos sobre los que se funda la comunidad política europea.

Sin el reconocimiento de los derechos fundamentales no es posible concebir texto constitucional alguno.⁶⁸⁴ Además del Título II de la Parte I, donde se consagran los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión, la Parte II de la Constitución recoge la Carta de Derechos fundamentales de la UE proclamada en el Consejo Europeo de Niza de 2000, que adquirirá fuerza vinculante una vez la Constitución entre en vigor. Ello no obsta para que el juez nacional pueda acogerse, en términos interpretativos, al contenido de la Carta si del mismo se

⁶⁸³ SCHÖNBERGER, Ch. *Die Europäische Union als Bund*, AöR 129, 2004, pp. 81 ss.

⁶⁸⁴ Artículo 16 de la *Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, de 26 de agosto de 1879. Valéry GISCARD D'ESTAING. *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica*, 20 de junio de 2003, en: <http://european-convention.eu.int>

deduce una regulación más garantista de la que pueda proporcionar el ordenamiento estatal.⁶⁸⁵ Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros forman parte del Derecho de la Unión como principios generales.

La Carta no crea ni modifica las competencias atribuidas por los Tratados a la CE y a la UE. Sus destinatarios son las instituciones y órganos de la UE de acuerdo con el principio de subsidiariedad, y los Estados miembros cuando apliquen el derecho europeo. Los ciudadanos de la UE no pueden invocar directamente los derechos de la Carta, sino tan sólo mediante la cuestión prejudicial: vía procesal de carácter incidental en la que el juez nacional, en su condición también de juez comunitario, plantea cuestiones relativas al cumplimiento de la Carta por las autoridades del Estado en su aplicación del derecho comunitario.⁶⁸⁶

Si examinamos los textos constitucionales de los Estados miembros y el CEDH, el contenido de la Carta no innova pero su proclamación establece una jurisdicción propia –distinta de las nacionales o de la del Tribunal de Estrasburgo- para la UE en materia de derechos fundamentales. Esta suerte de *Bill of Rights* europeo se dirige, de un lado, a proteger los derechos y libertades de los ciudadanos europeos frente a las instituciones y los Estados cuando apliquen el derecho de la UE (art. II.11) -supone, por tanto, un límite al poder de las instituciones y de los Estados-; de otro, insta a los poderes públicos a promover los derechos de orden social -que exigen de éstos una específica actuación prestacional-. Así pues, los derechos reconocidos en la Carta se corresponden con los que, en general, plasman las Constituciones: derechos individuales y de participación; derechos sociales –requieren un nivel específico de prestación por

⁶⁸⁵ DÍEZ-PICAZO, L. M. *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Cuadernos Civitas. Madrid 2002, p. 35.

⁶⁸⁶ RUIZ JARABO COLOMER, D. El Juez nacional como juez comunitario. Civitas. Cuadernos de Estudios Europeos. Madrid 1993, pp. 71 y ss.

los poderes públicos-; nuevos derechos –protección de la bioética, de los datos personales, del medio ambiente, buena administración-. Por lo tanto, los derechos fundamentales se perfilan no sólo como una garantía o límite frente a los poderes públicos, sino también como objetivos a cumplir por parte del Estado. Mientras el CEDH admitía los derechos sociales por vía indirecta, en la Carta adquieren especial relevancia.⁶⁸⁷

En materia de derechos civiles y políticos, el CEDH y muy especialmente la Jurisprudencia del TEDH constituyen un referente indiscutible que no es posible obviar a la hora de fiscalizar la actuación de los poderes públicos europeos y nacionales en su aplicación del derecho europeo.⁶⁸⁸

En el planteamiento de la Carta, la diferencia entre los derechos individuales y de participación estriba en que los primeros son reconocidos a las personas mientras que los segundos tienen como titulares a los ciudadanos europeos. La Carta aleja de este modo a los residentes extranjeros de la participación política sin menoscabo de lo establecido en las Constituciones nacionales. Ciertamente, la protección europea representa un estándar mínimo que deben respetar las autoridades nacionales y europeas en su aplicación del derecho europeo, sin perjuicio de un mayor nivel de garantía proporcionado por las legislaciones nacionales.

Frente al CEDH, la Carta incorpora un extenso catálogo de derechos sociales que exigen de los poderes públicos un nivel especial de procura asistencial.⁶⁸⁹

⁶⁸⁷ JACQUÉ, J. P. “La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne ». La Charte de droits fondamentaux de l’Union Européenne. Revue universelle des Droits de l’Homme, 15-IX-2000, vol. 12, n° 12, Strasbourg, p. 5.

⁶⁸⁸ WACHSMANN, P. “Les droits civils et politiques”. La Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne. Revue universelle des Droits de l’Homme, 15-IX-2000, vol. 12, n° 1-2, Strasbourg, p. 15.

⁶⁸⁹ El CEDH tan sólo reconoce la libertad sindical si bien desde la sentencia de 9 de octubre de 1979 el TEDH reconoció la vinculación entre derechos civiles y políticos con los derechos sociales. Vid. SUDRE, F. “Les droits sociaux et la Convention européenne des droits de l’homme ». La Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne. Revue universelle des Droits de l’Homme, 15-IX-2000, vol. 12, n° 1-2, Strasbourg, p. 28.

Con todo, la eficacia de algunos de estos derechos queda subordinada tanto a las prescripciones europeas como nacionales.

Entre los nuevos derechos, cabe destacar el derecho a una buena administración (II.101) que se complementa con la institucionalización de la figura del Defensor del Pueblo Europeo (II.103).

Cuando la Carta sea exigible jurídicamente, el sistema de garantías de los derechos fundamentales se articulará a través de la actividad del TEDH, del TJCE y de los Tribunales constitucionales nacionales u órganos equivalentes con competencias para la tutela de los derechos fundamentales. Es muy posible que la UE desarrolle criterios jurídicos acerca de los derechos y libertades, esto es, una concepción particular de los mismos. El problema podría plantearse ante los diferentes grados de protección que eventualmente pudieran proporcionar los tribunales nacionales y el TJCE y que instaurarían *de facto* una duplicidad de regímenes. Para ello, la Carta arbitra dos cauces: el artículo II. 112.2 que establece que la Carta no crea ninguna competencia para la Comunidad ni para la Unión, ni modifica las competencias definidas en los Tratados; de otro lado, según el II. 113, el nivel de protección de la Carta se fundamenta en el principio de protección mínima que no puede significar en ningún caso limitación o restricción de derechos en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho comunitario, internacional y de los Estados miembros. Precisamente, ante la eventual disfunción en los estándares de protección de los derechos reconocidos en la Carta y en las Constituciones nacionales una vez la Carta alcance valor normativo, alguna doctrina se inclina por situar la Carta en un ámbito programático no directamente exigible ante el TJCE.⁶⁹⁰ Otra solución estriba en que la jurisprudencia del TEDH sea para el TJCE un referente sustancial en materia de derechos fundamentales.⁶⁹¹ Incluso, el Informe Simitis propone

⁶⁹⁰ PACE, A. "A che serve la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea?". *Appunti preliminari. Giurisprudenza Costituzionale*. Giuffrè Ed. Milano. Anno XLVI. 1-2001, p. 207.

⁶⁹¹ SÁIZ ARNÁIZ, A. "La Carta de los derechos fundamentales de la UE y los ordenamientos nacionales; qué hay de nuevo". *Cuadernos de Derecho Público*, nº 13. INAP. Madrid, 2001, p. 166 y p. 169.

ubicar al TEDH como última instancia a la que el TJCE podría acudir a través de la cuestión prejudicial (art. 234 TCE).⁶⁹²

En resumidas cuentas, la Carta, tal y como sucediera con el euro, representa un peldaño más en el proceso de constitucionalización de la UE.⁶⁹³ Una vez sea vinculante, desempeñará una función de integración y legitimación del ordenamiento en su conjunto.⁶⁹⁴ Asimismo, el TJCE puede favorecer una cierta armonización de la tutela de los derechos fundamentales.⁶⁹⁵ En cualquier caso, la incorporación de la Carta precisa, por una parte, que la misma sea exigible ante un órgano jurisdiccional y, por otra, que el conjunto de las previsiones normativas establecidas en los tres pilares del TUE sean también justiciables. Actualmente, presenta un contenido declarativo de derechos no constitutivo de derechos subjetivos invocables ante una autoridad judicial.

El proyecto europeo está enraizado en una serie de **valores compartidos**, de intereses comunes y en una misma visión del mundo. La Unión, de conformidad con el art. I.2, se fundamenta en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación –en este caso también por razón de la nacionalidad–, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre hombres y mujeres. En suma, suponen la asunción y manifestación del

⁶⁹² Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Fundamentales en la UE, presidido por el prof. Spiros Simitis, febrero 1999.

⁶⁹³ ALONSO GARCÍA, R. “El triple marco de protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea”. Cuadernos de Derecho Público nº 13, mayo-agosto, Madrid 2001, p. 18.

⁶⁹⁴ CAPPELETTI M., SECOMBE, M. y WEILER, J. (eds.). *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience*, Vol. I, Berlín 1986, pp. 300 y ss.

⁶⁹⁵ WEBER, A. “La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE”. REDC nº 64. Madrid, 2002, p. 82.

modelo europeo de sociedad. Emanan de la sociedad europea y son su razón de ser.⁶⁹⁶

Son, por tanto, los valores que caracterizan un sistema político democrático, garante de la dignidad humana, sometido al imperio del Derecho.

C) Organización de la comunidad política mediante la consagración de Libertades y Principios fundamentales, la distribución del poder entre la Unión y los Estados y el correcto funcionamiento de las instituciones y órganos europeos.

a) Libertades de la UE y Principios fundamentales.

El reconocimiento efectivo de los derechos y las libertades fundamentales constituye la base de los sistemas políticos modernos. En el ámbito de la UE cabe distinguir las “libertades de la Unión”, cimiento del edificio europeo. Son la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales y la libertad de establecimiento.

Otros principios sui generis del proyecto europeo, que ponen de manifiesto su configuración política, son el respeto por la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución, la cooperación leal entre la Unión y los Estados en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución, etc.

b) El Reparto de poder.

Tradicionalmente los textos constitucionales dedican un título, capítulo o análogo a la distribución de competencias, tareas y funciones entre los distintos poderes o instituciones de la comunidad política. En nuestro caso, el Título III del Tratado constitucional recoge los principios fundamentales, las categorías de competencias y la cláusula de flexibilidad. Dicho Título es fruto de una

⁶⁹⁶ La Carta de los Derechos fundamentales recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo, que coinciden con los formulados en la Parte I incluyendo los de solidaridad e igualdad. Francisco ALDECOA LUZÁRRAGA. *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.

transacción política entre dos tendencias contrapuestas: la consecución de una Unión cada vez más estrecha con la subsiguiente atribución a la UE de nuevas tareas y misiones; el temor a que la UE asuma demasiado poder y el correspondiente establecimiento de mecanismos y cautelas que preservan la influencia estatal en ámbitos especialmente sensibles. Así pues, la distribución competencial que emana del Tratado constitucional está a caballo entre el sistema de lista tasada o “catálogo” –existe una relación de competencias clara y no ampliable a favor de la Unión- y un modelo basado en principios flexibles –no se establecen límites a la progresiva asunción de competencias por la UE-, adecuado a un proceso dinámico, evolutivo y no acabado. Por tanto, de un lado, se definen los ámbitos de competencia exclusiva, compartida, de coordinación, apoyo, complemento, etc. donde la UE puede desplegar su actuación, haciendo constar que toda competencia no atribuida expresamente a la Unión corresponde a los Estados miembros. De otro lado, se mantiene la cláusula de flexibilidad por lo que implícitamente se reconoce el carácter expansivo de la integración europea como proceso en desarrollo y permanente evolución. En suma, si bien la actuación de la UE se circunscribe a esferas concretas, no se cierra la posibilidad de que ésta pueda trascender el catálogo definido en la Constitución cuando se considere necesaria una acción de la UE para alcanzar los objetivos del Tratado y no se prevean los poderes oportunos.

El Tratado constitucional hace un loable esfuerzo por dotar de mayor eficacia y certidumbre el capítulo del reparto de poder, cuya configuración actual es ambigua, sin prescindir de la necesaria flexibilidad que requiere un proceso no terminado. Ciertamente, favorece la clarificación y la transparencia pues sistematiza en el Título III la regulación esencial en materia competencial, define las distintas categorías de competencias –exclusivas, compartidas, coordinación de las políticas económicas y de empleo, política exterior y de seguridad común, acciones de apoyo, coordinación y complemento-, y las ordena al concretar los ámbitos sobre los que se proyectan los tipos acuñados, además de consagrar los principios que rigen su delimitación y ejercicio.

No obstante, trasladamos algunas propuestas que redundarían en una mayor coherencia para el sistema perfilado en el Tratado. A nuestro entender, la clasificación de las categorías presenta incongruencias. Así, por ejemplo, la coordinación por la Unión de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros no debería bosquejarse como tipo diferenciado, sino incluirse en las acciones de apoyo, coordinación o complemento. En la misma línea, la política exterior y de seguridad aparece bajo la rúbrica “Categorías de competencias” -artículo I. 12- cuando en realidad constituye una política que debe encuadrarse en un tipo competencial –competencias exclusivas, compartidas, medidas de coordinación, etc.-. Incluso, el propio texto de la disposición, el apartado 4 del artículo 12, no se refiere a ella como una categoría de competencia, sino que afirma que la Unión dispondrá de competencia para realizar esa política.⁶⁹⁷

Recomendamos una tipología de competencias vertebrada en torno a dos criterios:

a) ámbitos cedidos por los Estados a favor de la Unión. En ellos recae ya una acción exclusiva de la Unión, ya una acción compartida de la Unión y los Estados. En los ámbitos compartidos, la Unión sólo interviene cuando los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que pueda alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Incidir en que a pesar de que los ámbitos sean compartidos, el Principio de Subsidiariedad concreta la actividad que la Unión y de los Estados ejercen por separado dentro de parcelas compartidas. En esta categoría se subsumirían los ámbitos de competencia exclusiva y compartida que distingue el Tratado. Es importante señalar que en los ámbitos cedidos -tanto exclusivos como compartidos- la

⁶⁹⁷ “La Unión dispondrá de competencia para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política común de defensa”. Artículo 12 del Tratado constitucional.

Unión, cuando actúa, pone en marcha el procedimiento legislativo. Se trata, en consecuencia, de actuaciones legislativas;

b) ámbitos no cedidos en los que la Unión interviene con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros, sin por ello sustituir su competencia en dichos ámbitos. En el seno de esta segunda categoría se subsumirían la coordinación de políticas económicas y de empleo, la política exterior y de seguridad común y las acciones de apoyo coordinación y complemento que acuña el Tratado. Puede resultar paradójico que la Unión pueda impulsar una política –la PESC- sin haberse producido la transferencia de competencias a su favor. Aquí no concurre el procedimiento legislativo. No nos encontramos, por tanto, ante actuaciones legislativas, sino que el funcionamiento adopta mecanismos propios de la cooperación intergubernamental.

En suma, nuestra propuesta confiere mayores dosis de transparencia al capítulo competencial pues, por un lado, simplifica los tipos distinguiendo entre ámbitos cedidos -exclusivos y compartidos-; y ámbitos no cedidos en los que la Unión interviene a modo de coordinación, apoyo y complemento. Esta clasificación más clara que ofrecemos no se aparta en lo sustancial de los trabajos de la Convención Europea y de las recomendaciones de la Comisión. En efecto, el Informe final del Grupo V “Competencias complementarias” distingue tres categorías de competencias –medidas de apoyo, competencias exclusivas y compartidas-. En particular, las medidas de apoyo se aplican a ámbitos de actuación en los que los Estados miembros no han transferido competencias legislativas a la Unión, salvo casos excepcionales que se especifican claramente en el Tratado. Por tanto, las competencias exclusivas y compartidas se subsumirían, en el marco de nuestra propuesta, dentro de los ámbitos cedidos de los Estados a la Unión. Las medidas de apoyo encajan bien como ámbitos no cedidos sobre los que siguen siendo responsables los Estados miembros. Permiten a la Unión secundar y complementar las políticas nacionales cuando existe un interés común de la Unión y de los Estados. Pueden adoptar la variante de ayuda económica,

cooperación administrativa, proyectos piloto, directrices u otras muchas formas, incluido el método abierto de coordinación.

Por su parte, la Comisión Europea, en la Comunicación dirigida a la *Convención* el 22 de mayo de 2002 titulada “Un proyecto para la Unión Europea”, documento de trabajo CONV 229/02, de 3.09.02, proponía una clasificación vertebrada en torno a las acciones legislativas y no legislativas. Dentro del primer tipo, perfilaba otros subtipos en atención a la mayor o menor intensidad de la actividad legislativa: acciones de reglamentación uniforme, de armonización, de armonización de mínimos, de reconocimiento mutuo y de interconexión entre los ordenamientos jurídicos nacionales. El esquema acciones legislativas y no legislativas es similar a la configuración que ofrecemos basada en ámbitos cedidos -donde se pone en marcha la actuación legislativa de la Unión- y ámbitos no cedidos -donde se desarrollan otra serie de iniciativas-.

Alguna doctrina aboga por la siguiente tipología: i) competencias normativas – exclusivas, concurrentes, complementarias y de armonización-; ii) competencias administrativas (o de ejecución administrativa); iii) competencias de coordinación, apoyo (o fomento), matizando que las categorías segunda y tercera se definirían *ad casum* en cada base jurídica.⁶⁹⁸ Estas fórmulas tampoco distan de nuestra propuesta, ya que las competencias normativas y administrativas son manifestaciones de los ámbitos cedidos y las competencias de coordinación, apoyo (o fomento) se incardinan en los ámbitos no cedidos.

Finalmente, a nuestro entender, la Unión Europea entraña una nueva forma de división del poder que incorpora elementos federales y confederales. Aquí radica la novedad, que la distribución de competencias no se ajusta al esquema clásico federal. Con todo, los principios federales tradicionales se ponen de manifiesto en la definición de un catálogo de competencias -ámbitos materiales exclusivos y compartidos- a favor de la Unión, que a la sazón constituye un límite a la

⁶⁹⁸ DÍECH-HOTLEINER, J. *Op. cit.*, p. 224.

eventual expansión de su actuación a otras esferas. La originalidad, la creación *ex novo* viene dada por la concurrencia de técnicas confederales –los ámbitos de coordinación, apoyo y complemento- en el ejercicio del poder y, en general, en el funcionamiento de la Unión. Al esquema federal le es consustancial la transferencia de poder de los Estados a la Unión (Principio de Atribución). En el esquema confederal subyace la cooperación intergubernamental. Entre otras consecuencias de este dualismo, cabe destacar la confusión o la aparente falta de coherencia que presenta el capítulo competencial.

En el Tratado constitucional predomina la acción compartida. Asimismo, las relaciones que guían la actuación de la Unión y de los Estados en los ámbitos de coordinación, apoyo y complemento son necesariamente de cooperación. Cabe así afirmar que, a la luz de la ordenación competencial examinada y de los métodos de funcionamiento que le corresponden, el modelo que se vislumbra es el del federalismo cooperativo fuertemente enraizado en esquemas confederales.

c) La arquitectura institucional.

Las instituciones y órganos esenciales a los que se encomienda la consecución de objetivos de la Unión y se dota de poderes o competencias al efecto se regulan en el Título IV, así como en el Título VI de la Parte III, relativo al funcionamiento de la Unión y en diversos Protocolos anejos. La Unión dispone de un marco institucional que tiene como finalidad promover sus valores; perseguir sus objetivos; defender sus intereses, los de sus ciudadanos y de los Estados miembros; garantizar la coherencia, eficacia y continuidad de sus políticas y acciones. El marco institucional lo integran el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo de Ministros, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión. Cada institución actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye la Constitución. Las instituciones mantendrán entre sí una cooperación leal.

1º) La Comisión Europea.

La Constitución confirma, en su art. I-26, las funciones esenciales de la Comisión. En particular, promover el interés general de la Unión, velar por la aplicación de la Constitución, supervisar la aplicación del derecho derivado bajo el control del Tribunal de Justicia, ejecutar el presupuesto, actividades de gestión, proponer la adopción de actos legislativos y también la iniciativa de la programación anual y plurianual. Asimismo, asume, a excepción de la PESC, la representación exterior de la Unión. En cuanto a la composición, la Constitución Europea reproduce el esquema de Niza –número de Comisarios, reglas de rotación- y pospone la reducción de la Comisión hasta el 2014, a cambio de instaurar el principio de población tanto en el Consejo como en el PE. Los Estados pequeños y medianos salen ganando, al gozar de igualdad plena con los Estados grandes en la designación de Comisarios y en la rotación de los mismos. Con respecto al nombramiento del Presidente de la Comisión, el Consejo Europeo, por mayoría cualificada y teniendo en cuenta el resultado de las elecciones, propone un candidato al Parlamento Europeo que aprueba o no por mayoría. En este sistema el Parlamento Europeo elige al Presidente, lo que contribuye a democratizar los procedimientos.⁶⁹⁹ El nombramiento del resto de los Comisarios sigue los criterios actuales.

La Constitución no introduce ningún cambio sustancial en el método de designación del Presidente, pero indica claramente que cuando el Consejo Europeo proponga al PE el candidato lo hará teniendo en cuenta el resultado de las elecciones europeas. Esta novedad aumenta indirectamente la importancia del Parlamento Europeo y refuerza la apuesta política que suponen las elecciones europeas. Las demás disposiciones relativas al Presidente son prácticamente idénticas a las equivalentes del TCE.

La Constitución introduce un elemento plenamente innovador al crear la figura de Ministro de Asuntos Exteriores (art. I-28), con la función principal de ejercer las tareas actualmente desempeñadas por Mr. PESC y por el Comisario

⁶⁹⁹ En el esquema de Niza, el Presidente era designado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada.

encargado de las relaciones exteriores, así como determinadas funciones ejercidas por la Presidencia rotatoria del Consejo de la Unión en el marco de las relaciones exteriores. Nótese que el Ministro de Asuntos Exteriores dependerá a la vez de la Comisión y del Consejo. Nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, el Ministro de Asuntos Exteriores elaborará y estará al frente de la PESC y de la PESD en calidad de mandatario del Consejo. En consecuencia, presidirá la formación de Asuntos exteriores del Consejo de Ministros. Será también el representante de la Unión en el exterior en todo lo relativo a la política exterior y de seguridad.

Esta medida es loable. No tiene sentido mantener una estructura bicéfala en materia de relaciones exteriores. Es mucho más coherente e imprime más visibilidad a la acción exterior de la Unión agrupar las misiones del Comisario de Relaciones exteriores y del Alto Representante para la PESC, convirtiendo ambas figuras en un Vicepresidente de la Comisión –elegido de común acuerdo por el Presidente de la Comisión y por el Consejo en su formación de Jefes de Estado y de Gobierno-, que desempeña su labor bajo la autoridad del Presidente de la Comisión. Con todo, alguna doctrina llama la atención sobre la complejidad que presenta esta figura por su doble naturaleza: como mandatario del Consejo de Ministros dirige la PESC y la PCSD, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y participa en los trabajos del Consejo Europeo, además de contar con el derecho de iniciativa para la formulación de ambas políticas; como Vicepresidente de la Comisión, se encarga de los demás aspectos de la acción exterior de la UE de acuerdo con los procedimientos que rigen el funcionamiento de la Comisión.

La Constitución recoge, asimismo, el principio de colegialidad y de responsabilidad ante el Parlamento. Por lo demás, el art. I-26 recuerda que el mandato seguirá teniendo cinco años y que la Comisión deberá ejercer sus funciones con total independencia.

Entre las nuevas funciones de iniciativa política destaca la iniciativa de la programación anual y plurianual con vistas a lograr acuerdos interinstitucionales (art. I-26.1). De manera que la Comisión asume un papel relevante en la fijación del calendario y las actividades a realizar por la UE. A ello se añade el derecho de iniciativa legislativa, si bien progresivamente se va erosionando esta función central de la Comisión. En la PESC la Comisión no participa salvo por el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE.

La posición de la Comisión en el nuevo diseño institucional queda relativamente debilitada. Ciertamente, no aparece como un órgano de naturaleza política, en pie de igualdad con el Consejo y el Parlamento, sino más bien como un órgano que ejercita el poder reglamentario y, subsidiariamente respecto a los Estados miembros, el poder de ejecución.⁷⁰⁰

Entre los aspectos positivos de la regulación del Tratado constitucional cabe citar la reducción del número de Comisarios y el fortalecimiento de la capacidad de dirección del Presidente, siendo él quien elige y puede cesar individualmente a los Comisarios. Sin embargo, el hecho de que el Ministro de AA.EE. juegue un doble papel en la Comisión y el Consejo –siendo elegido por el Consejo pero estando sometido a la vez a la colegialidad de la Comisión- plantea interrogantes sobre la capacidad de la Comisión de poder participar en el establecimiento de las líneas de acción de la política exterior teniendo que suministrar igualmente los principales recursos humanos y financieros. En última instancia, a pesar de que se requiere la ratificación del PE en el nombramiento del Presidente de la Comisión, es el Consejo Europeo quien designa tanto al Presidente de la Comisión como al MAE.

El Consejo de Ministros presenta una doble naturaleza. De un lado, ejerce las funciones legislativa y presupuestaria junto con el Parlamento Europeo. Cuando actúa en su función legislativa, se pronuncia, junto con el PE, sobre las leyes

⁷⁰⁰ BENEYTO J. M. ¿Hacia un nuevo equilibrio institucional de la UE? p. 254

europas y las leyes marco europeas. De otro, lleva a cabo la formulación de políticas y tareas de coordinación en colaboración con el Consejo Europeo y la Comisión. El Tratado constitucional Europea perfila un Consejo crecientemente ejecutivo que deberá cumplir su cometido sin ensombrecer a una Comisión que sigue contando con recursos económicos y personales para la realización de las políticas comunitarias. Con todo, el Consejo ve reforzada su posición al poder solicitar de la Comisión, por mayoría simple, la presentación de propuestas y la realización de los estudios que considere oportunos respecto de la consecución de los objetivos de la Unión.⁷⁰¹

Para el ejercicio de las tareas arriba enunciadas, el Consejo se reúne en distintas formaciones. Así, cabe distinguir, el Consejo de Asuntos Generales, que prepara las reuniones del Consejo Europeo y supervisa las actuaciones subsiguientes. Está integrado por un representante de rango ministerial nombrado por cada Estado miembro y con derecho a voto. Junto al Consejo de Asuntos Generales, se establece una segunda formación de rango constitucional: el Consejo de Asuntos Exteriores, que debe elaborar la política exterior de la UE a la luz de las líneas estratégicas definidas por el Consejo Europeo, así como velar por la coherencia de su actuación en este ámbito. La Constitución contempla la posibilidad de que, mediante ley europea del Consejo adoptada por unanimidad, se constituyan más formaciones.

La Presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores recae en el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión. Las presidencias de las demás formaciones, incluyendo la del Consejo de Asuntos Generales, serán desempeñadas por los representantes de los Estados miembros en el Consejo de Ministros, durante periodos de un año, por rotación, en condiciones de igualdad, atendiendo a los equilibrios políticos y geográficos europeos y a la diversidad de los Estados miembros.

⁷⁰¹ Dependerá de los acuerdos institucionales que en el futuro suscriban el Consejo y la Comisión, así como de la evolución de la nueva estructura del Consejo de Asuntos Generales.

Se ha producido un considerable aumento de las cuestiones que el Consejo decide en virtud de mayoría cualificada (80 materias), si bien todavía rige la unanimidad en un elenco de áreas nada desdeñable.

2º) El Consejo Europeo.

El Tratado constitucional, por vez primera, inserta en el esquema institucional de la Unión la figura del Consejo Europeo, que hasta la fecha se desenvolvía al margen del sistema jurídico europeo. Asimismo, se plasman formalmente sus funciones: de un lado, otorgar los impulsos necesarios para el desarrollo de la UE y definir sus orientaciones y prioridades generales; de otro, determinar los intereses estratégicos y fijar los objetivos de la PESC y de la política común de defensa –su puesta en marcha por unanimidad-. Por último, destaca también la función de control de constitucionalidad toda vez que el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad, una decisión en la que haga constar que existe una violación grave y persistente de los valores fundamentales -enunciados en el art. I.2- por parte de un Estado miembro (art. I.59.2) que eventualmente puede conducir a la suspensión de determinados derechos del Estado miembro.⁷⁰² Lo que sí hace constar expresamente el Tratado es que el Consejo Europeo no ejerce función legislativa alguna.

El Consejo Europeo adopta decisiones por mayoría cualificada –elección de su Presidente, fijación de su reglamento interno- y por unanimidad –el paso del procedimiento legislativo especial al procedimiento legislativo ordinario, y la autorización a que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en aquellos ámbitos en los que, en principio, las decisiones deben tomarse por unanimidad-. El Tratado constitucional procura fortalecer el liderazgo de la Unión mediante la creación de una Presidencia estable del Consejo Europeo. Es evidente que un Presidente del Consejo Europeo dará mayor coherencia, continuidad y visibilidad

⁷⁰² Anótese que es el Tribunal de Justicia el que garantiza la legalidad ordinaria y también la legalidad constitucional. La Comisión, por su parte, se ocupa del control de la legalidad administrativa y de la aplicación del Derecho de la Unión.

a la acción de la Unión –tanto su proyección interna como externa-. Con todo, debe tratarse de una figura con grandes habilidades de negociación que favorezca el consenso.

En suma, el Consejo Europeo se coloca en el corazón de la arquitectura institucional europea. Este carácter preponderante podría derivar en que asumiera los trabajos del Consejo de Ministros, situación del todo desaconsejable ya que se complicaría el funcionamiento actual del Consejo –el Consejo de Asuntos Generales se convertiría en un organismo meramente ejecutor de las estrategias y objetivos marcados por el Consejo Europeo- y por ende del Consejo Europeo.

3º) El Parlamento Europeo.

Ha sido la institución que ha resultado más favorecida en las sucesivas reformas de los Tratados.⁷⁰³

En líneas generales, el Tratado constitucional aumenta el número de eurodiputados.⁷⁰⁴ No realiza un reparto de escaños por nacionalidades sino que, a partir de 2009, el Consejo Europeo adoptará, por unanimidad y a iniciativa del propio PE y con su aprobación, una Decisión relativa a la composición del PE de acuerdo con los criterios de representación de los ciudadanos europeos de manera decrecientemente proporcional, un umbral mínimo de seis diputados por Estado miembro, un número total que no exceda de 750 y el requisito de no asignar a ningún Estado miembro más de noventa y seis escaños.

Las modificaciones de mayor alcance son, de un lado, la que otorga al PE la competencia legislativa y presupuestaria en pie de igualdad con el Consejo.⁷⁰⁵⁷⁰⁶

⁷⁰³ GUTIÉRREZ ESPADA, C. “La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 16, año 7, septiembre-diciembre 2003. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 902.

⁷⁰⁴ A excepción de seis estados, el resto de ellos ve incrementado el número de parlamentarios.

No obstante, algunas leyes y leyes marco se adoptarán siguiendo otros procedimientos especiales en los que el PE tan sólo es consultado. Se generaliza así el procedimiento de co-decisión que en lo sucesivo rige la adopción de la gran mayoría de actos europeos y se convierte en el procedimiento legislativo ordinario. Su poder de decisión se extiende a sectores tan cruciales como la política agrícola, los fondos estructurales, la decisión de comitología, la política comercial y la mayor parte de las decisiones en los ámbitos de la libertad, la seguridad y la justicia. También debe ser consultado regularmente sobre la PESC. De otro lado, el Parlamento Europeo elige al Presidente de la Comisión, a propuesta del Consejo Europeo. Esta propuesta debe tener en cuenta los resultados de las elecciones europeas. Nótese que se utiliza el vocablo elección en lugar de aprobación, empleado hasta la fecha en los Tratados, en aras atribuir mayor relevancia a las funciones que desarrolla esta institución, al tiempo que pone de relieve no sólo la responsabilidad del Presidente de la Comisión, sino también de su legitimidad democrática. No obstante, no participa o interviene en el nombramiento del presidente del Consejo Europeo ni del Ministro de Asuntos Exteriores.

El Parlamento ejerce, asimismo, funciones de carácter consultivo y funciones de control político –voto de confianza y moción de censura a la Comisión-. No ejerce control alguno sobre el presidente del Consejo Europeo.

4º) El Tribunal de Justicia.

El Tratado constitucional realiza una aportación relevante para la organización jurisdiccional europea que, a partir de ahora, comprende el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Gran Instancia y los tribunales especializados. Contempla, asimismo, la creación de un comité encargado de dictaminar sobre la idoneidad

⁷⁰⁵ La Constitución incrementa las competencias del PE en el marco del procedimiento presupuestario. Asimismo, se elimina la distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios, con lo que se extiende la influencia del PE al conjunto del presupuesto.

⁷⁰⁶ El procedimiento de co-operación, creado por el AUE en 1986 y preservado por los Tratados posteriores, pierde relevancia.

de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y abogado general, con anterioridad a la decisión de los Gobiernos de los Estados miembros.

Con respecto a su cometido, el Tribunal debe asegurar el respeto del derecho de la Unión en la interpretación y aplicación de la Constitución. Entre las novedades más loables, el Tribunal lleva a cabo ahora un control jurídico total del tercer pilar –asuntos de justicia e interior-. Con todo, subsiste una cláusula ambigua referente a la validez o proporcionalidad de las operaciones nacionales de policía y el mantenimiento del orden público y seguridad interior cuando esos actos son de derecho interno. En el ámbito de la PESC, el Tribunal no desarrolla función alguna, a salvo de las medidas restrictivas contra personas físicas o jurídicas.

En materia de acceso de las personas físicas y jurídicas al Tribunal, se ha producido un ligero incremento en el marco de los actos reglamentarios que les atañen directamente. Sin embargo, el alcance de este mayor acceso tan sólo alcanza a las medidas de ejecución, no a las de naturaleza legislativa.

d) Una democracia europea.

La democracia, como valor y principio inherente a los sistemas políticos contemporáneos, merece una doble aproximación. De un lado, alude a la participación ciudadana en la vida política de la Unión. De otro, exige la puesta en práctica o el perfeccionamiento de los procedimientos democráticos en el funcionamiento de la Unión, superando el consabido “déficit democrático”. El Título VI de la Parte I, es altamente ilustrativo. Consagra una serie de iniciativas que hacen realidad la democracia europea desde la doble perspectiva apuntada.

En particular, consagra:

- .- el principio de igualdad democrática de los ciudadanos de la UE, quienes gozarán por igual de la atención de sus instituciones, órganos y organismos;
- .- el principio de democracia representativa. Los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo. Los Estados

miembros, por su parte, están representados en el Consejo por sus Gobiernos, responsables ante los Parlamentos nacionales y también ante los ciudadanos. Se impulsan, igualmente, los partidos políticos de dimensión europea, toda vez que contribuirán a formar la conciencia política europea y a expresar la voluntad de los ciudadanos de la Unión;

.- el principio de democracia participativa. Los ciudadanos y las asociaciones representativas tienen la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión. Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas. Se introduce la iniciativa legislativa popular, en cuya virtud, al menos un millón de ciudadanos de la Unión, nacionales de un número significativo de Estados miembros, podrán invitar a la Comisión a que presente una propuesta sobre aquellas cuestiones que los ciudadanos estimen que requieren un acto jurídico de la Unión;

.- La Unión reconoce y promueve también el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, y estima de utilidad la cumbre social tripartita para el crecimiento y el empleo;

.- El Defensor del Pueblo Europeo. Es elegido por el Parlamento Europeo y recibe las quejas relativas a casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Ejerce sus funciones con total independencia;

.- Y, precisamente para preservar y estimular la participación democrática, este título proclama las sesiones públicas del Parlamento Europeo y del Consejo –en su función legislativa–; el acceso a los documentos de los órganos e instituciones europeos;

.- Finalmente, hay una mención específica a favor de la protección de datos de carácter personal y del reconocimiento del Estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales.

Por lo tanto, la participación ciudadana en la vida política se pone claramente de manifiesto, de forma más o menos directa, mediante los principios de democracia representativa y participativa, al igual que a través de la actuación de los interlocutores sociales. Asimismo, se ve favorecida por la igualdad democrática, por la figura del Defensor del Pueblo Europeo y la transparencia – publicidad de las sesiones legislativas, acceso a los documentos, etc.-.

Además del Título VI, de carácter novedoso, el Tratado constitucional introduce mayores dosis de democracia al generalizar el procedimiento de codecisión, apostar por la intervención del Parlamento Europeo en la designación de los miembros de las instituciones, atribuir cierto protagonismo a los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo y fortalecer los derechos fundamentales y la ciudadanía de la Unión.

Otro de los elementos que define el carácter democrático de una comunidad política es la presencia de los entes menores en los mecanismos decisorios. A este respecto, es preciso subrayar que el Tratado constitucional consolida una UE cuya legitimidad reposa sobre los Estados y los ciudadanos: una Unión de Estados y de ciudadanos. El papel de las regiones con competencias legislativas es bastante limitado. Bien es cierto que la representación estatal garantiza la igualdad entre los distintos miembros: la elección de cualquier otro nivel de participación determinaría que, o bien todos los Estados miembros favorecieran la participación de los entes menores, o bien se reconociera un funcionamiento “asimétrico” en el seno de la UE derivado de la existencia de Estados complejos y Estados centralizados.

La doctrina distingue dos modalidades fundamentales de participación regional: la no decisoria y la decisoria. Entre los argumentos que justifican la participación –decisoria y no decisoria- de las entidades menores conviene subrayar, de un lado, que ésta contribuye decisivamente a acercar el proyecto europeo a los

ciudadanos reforzando su sentimiento de pertenencia.⁷⁰⁷ Asimismo, el protagonismo que ocupan las regiones en el desarrollo y aplicación de las políticas comunitarias, debido a su conocimiento y contacto con la realidad social así como a su localización o ubicación geográfica favorece el desarrollo y la ejecución normativa. En suma, la preocupación actual por la legitimidad democrática de la UE hace necesaria la presencia regional en la construcción europea. En el caso de las regiones con competencias legislativas, criterios de orden lógico nos llevan a afirmar que la capacidad de decisión que ostentan en el plano nacional podría extenderse al ámbito europeo. Sobre todo porque la transferencia de poder estatal a favor de las instancias supranacionales ha mermado la actuación regional.

1º) La participación no decisoria. Se trata de iniciativas que no inciden en el contenido de la decisión, sino que establecen cauces ya para que la UE no asuma más competencias, ya para controlar el correcto ejercicio por las instituciones de las competencias cedidas evitando eventuales invasiones en las esferas nacionales. Así, cabe destacar:

.- la “renacionalización” de determinadas políticas, es decir, la “devolución” a los Estados de una serie de ámbitos materiales donde las instituciones europeas cuentan con competencias normativas;

.- ante la constante ampliación de las competencias europeas, el propio derecho comunitario puede obligar a las instituciones europeas a abstenerse de determinadas actuaciones o a respetar o tomar en consideración la posición de las regiones con competencias legislativas allá donde existan,

.- la conveniencia de no hacer uso de los reglamentos de detalle restaurando las directivas en determinados ámbitos, de tal modo que se preserve la actuación nacional y, por tanto, también regional⁷⁰⁸;

⁷⁰⁷ HABERMAS, J. Remarks on D. Grimm’s “Does Europe need a Constitution?”. *European Law Journal*, 1995, n. 3.

⁷⁰⁸ Incluso la propia Comisión Europea, en su propio Libro Blanco sobre la Gobernanza, se muestra partidaria de reconsiderar su política normativa suavizando la densidad de las normas europeas.

.- el procedimiento de “alerta rápida” frente a la eventual vulneración del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Comisión Europea;
.- la legitimación para recurrir ante el TJCE por vulneración de las previsiones competenciales y del principio de subsidiariedad, lo que podría tener como consecuencia que el TJCE asumiera las cuestiones competenciales y de respeto de principios y derechos del Tratado constitucional delegando en el TPI otras tareas⁷⁰⁹;

2º) La participación de las regiones o entidades menores en la formación de voluntad en los asuntos europeos, que en los últimos tiempos se instrumenta también a través de la representación estatal.

Esta opción encuentra serias objeciones. No sólo acarrearía la fragmentación de la representación estatal, sino también añadiría cierta complejidad al procedimiento decisorio. En cualquier caso, una de las vías de participación sería la apertura de un procedimiento sistemático de consultas de la Comisión a las entidades regionales, tal y como propone el Libro Blanco de la Gobernanza. Naturalmente, tales procesos no tienen fuerza vinculante y con frecuencia resultan en un fortalecimiento de la Comisión frente a las regiones y sus Estados, contra los que eventualmente ésta podrá aducir las posturas regionales.⁷¹⁰ Otra demanda tradicional es la de reformar el Parlamento Europeo para aproximarlos a circunscripciones regionales. En tercer lugar, los Estados siempre pueden incorporar las posiciones regionales en el marco de las negociaciones e incluso procurar que en la delegación haya una representación regional cuando se van a debatir asuntos de su competencia. Igualmente, tomando en consideración que el propio derecho primario contempla la especificidad de las regiones ultraperiféricas, sería posible que las regiones con elementos singulares o privativos, a imagen de las construcciones desarrolladas en España en torno a la

⁷⁰⁹ ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. “Los efectos colaterales de la Convención sobre el futuro de Europa en la arquitectura judicial de la Unión: ¿Hacia una jurisdicción auténticamente constitucional europea?”. *REP*, nº 119, p. 111 y ss.

⁷¹⁰ ROIG MOLÉS, E. “Participación en el proceso decisorio europeo: regiones y parlamentos nacionales”. *El reto constitucional de Europa*. José Vidal-Beneyto (Coordinador). Ed. DYKINSON. Madrid, 2005, p. 347.

idea de “hecho diferencial”⁷¹¹, recibieran un tratamiento diferenciado en la UE. Por último, reforzar el Comité de las Regiones constituye otra alternativa. A este respecto, señalar que actualmente el Comité de las Regiones tiene naturaleza consultiva. Presenta una composición heterogénea donde las autoridades regionales son minoría frente a las locales y, en especial, las regiones con competencias legislativas, cuyos intereses a menudo no son compartidos por el resto. Esta composición heterogénea dificulta que el Comité asuma un perfil político. De ahí que las propuestas de reforma apuntan tanto a un replanteamiento de sus funciones como a una nueva composición donde las regiones y las entidades locales se agrupen de forma diferenciada.

El Tratado constitucional, en el artículo I.32 recoge los órganos consultivos de la UE, entre los que se encuentra el Comité de las Regiones. Ni la naturaleza ni la composición experimentan cambio alguno. Se preserva su carácter de órgano consultivo que asiste a la Comisión y al Parlamento Europeo, integrado por representantes de los entes regionales y locales que deben ejercer sus funciones con plena independencia, en interés general de la UE, sin estar vinculados por ningún mandato imperativo.

Por último, las autoridades y responsables políticos han tomado conciencia de que el porvenir de la construcción europea estriba en la adhesión ciudadana al proyecto. De este modo, el 5 de abril de 2006, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa "Ciudadanos con Europa" para el periodo 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa (COM(2005)0116 – C6-0101/2005 – 2005/0041(COD)). Los objetivos generales de este programa están dirigidos a brindar a los ciudadanos la oportunidad de interactuar y participar en la construcción de una Europa cada vez más cercana, unida y enriquecida por su diversidad cultural; forjar una identidad europea, basada en valores, historia y cultura comunes y reconocidos y mejorar la comprensión mutua entre los

⁷¹¹ AJA, E. *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, 2ª ed., Madrid, 2003.

ciudadanos europeos en el respeto y la apreciación de la diversidad cultural, a la par que se contribuye al diálogo intercultural. Para alcanzar estos objetivos, el programa Ciudadanos por Europa propone cuatro acciones: Ciudadanos activos por Europa; una Sociedad civil activa por Europa; Juntos con Europa y Conservación de la memoria europea. Este programa está abierto a todas las partes interesada que promuevan la ciudadanía europea activa, como pueden ser las autoridades y organizaciones locales; organizaciones de investigación de política pública; grupos de ciudadanos, etc. El programa cuenta con un presupuesto total de 215 millones de euros para el periodo 2007-2013.

Finalmente, sobre la controversia relativa al poder constituyente, cabe afirmar que el Tratado constitucional constituye una Unión que no dispone de un mito fundacional, cuyo origen no está en hechos heroicos dignos de memoria o en cesuras equivalentes.⁷¹² La Constitución configura una unidad nacida de la razón y de reflexiones sobre objetivos, con instituciones y principios racionales y con capacidad de progresar. No existe un *demos europeo*.⁷¹³ Sin embargo, la ausencia de un *demos europeo* no menoscaba la esencia y la vocación política de la Unión Europea al tratarse de un proyecto original que no encaja del todo en los principios clásicos del Derecho constitucional. Con todo, alguna doctrina sostiene la existencia de un Poder Constituyente europeo *peculiar* encarnado en los Estados, de un lado, y los ciudadanos, de otro.⁷¹⁴ Esta teoría encontraría su fundamento en la doble legitimidad democrática de los Estados y de los ciudadanos, consagrada en el artículo 1 del Tratado constitucional, de la que nace la Unión Europea.

⁷¹² HALTERN, U. “Gestalt und Finalität”, en Armin Von Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und Dogmatische Grundzüge*, 2003, pp. 803, 815 ss.

⁷¹³ MANGAS MARTÍN, A.: “La constatación es obvia: no hay un pueblo europeo, sino pueblos de los Estados miembros”. “Reflexiones sobre el proyecto de Constitución Europea ante la perspectiva de la reforma de 1996”. *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 45, 1995, p. 145.

⁷¹⁴ CARRERAS SERRA, F.: “(...) El sujeto constituyente es doble: los Estados por un lado y los ciudadanos por otro. Del pacto entre ambos emana la Constitución”. “Por una Constitución Europea”. *Revista de Estudios Políticos*, n° 90, 1995, pp. 205-206.

V. 6.- El Tratado constitucional representa un peldaño más en el proceso de construcción europea, de carácter dinámico, evolutivo, no acabado. Los resultados de la Cumbre de junio de 2007 no colman las expectativas iniciales del periodo constituyente.

El Tratado constitucional, pese a ser ratificado por una mayoría de Estados miembros, no ha logrado el respaldo unánime en la UE. Ciertamente, su rechazo por los ciudadanos de Francia y Holanda en 2005 ha representado un acontecimiento de primera magnitud en la historia de la UE.⁷¹⁵ En resumidas cuentas, un duro golpe para la construcción política que ha hecho aflorar la palabra crisis para describir la situación de la Unión.⁷¹⁶ De ahí que el Consejo Europeo reunido en Bruselas el 21 y el 22 de junio de 2007 haya convenido que, tras dos años de incertidumbre sobre el futuro de la UE, es necesario ofrecer una solución para que la Unión continúe su andadura reconociendo que, entretanto, el período de reflexión ha brindado la oportunidad de un amplio debate público.

A tal fin, el Consejo Europeo convocó una Conferencia Intergubernamental (CIG) con el cometido redactar un proyecto de Tratado –Tratado de reforma– con la mayor celeridad posible y, en cualquier caso, antes del final de 2007, de manera que existiera margen temporal suficiente para ratificar el Tratado resultante antes de las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009.

Araceli MANGAS, en un estudio publicado por el Real Instituto Elcano, comparaba el Tratado constitucional con un buque que ha encallado y proponía dos soluciones al respecto. O bien hay que dejarlo hundir salvando las mejores y más valiosas mercancías, o bien se reflota el buque con la ayuda técnica precisa y soltando el lastre que sea necesario. Los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos

⁷¹⁵ DE BÚRCA, G. *After the Referenda*. European Law Journal, Vol. 12, No. 1, January 2006, pp. 6-8. © 2006 The Author Journal compilation © 2006 Blackwell Publishing Ltd, 9600 Garsington Road, Oxford, OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.

⁷¹⁶ El Primer Ministro de Luxemburgo, Jean-Claude Juncker, tras los referendos negativos en Holanda y Francia llegó a afirmar que la UE se encontraba sumida en una grave crisis. “The EU is not in crisis; it is in deep crisis”. www.the-economist.com

en Bruselas han optado por la primera actuación, esto es, rescatar de los restos del "naufragio" lo mejor y volcarlo sobre un Tratado según el modelo tradicional de reformas concretas que salvará lo más útil e imprescindible para el futuro. Araceli MANGAS reconoce que esta opción -una suerte de "Niza II"- conlleva una demolición total de la Constitución europea y es por ello menos ambiciosa políticamente.⁷¹⁷

Es evidente que, si bien los trabajos de la Conferencia intergubernamental parten de los acuerdos alcanzados en la Conferencia intergubernamental previa de 2004 –que en gran medida cristalizaron en el *non nato* Tratado constitucional-, el hecho de que dicho Tratado no haya entrado en vigor, esto es, no tenga aplicación efectiva, puede interpretarse en clave de fracaso. En particular, tal y como corrobora el Proyecto de Mandato de la CIG 2007 contenido en el Anexo I de las Conclusiones, se pide a la CIG que elabore un "Tratado de reforma" por el que se modifiquen los Tratados existentes con el fin de aumentar la eficacia y legitimidad democrática de la Unión ampliada y la coherencia de su acción exterior. El abandono del concepto constitucional -que consistía en derogar todos los tratados vigentes y sustituirlos por un texto único denominado "Constitución"- es muy significativo y pone de manifiesto el alcance más limitado de la reforma. En este sentido, el Anexo I expresa con rotundidad que el Tratado de reforma no tendrá carácter constitucional, por lo que no debe hacerse uso del término "Constitución". Asimismo, el "Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión" pasará a llamarse Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y se abandonarán las denominaciones "ley" y "ley marco", al conservarse las de "reglamento" "directiva" y "decisión" actuales. Del mismo modo, no figurará en los Tratados modificados ningún artículo que mencione los símbolos de la UE (bandera, himno o divisa). En cuanto a la primacía del Derecho de la UE, la CIG adoptará una declaración en la que se recuerde la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia de la UE. Estos cambios son reveladores de que la profundización hacia una comunidad política

⁷¹⁷ MANGAS, A. El rescate del Tratado constitucional: qué y cómo puede salvarse. Real Instituto Elcano. Area: Europa - ARI N 17/2007; 12/02/2007. www.realinstitutoelcano.org

avanza a marcha más lenta.

El Tratado de reforma, tal y como se ha indicado anteriormente, no sustituye los Tratados anteriores, sino que los revisa, esto es, modifica determinados aspectos. Por lo tanto, el TUE persiste con determinadas modificaciones y el TCE pasa a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la UE. Es importante subrayar que el Tratado de reforma no será del todo innovador: recogerá los cambios acordados en la CIG 2004 junto a los que resulten de la CIG 2007. Si bien los acuerdos alcanzados en la CIG 2004 constituyen el grueso del Tratado constitucional, las Conclusiones de la Presidencia, precisamente por la crisis suscitada en torno a dicho Tratado, evitan hacer referencia al mismo. En su lugar, emplean de forma reiterada expresiones del tipo “lo acordado en la CIG 2004”.

Durante las consultas celebradas en el curso de los últimos seis meses, los Estados miembros han debatido los aspectos delicados que dificultaron la entrada en vigor del Tratado constitucional. De acuerdo con el Mandato atribuido a la CIG 2007, las novedades que introducirá el Tratado de reforma, respecto de la base de trabajo anterior, deben hacer referencia a las competencias respectivas de la UE y de los Estados miembros y a su delimitación, al carácter específico de la política exterior y de seguridad común, al mayor papel de los parlamentos nacionales, al tratamiento de la Carta de los Derechos Fundamentales y a un mecanismo, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, que permita avanzar a los Estados miembros que así lo deseen, dejando la posibilidad de no participar a los Estados miembros no interesados.

Entre los elementos del Tratado constitucional que debe conservar el Tratado de reforma destacan 1) la personalidad jurídica única de la Unión. La "Unión" sucede a la “Comunidad”, por lo que la palabra Comunidad ya no aparece; 2) el carácter jurídico vinculante de la Carta de Derechos fundamentales; 3) los

principios esenciales en materia de competencias; 4) los principios democráticos; 5) el papel de los parlamentos nacionales resulta incluso fortalecido. De un lado, porque aumenta de 6 a 8 semanas el periodo para examinar los proyectos de actos legislativos y para formular su dictamen motivado en materia de subsidiariedad. De otro, debido a que se refuerza el mecanismo de control del principio de subsidiariedad.

En definitiva, el Tratado constitucional –pese a que sus elementos esenciales deben integrar el Tratado de reforma⁷¹⁸, no se adopta. El salto hacia una Europa política, el avance significativo de regirse por un Tratado internacional a constituir una entidad política peculiar cimentada sobre una estructura constitucional no se produce. La integración política se retrasa. La solución de acogerse a un Tratado de reforma no es comparable a los diseños constituyentes de la Declaración de Laeken y de la Convención para el futuro de Europa. De ahí que, a mi entender, el mayor coste de la no Constitución es precisamente de naturaleza política.

La pregunta ahora es si la UE puede llevar a cabo los objetivos de la Declaración de Berlín, afrontar los retos de la sociedad internacional del siglo XXI, bajo la estructura tradicional de un Tratado de reforma. (vid. Conclusión Séptima).

V. 7.- La unión política es indispensable para que Europa se convierta en un actor político mundial y pueda contribuir a la resolución de los retos a los que se enfrenta la sociedad internacional del siglo XXI. La adopción de un Tratado de reforma no es la más plausible a medio-largo plazo.

Hoy en día la UE es una tierra de paz, democracia e imperio de la ley. Asimismo, es una tierra de prosperidad: tiene una moneda fuerte, baja inflación y un nivel de vida de los más altos del mundo. Los europeos disfrutan de un grado considerable de protección social, educación de gran calidad, estrictas normas

⁷¹⁸ En palabras de Bertie AHERN, Primer Ministro irlandés, el 90% del Tratado constitucional se ha recuperado. www.theeconomist.com

ambientales e infraestructuras excelentes. Con sus 500 millones de habitantes y el mayor mercado único del mundo, es un gigante económico.⁷¹⁹ Sin embargo, desde el punto de vista político es un enano que no deja de encoger. A medida que Estados Unidos, China, India y Japón continúen su ascenso, incluso las mayores potencias europeas pronto resultarán enclenques. Sin una UE fuerte esta tendencia no hará más que intensificarse. El papel de Japón como aliado estadounidense se da por descontado. La relación con Rusia se encuentra en un punto entre partenariado y una nueva rivalidad. En cualquier caso, no se considera que Rusia constituya verdaderamente un desafío estratégico.

La falta de unidad europea limita su capacidad de resolver conflictos y ejercer influencia en el orden global. A este respecto, la reforma constitucional es el instrumento que dotará a Europa de unos cimientos sólidos. Es preciso salvar la esencia del Tratado constitucional pues de este modo Europa se perfilará como actor mundial y tendrá sentido la alianza transatlántica.⁷²⁰ La Declaración de Berlín, que conmemora los cincuenta años de los Tratados de Roma, pone de manifiesto los grandes desafíos del recién estrenado milenio e incide en la necesidad de impulsar acciones coordinadas desde los distintos Estados.⁷²¹ Únicamente trabajando juntos podremos representar nuestros intereses y objetivos futuros. La Unión Europea tiene la firme voluntad de aportar a la

⁷¹⁹ Durante siglos Europa ha sido una idea, una esperanza de paz y entendimiento. Esta esperanza se ha hecho realidad. La unificación europea nos ha procurado paz y bienestar, ha cimentado nuestra comunidad y superado nuestras contradicciones. (...) Nos esforzamos para alcanzar la paz y la libertad, la democracia y el Estado de Derecho, el respeto mutuo y la responsabilidad recíproca, el bienestar y la seguridad, la tolerancia y la participación, la Justicia y la solidaridad.

⁷²⁰ Europa und der Nahe Osten. *Discurso pronunciado por Joschka FISCHER en el "Institute for Human Sciences". Viena, 28 de marzo de 2006.*

⁷²¹ “Nos enfrentamos a grandes desafíos que no se detienen en las fronteras nacionales. La Unión Europea es nuestra respuesta a ellos. Sólo unidos podemos preservar en el futuro nuestro ideal europeo de sociedad, en beneficio de todos los ciudadanos y las ciudadanas de la Unión Europea. (...) Vamos a luchar juntos contra el terrorismo, la delincuencia organizada y la inmigración ilegal. (...) La Unión Europea quiere promover en el mundo la libertad y el desarrollo. Queremos hacer retroceder la pobreza, el hambre y las enfermedades. Para ello vamos a seguir ejerciendo nuestro liderazgo. Queremos llevar juntos la iniciativa en política energética y protección del clima, aportando nuestra contribución para contrarrestar la amenaza mundial del cambio climático”. Extractos de la Declaración de Berlín, con motivo del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Berlín, 25 de marzo de 2007.

sociedad del nuevo milenio sus ideas relativas a un orden económico y social sostenible, eficiente y justo, así como mantener y potenciar su capacidad para solventar realidades que trascienden las fronteras nacionales y que por tanto exigen acciones comunes.⁷²²

.- V. 8.- El éxito de la unión política reposa en la adhesión ciudadana al proyecto europeo. Es necesario promover entre los ciudadanos de la Unión el europeísmo, el sentimiento de unidad europea, la conciencia de compartir un destino común.

Las autoridades y responsables políticos han tomado conciencia de que el porvenir de la construcción europea estriba en la adhesión ciudadana al proyecto. De este modo, el 5 de abril de 2006, el Parlamento Europeo aprobó la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece el programa "Ciudadanos con Europa" para el periodo 2007-2013 a fin de promover la ciudadanía europea activa (COM(2005)0116 - C6-0101/2005 - 2005/0041(COD)). Los objetivos generales de este programa están dirigidos a brindar a los ciudadanos la oportunidad de interactuar y participar en la construcción de una Europa cada vez más cercana, unida y enriquecida por su diversidad cultural; forjar una identidad europea, basada en valores, historia y cultura comunes y reconocidos y mejorar la comprensión mutua entre los ciudadanos europeos en el respeto y la apreciación de la diversidad cultural, a la par que se contribuye al diálogo intercultural. Para alcanzar estos objetivos, el programa Ciudadanos por Europa propone cuatro acciones: Ciudadanos activos por Europa; una Sociedad civil activa por Europa; Juntos con Europa y Conservación de la memoria europea. Este programa está abierto a todas las partes interesada que promuevan la ciudadanía europea activa, como pueden ser las autoridades y organizaciones locales; organizaciones de investigación de política pública; grupos de ciudadanos, etc. El programa cuenta con un

⁷²² Intervención del Presidente del Parlamento Europeo, D. Hans-Gert Pöttering, previa a la sesión del Consejo Europeo, Bruselas, 21/22 de junio de 2007.

presupuesto total de 215 millones de euros para el periodo 2007-2013.

Más recientemente, el Consejo Europeo reunido en Bruselas el 21/22 de junio de 2007 hizo especial hincapié en que durante la CIG y el proceso de ratificación la UE debería reforzar la comunicación con sus ciudadanos facilitándoles información completa e involucrándolos en un diálogo permanente. En la misma línea, la Comisión Europea, pone de manifiesto cómo la sociedad actual europea clama altos niveles de participación y transparencia que la UE debe colmar.⁷²³

⁷²³ *Communication from the Commission to the Council. Reforming Europe for the 21st Century*: "(...) Modern European society rightly demands high standards of accountability, transparency and participation. The test for Europe is the delivery of policies which meet the expectations and aspirations of citizens: a vision of a Europe ready to work together to realise a common future. COM (2007) 412 final, Brussels, 10.7.2007

Epílogo.

La Unión Europea se encuentra en la actualidad en un momento de “crecimiento”, que puede caracterizarse como crisis si admitimos los efectos benéficos de los periodos convulsos. Esta fase de declive o estancamiento ha venido marcada por el rechazo en referéndum al Tratado constitucional que tuvo lugar en Francia y Alemania, respectivamente, durante 2005.

La integración europea, a diferencia de las oleadas unificadoras tradicionales –por ejemplo, la alemana- donde ha tenido lugar un proceso de construcción nacional alimentado por la voluntad y el deseo de los pueblos e individuos de alcanzar la unidad,⁷²⁴ carece de este sentimiento de pertenencia o adhesión de la ciudadanía al proyecto. Durante más de 46 años, la UE ha sido el fruto de los esfuerzos de las élites políticas y económicas: lo determinante ha sido y es la voluntad de las élites políticas y económicas. Precisamente, el *impasse* que atraviesa la construcción europea se debe a la falta de conciencia europea de los ciudadanos y, en consecuencia, de respaldo popular.⁷²⁵

El Tratado constitucional representa la culminación de numerosos años de integración gradual, de “unión cada vez más estrecha”, y aspira a abandonar los métodos intergubernamentales en pro de técnicas más abiertas, públicas y participativas. La UE encuentra así una nueva fuente de legitimidad fundadora enraizada en un texto constitutivo elaborado y debatido abierta y públicamente.⁷²⁶

⁷²⁴ WAHL, R.: “La fuerza que tenía la unidad nacional fue responsable de que para los nacionales de los Estados originarios, para Baviera, Hesse, Württemberg, etc., pudiera ser atractivo en primera línea ser alemán, y sólo después bávaro, de Hesse o de Württemberg”. Op.cit., p. 111.

⁷²⁵ Una encuesta realizada por el Eurobarómetro en 2006 demostró que los partidarios más acérrimos siguen siendo algunos de los Estados miembros más antiguos (Irlanda y los Países del Benelux), mientras que los índices de aceptación en los países que se adhirieron a la UE en 2004 han aumentado desde entonces, a excepción de Hungría. *Hechos y Cifras clave sobre Europa y los europeos*. Comisión Europea. Dirección General de Comunicación. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2007, p. 72

⁷²⁶ PERNICE, I., MICCÚ, R. *The European Constitution in the Making*. Nomos, Baden-Baden, 2003.

El citado Tratado ha logrado dotar al sistema de mayor eficacia –al reducir la composición de la Comisión, favorecer la mayoría cualificada en detrimento de la unanimidad, prolongar la duración de la Presidencia de la UE, unificar la representación exterior de la Unión en la persona del Ministro de Asuntos Exteriores, etc.-. Sin embargo, no ha conseguido acercar la Unión a sus ciudadanos. Ciertamente, el objetivo de acercar Europa a sus ciudadanos fue uno de los factores que impulsó la labor constituyente en el convencimiento de que la elaboración y adopción de una Constitución europea contribuiría a cimentar sobre pilares democráticos el edificio europeo, además de consolidar su dimensión y vocación política.⁷²⁷

Conviene hacer un inciso para subrayar que, una vez firmado el Tratado constitucional en Roma el 29 de octubre de 2004, el Gobierno español consultó al Consejo de Estado sobre la eventual contradicción entre la Constitución española y la Constitución Europea. El Consejo emitió dictamen el 21 de octubre de 2004 en el que suscitaba algunas dudas y recomendó al Gobierno que, de acuerdo con el art. 78 LOTC, solicitara un pronunciamiento del Tribunal Constitucional. El Gobierno acudió por dicha vía al Alto Tribunal que emitió la Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, en la que no encontraba incompatibilidad entre las dos constituciones si bien hacía algunas advertencias interpretativas al respecto.⁷²⁸ El Tratado constitucional fue ratificado en referéndum consultivo el 20 de febrero de 2005.

La Presidencia alemana -mediante encuentros bilaterales, sesiones de trabajo- ha procurado alcanzar un difícil punto de encuentro que no suponga un desaire para los 18 países que han ratificado el texto, los dos que lo han rechazado y los siete que han aplazado indefinidamente su ratificación (Reino Unido, Irlanda, Polonia,

⁷²⁷ LENAERTS, K. *The Merits and Shortcomings of the Draft Constitution for Europe: A First Appraisal*, [http://www.law.kuleuven.ac.be/ccle/pub_EU_draft_constitution_\(K_Lenaerts\)_print.htm](http://www.law.kuleuven.ac.be/ccle/pub_EU_draft_constitution_(K_Lenaerts)_print.htm).

⁷²⁸ LÓPEZ CASTILLO, A., SÁIZ ARNÁIZ, A., FERRERES COMELLA, V. *Constitución española y Constitución europea*. CEPC. Madrid, 2005.

República Checa, Portugal, Suecia y Dinamarca). Los esfuerzos por reavivar la Constitución no han resultado demasiado halagüeños. Para “alcanzar ese punto de encuentro” ha sido necesario hacer grandes concesiones. En definitiva, se ha convertido a la Constitución Europea en un tratado más al que incluso de le despoja del calificativo constitucional. En efecto, la Constitución Europea sustituía los 17 tratados existentes por un nuevo tratado. Ahora se renuncia a esta importante codificación en pro de un nuevo tratado que se añade a los existentes.⁷²⁹ El riesgo radica en que el Tratado originario quede muy diluido – tratado de mínimos, solución transaccional-⁷³⁰, por lo que el cauce para progresar en la integración radicaría en lograr compromisos fuera de la vía constitucional.⁷³¹

El “abandono” del tratado constitucional y la adopción, en su lugar, de un Tratado de reforma retrasa indefectiblemente el “salto político” tan esperado. A mi modo de ver, no es conveniente interpretar este contexto en clave de fracaso. A lo largo de hoy más de cincuenta años la actual UE se ha construido poco a poco, paso a paso. De la integración económica se ha profundizado hacia la política. De 6 miembros originarios, hoy en día el territorio de la Unión se extiende por todo el continente europeo... No hay lugar a dudas de que la UE del siglo XXI es un ente político. El camino por recorrer en las próximas décadas es la consolidación y perfeccionamiento de la Europa política, con independencia de que el modelo incorpore esquemas de corte federal o intergubernamental. Y la prioridad debe dirigirse a sensibilizar y dar a conocer a la ciudadanía el proyecto europeo. Al contrario que los enfoques de tipo funcionalista que se decantan por actuaciones europeas de perfil bajo donde no se implica la mayoría, los

⁷²⁹ Se pretende así satisfacer a Reino Unido y a Holanda y evitar la celebración de un referéndum.

⁷³⁰ Nicolas SARKOZY aboga por un mini-tratado que introduciría la super-mayoría en determinados ámbitos –fiscalidad-, establecería la designación del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo y crearía la figura del Ministro de Asuntos Exteriores de la UE. Otro escollo será que Reino Unido admita el gasto europeo en agricultura y ayudas regionales.

⁷³¹ La presidencia alemana desea armonizar los derechos legales de los sospechosos encarcelados en la UE y permitir que Europol investigue el crimen transfronterizo –hasta ahora tan sólo se ha ocupado del crimen organizado-.

problemas de alejamiento de la ciudadanía de los asuntos europeos y de legitimidad general del sistema político europeo requieren de un proceso de politización gradual de los asuntos europeos en la esfera nacional. El fortalecimiento de la legitimidad democrática del proyecto europeo debe ser fruto de procesos políticos abiertos al público. La era de la política europea tecnocrática de bajo perfil ha tocado fin: la naturaleza y el alcance de las cuestiones que aborda la Unión tienen incidencia nacional considerable –vida social, económica y política-.

En suma, la formación de una esfera pública europea con la subsiguiente entrada de los asuntos europeos en la política nacional se incardina dentro de un proceso largo, lento, no exento de complicaciones. Esto no debe ser motivo de desánimo, sino que debe servir de estímulo para la consecución de un compromiso europeo más sólido y democrático.

La presente Tesis Doctoral ha esclarecido el proceso de constitucionalización que atraviesa la UE. Ni qué decir tiene que diversos aspectos y cuestiones no se han analizado en profundidad. De lo contrario, esta Tesis Doctoral jamás se habría concluido. Confiamos acometer el estudio de aquellos en futuros trabajos que nos permitirán también seguir de cerca el desenvolvimiento de la Unión en las próximas décadas.

Bibliografía general.

- ABROMEIT, H. 'Ein Vorschlag zur Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems,' 39 *Politische Vierteljahresschrift* 80, 1998.
- ACKERMAN, B. *We the People*, Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1991 and 1998.
- ACKERMAN, B. 'The Rise of World Constitutionalism,' 83 *Virginia Law Review* 771, 1997.
- ADENAUER, K. *Erinnerungen: 1945-1953*, Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt, 1965-1978, 4 Bde (ed. francese: *Mémoires*, Paris, Hachette, 3 voll., 1965-1969; ed. italiana *Memorie 1945-1953*, Milano, Mondadori, 1966).
- ALBERTÍ ROVIRA, E. [*El proyecto de nueva Constitución europea: balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa*](#). Tirant lo Blanch. Valencia, 2004.
- ALBERTINI, M. *Il federalismo*, Bologna, Il Mulino, 1993.
- ALBERTINI, M., CHITI-BATELLI, A., PETRILLI, G., *Storia del federalismo europeo*, Torino, ERI, 1973.
- ALBI, A. *EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
- ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO MARTÍNEZ-ESCUADERO, D. *La Constitución Europea: Texto, Antecedentes y Explicaciones*. Civitas Ediciones, S. L., 2005.
- ÁLVAREZ CONDE, E. *La Constitución Europea*. Editorial Aranzadi. Madrid, 2005.
- ÁLVAREZ CONDE, E., GARRIDO MAYOL, V. *Comentarios a la Constitución Europea*. Editorial Tirant lo Blanc. Valencia, 2005.
- AMATO, G. *Una democrazia senza Costituzione? L'Europa e gli europei dopo i referendum*, a cura di Giuliana Laschi, Bologna, CLUEB, 2007.

ARTER, D. *The Politics of European Integration in the Twentieth Century*, Aldershot, Dartmouth, 1993.

ATTINA, F., NATALICCHI, G. *L'Unione europea. Governo, istituzioni, politiche*. Bologna, Il Mulino, 2007.

AUER, S. 'Nationalism in Central-Europe-A Chance or a Threat for the Emerging Liberal Democratic Order,' *East European Politics and Societies* 213, 2000.

BADEL, L., JEANNESSON, S., LUDLOW, P. N. (dir.), *Les administrations nationales et la construction européenne: une approche historique (1919-1975)*, Bruxelles, PIE-Peter Lang, 2005.

BALIBAR, E. *Nous citoyens d'Europe? Les frontières, l'État, le peuple*. La découverte, Paris 2001.

BARDI, L., IGNAZI, P. *Il Parlamento europeo*, Bologna, Il Mulino, 2004.

BARNETT, M. and FINNEMORE, M. *Rules for the World. International Organizations in Global Politics*, Ithaca and London: Cornell University Press, 2004.

BARUFFI, M. C. *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento*, Padova, Cedam, 2006.

BASSANINI, F., TIBERI, G. (a cura di), *Una costituzione per l'Europa: dalla Convenzione europea alla Conferenza intergovernativa*, Bologna, Il Mulino, 2003.

BAUN, M. *A Wider Europe: The Process and Politics of European Union Enlargement*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2000.

BEACH, D., MAZZUCELLI, C. (eds.). *Leadership In The Big Bangs Of European Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

BEAUD, O. 'La notion de pacte fédératif. Contribution à une théorie constitutionnelle de la Fédération,' in, J-F. Kervégan & H. Mohnhaupt (eds), *Liberté sociale et lien contractuel dans l'histoire du droit et de la philosophie*, Frankfurt: V. Klostermann, 1999.

- BEAUD, O. 'La souveraineté de l'Etat, le pouvoir constituant et le traité de Maastricht,' 6 *Revue Française de Droit Administratif* 1045, 1993.
- BEHN, R..D. *Rethinking Democratic Accountability*. Washington DC: Brookings, 2001.
- BELLAMY, R.. & CASTIGLIONE, D. 'The Uses of Democracy: Reflection's on the EU's Democratic Deficit,' in E.O.Eriksen & J.E.Fossum (eds), *Democracy in the European Union-Integration through Deliberation*, London, Routledge, 2000.
- BELLAMY, R.. (eds.), *Making European Citizens : Civic Inclusion in a Transnational Context*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.
- BELLIER, I., WILSON, T. M. *An Anthropology of the European Union. Building. Imagining and Experiencing the New Europe*, Oxford, Berg, 2000.
- BENZ, A. & GOETZ, K. H. (eds). *A New German Public Sector? Reform, Adaptation and Stability*. Aldershot. Dartmouth, 1996.
- BENZ, A. et al. *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*, Frankfurt a.M., New York: Campus, 1992.
- BERGLUND, S., EKMAN, J., VOGT, H., AAREBOT, F. H. (eds.), *The Making of the European Union. Foundations, Institutions and Future Trends*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.
- BESANCON, A. *Le malheur de siècle: Sur le communisme, le fascisme et l'unicité de la Shoah*. Fayard, Paris, 1998.
- BEUTLER, B., BIEBER, R., PIPKORN, J., STREIL, J., WEILER, J. H. H., *L'Unione europea. Istituzioni, ordinamento e politiche*, Bologna, Il Mulino 2001.
- BITSCH M-T (dir.), *Le fait régional et la construction européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- BITSCH, M-T (dir.), *Le couple franco-allemand et les institutions européennes. Une postérité pour le plan Schuman*, (actes du colloque de l'Institut des Hautes Etudes Européen de Strasbourg 25-27 mai 2000) Bruxelles, Bruylant, 2001.
- BITSCH, M-T, *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*, Bruxelles, Editions Complexe, 1999 (nouvelle édition 2004).

- BITSCH, M-T. (dir.). *Jalons pour une histoire du Conseil de l'Europe*, (Actes du Colloque de Strasbourg, 8-10 juin 1995), Bern, Peter Lang, 1997.
- BLICHNER, L.C. & SANGOLT, L. 'The Concept of Subsidiarity and the Debate on European Cooperation: Pitfalls and Possibilities,' *Governance* 284, 1994.
- BOMBERG E., STUBB A. (eds.). *The European Union. How Does It Work?*. Oxford, Oxford University Press, 2003.
- FRIESE, H., NEGRI, A., WAGNER, P. (a cura di). *Europa politica. Ragioni di una necessità*, Manifestolibri, Roma 2002.
- BÖRZEL, T. A. 'Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks,' 76:2 *Public Administration* 253, 1998.
- BOSCO, A. *Federal Union and the Origins of the «Churchill Proposal». The Federalist Debate in the United Kingdom from Munich to the Fall of France 1938-1940*, London/New York, Lothian Foundation Press, 1992.
- BOSSUAT, G. *Les fondateurs de l'Europe unie*, Paris, Belin-Sup, 1994, (réédition 2001).
- BOU FRANCH, V. y CERVERA VALLTERRA, M. (Coords.). *Estudios sobre la Constitución Europea*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.
- BOUDANT, J., GOUNELLE, M. *Les grandes dates de l'Europe communautaire*, Paris, Librairie Larousse, 1989.
- BOZO, F., *Deux stratégies pour l'Europe. De Gaulle, les États-Unis et l'Alliance Atlantique 1958-1969*, Paris, Plon, 1996.
- BRAUDEL, F. *L'Europe. L'espace, le temps, les hommes*. Paris, Arts et métiers géographiques, 1987.
- BRENNAN, G. & BUCHANAN, J. *The Reason of Rules*. Cambridge University Press. Cambridge, 1985.

BRINKLEY, D., HACKETT, C. P. (eds.), *Jean Monnet. The Path to European Unity*, New York, St. Martin Press, 1991.

BROK, E. (1992): 'Das Machbare Machen,' Frankfurter Allgemeine Zeitung 15th August 1992.

BROMBERGER, M., BROMBERGER, S. *Jean Monnet and the United States of Europe*, New York, Coward-McCann, 1969.

BRONZINI, G., FRIESE, H., NEGRI A., WAGNER, P. (a cura di). *Europa, costituzione e movimenti sociali. La crisi della sovranità statale, la dimensione europea e lo spazio dei movimenti sociali*, Manifestolibri, Roma 2003.

BRUNETEAU, B., CASSIS Y. (dir.). *L'Europe communautaire au défi de la hiérarchie*, Bern, Peter Lang, 2007.

BRUNSON, N. & OLSEN, J. P. *The Reforming Organization*. London: Routledge, 1993.

BUCHANAN, J. and TULLOCK, J. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Michigan: Ann Arbor), 1965.

BURBAN, J-L. *Le conseil de l'Europe*, Paris, PUF, 2e édition 1993.

BURGESS, M. *Federalism and European Union. The Building of Europe 1950-2000*, London, Routledge, 2000.

BURGESS, M. *Federalism and European Union: The Building of Europe, 1950-2000*, London, Routledge, 2000.

BURGESS, M., VOLLAARD, H. (eds.). *State Territoriality and European Integration*, London, Routledge 2006.

BUSSIÈRE, E., DUMOULIN, M., SCHIRMANN S. (dir.). *Milieux économiques et intégration européenne au XXe siècle : la crise des années 1970, de la conférence de La Haye à la veille de la relance des années 1980, (actes du colloque de mai 2004, Louvain la Neuve)*. Presses interuniversitaires européennes, Berne, Peter Lang, 2006.

- BUSSIÈRE, E., DUMOULIN, M., TEICHOVA, A. (dir.), *L'Europe centrale et orientale en recherche d'intégration économique (1900-1950)* Institut d'études européennes Louvain-la-Neuve, 1998.
- BUSSIÈRE, E., DUMOULIN, M., TRAUSCH, G. (dir.) *Europa, l'idea et l'identità europee de l'Antichità greca au XXI secolo*. Bruxelles, Fonds Mercator Fonds, 2001.
- BUZAN, B. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Harvester Wheatsheaf, London, 1991.
- CACIAGLI, M. *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2003.
- CAMPINS ERITJA, M. *La Constitución Europea: entre lo intergubernamental y lo supranacional*. Universitat de Barcelona. Barcelona, 2005.
- CANCELA OUTEDA, C. *El Proceso de Constitucionalización de la Unión Europea. De Roma a Niza*. Publicacions da Cátedra Jean Monnet da USC. Santiago de Compostela, 2001.
- CANGELOSI, R. A., GRASSI, V. *Dalle Comunità all'Unione. Il Trattato di Maastricht e la Conferenza intergovernativa del 1996*, Milano, Franco Angeli, 1996.
- CANTARO, A. *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti, prefazione di P. Barcellona*. Bari, Edizioni Dedalo, 2003.
- CAPORASO, J. A. 'The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern?' 34 *Journal of Common Market Studies* 31, 1996.
- CARNERO GONZÁLEZ, C., MARTÍNEZ IGLESIAS, M. J., SUÁREZ VÁZQUEZ, R. *La Constitución Europea. Manual de Instrucciones*. Espejo de Tinta, 2006.
- CARRÉ de MALBERG, R.. *Contribution à la théorie de l'Etat*, Paris: Sirey (1920) & Paris: C.N.R.S (1969).
- CAUTRÈS, B. 'Les Attitudes Vis À Vis De l'Europe,' in, P. Bréchon & B. Cautrès (eds). *Les Enquêtes Eurobaromètres-Analyse Comparée Des Données Socio-Politiques*, Paris: L'Harmattan, 1998.

Centro Nazionale di Informazione e Documentazione Europea. *Una costituzione per la nuova Europa. Progetto di trattato*, Milano, Giuffr , 2003.

CERUTTI F., RUDOLPH E. (eds.). *A Soul for Europe: On the Cultural and Political Identity of the Europeans*, voll. 2, Leuven, Peeters, 2001.

CHABOT, J-L, TOURNU, Ch. (dir.). *L'héritage religieux et spirituel de l'Europe*, Paris, L'Harmattan, 2004.

CH VARRI ARICHA, A. *Respuestas a la Constitución Europea*. Foca Editorial. Madrid, 2005.

CHITI, E. 'Crisi della Commissione ed evoluzione del sistema istituzionale europeo,' 6 *Giornale di diritto amministrativo* 593, 1999.

CHRISTENSEN, T. and LAEGREID, P. (eds.), *New Public Management – the Transformation of Theory and Practice*. Aldershot: Asgate, 2001.

CHRISTIANSEN, T. 'Tensions of European governance: politicized bureaucracy

CHRISTIANSEN, Th., KIRCHNER, E. (eds.), *Committee Governance in the European Union*. Manchester, Manchester University Press, 2000.

CHRYSSOCHOOU, D. N. *Democracy in the European Union*, London, I. B. Tauris, 1999.

CHURCHILL, W. *The Unwritten Alliance (1953-1959)*, London, Cassel, 1961.

CINI, M. *From Integration to Integrity. Administrative ethics and reform in the European Commission*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

Collegio europeo di Parma, Centro Studi sul Federalismo, Istituto Affari Internazionali. *La nuova Costituzione dell'Unione e il futuro del Parlamento europeo*, Quaderni IAI n, 21, giugno 2004.

CIORANESCU, G. *L'Europe unie. De l'idée   la fondation*, Bucarest, Paideia, 2005.

- CLAUDE, I.L. *Swords into Plowshares. The Problems and Progress of International Organization*, New York: Random House, 1964.
- CLEGG, S.R., HARDY, C. and NORD, W. R. (eds.), *Handbook of Organizational Studies*. London: Sage, 1996.
- CLOSA MONTERO, C. y FERNÁNDEZ SOLA, N. *La Constitución de la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. and OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly* 17: 1–25, 1972.
- COLUCCI M., SICA S. (a cura di). *L'Unione Europea. Principi – Istituzioni – Politiche – Costituzione*. Bologna, Zanichelli, 2005.
- COMMISSIONE EUROPEA, *La Commissione europea 1958-1972. Storia e memorie di un'istituzione*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni delle Comunità europee, 2007.
- CONVENZIONE EUROPEA. *Progetto di Trattato che istituisce una Costituzione europea*. Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2003.
- CORBETT, R. *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2001.
- CORBETT, R., JACOBS, F., SHACKLETON, M. (eds.), *The European Parliament*, London, John Harper Publishing, 2005 (6° ed.).
- CROFT, S., REDMOND, J., REES, G., WEBBER, M. *The Enlargement of Europe*, Manchester, Manchester University Press, 1999.
- COUDENHOVE-KALERGI, R. N. *Eine Idee erobert Europa. Meine Lebenserinnerungen* (München/Wien/Basel, Kurt Desch, 1958).
- COUDENHOVE-KALERGI, R. N. *Weltmacht Europa*, Stuttgart, Seewald, 1972.
- COUDENHOVE-KALERGI, R. N., *Paneuropa*, Vienna, Pan-Europa Verlag, 1923 (München-Wien, Herold, 1966).

CRACCO, G., LE GOFF, J., KELLER, H., ORTALLI, G. (a cura di). *Europa in costruzione. La forza delle identità, la ricerca di unità (secoli IX-XIII)*. Bologna, Il Mulino, 2007.

Cuadernos de Derecho público n° 13. *Retos constitucionales de la Unión Europea. Las Constituciones nacionales y la Unión Europea*. INAP - Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, 2001.

CURTIN, D., KELLERMANN, A. E., BLOCKMANS, S. (eds.), *The EU Constitution: The Best Way Forward?*, The Hague, Asser Press, 2006.

CZADA, R.. & SCHMIDT, M. G. *Verhandlungsdemokratie, Interessen-vermittlung, Regierbarkeit: Festschrift für Gerhard Lehmbruch zum 65. Geburtstag*, Opladen: Westdeutscher Verlag, 1993.

DAHRENDORF, R.. 'L'Avenir de l'Europe,' (Colloque pour le XX e anniversaire de l'IFRI), 90 *Commentaire* 281, 2000.

DANIELE, L. *Diritto dell'Unione europea. Dal Piano Schuman al progetto di Costituzione per l'Europa*, Milano, Giuffré, 2004.

DARDANELLI, P. *Between Two Unions. Europeanisation and Scottish Devolution*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

DASTOLI, P. V., PIERUCCI A., SPINELLI, A., *Verso una costituzione democratica per l'Europa. Guida al Trattato di Unione europea*, Casale Monferrato, Marietti, 1984.

DAVIES, N. *Europe. A History*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

DE SIERVO, U. (a cura di). *Costituzionalizzare l'Europa ieri e oggi*, Bologna, Il Mulino, 2001.

DEHOUSSE, R.. & MAJONE, G. 'The Institutional Dynamics of European Integration: From the Single Act to the Maastricht Treaty,' in, S. Martin (ed), *The Construction of Europe*, Dordrecht: Kluwer, 1994.

DEHOUSSE, R.. *European Institutional Architecture after Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?*, Robert Schuman Centre Working Paper 11/98, Florence: EUI, 1998.

- DELLAVALLE, S. *Una costituzione senza popolo? La costituzione alla luce delle concezioni del popolo come "potere costituente"*, Milano, Giuff , 2002.
- DELORS, J. *Le nouveau concert européenne*, Paris, Odile Jacob, 1992.
- DELWIT, P., DE WAELE, J-M, MAGNETTE, P. (dir.). *A quoi sert le Parlement européen ?*. Bruxelles, Complexe, 1998.
- DELWIT, P., KULAHCI, E., VAN DE WALLE, C. (eds.), *The Europarties. Organisation and Influence*. Bruxelles, Presses de l'Université de Bruxelles, 2004.
<http://www.ulb.ac.be/soco/cevipol/Books%20Presentation/The%20Europarties.htm>
- DE SIERVO, U. (a cura di). *La difficile Costituzione europea*. Bologna, Il Mulino, 2001.
- DEUTSCH, K.W. 'The Crisis of the State,' 16:3 *Government and Opposition* 331, 1981.
- DEVUYST, Y. *The European Union at the Crossroads*, Bruxelles, Peter Lang, 2002.
- DOBSON, L. *Supranational Citizenship*, Manchester, Manchester University Press, 2006.
- DI NOLFO, E. (ed.). *Power in Europe (1950-1957). At the Origins of the EEC*, Berlin-New York, De Gruyter, 1992.
- DI SARCINA, F., GRAZI, L., SCICCHILONE, L. (a cura di). *Europa in progress. Idee, istituzioni e politiche nel processo di integrazione europea*, Milano, Franco Angeli, 2006.
- DUMOULIN, M. (dir.). *Penser l'Europe   l'aube des années trente: quelques contributions belges*, Louvain la Neuve, Coll ge Erasme et Bruxelles, Nauwelaerts, 1995.
- DUMOULIN, M. (dir.). *La Communauté européenne de défense, le ons pour demain? The European Defence Community, Lessons for the Future?*, Bern, Peter Lang, 2000.

- DIEBOLD, W. *The European Coal and Steel Community*, New York, Council on Foreign Relations, 1960.
- DIEBOLD, W. *The Schuman Plan. A Study in Economic Cooperation*, New York, Praeger, 1959.
- DINAN, D. *Europe Recast. A History of European Union*, Lanham, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- DONY, M. *Après la réforme de Lisbonne. Les nouveaux traités européens*. Collection Études européennes. Éditions Université Libre de Bruxelles. Bruxelles, 2007.
- DOWNEY, J., and KÖNIG, T. 'Is There a European Public Sphere' *European Journal of Communication*, Vol. 21, No. 2, 2006.
- DU REAU, E., MANIGAND, C. *Vers la réunification de l'Europe. Apports et limites du processus d'Helsinki de 1975 à nos jours*, Paris, L'Harmattan, 2005.
- DULPHY, A., MANIGAND, Ch. (dir.). *Les opinions publiques face à l'Europe communautaire: entre cultures nationales et horizon européen*. Berne, Peter Lang, 2004.
- DUMOULIN A., MATHIEU R., SARLET G., *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- DUMOULIN, M. (dir./ed.). *Réseaux économiques et construction européenne. Economic Networks and European Integration*, Bern, Peter Lang, 2004.
- DUROSELLE, J-B. *L'Europe. Histoire de ses peuples*, Paris, Perrin, 1993.
- EDWARDS and SPENCE (eds.) *The European Commission*, Harlow: Longman, 1994.
- EGAN, M. P. (ed.). *Creating a Transatlantic Market Place. Government policies and business strategies*, Manchester, Manchester University Press, 2005.
- EGAN, M. P. *Constructing a European Market. Standards, Regulation, and Governance* (Oxford: Oxford University Press), 2001.

EGEBERG Morten, *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

EGEBERG, M. (ed.). *Multilevel Union Administration. The Transformation of Executive Politics in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2006.

EGEBERG, M. How federal? The organizational dimension of integration in the EU (and elsewhere). *Journal of European Public Policy* 8 (5): 728-746, 2001.

EICHENGREEN, B. *European Monetary Unification: Theory, Practice and Analysis*, Cambridge (MA), MIT Press, 1997.

EICHENGREEN, B. *The European Economy since 1945: Coordinated Capitalism and Beyond*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

EILSTRUP-SANGIOVANNI, M. (ed.). *Debates on European Integration: A Reader*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

EISENMANN, Ch. *Cours de droit administratif*, Paris: LGDJ, 1982.

EISENSTADT, S. & ROKKAN, S. (eds). *Building States and Nations*. Beverly Hills: Sage, 1973.

EKENGREN, M. *The Time of European Governance*, Manchester, Manchester University Press, 2002.

ELGSTRÖM, O. and JÖNSSON, C. 'Negotiation in the European Union: Bargaining or Problem-solving?'. *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, No. 5, 2000.

ELIAS, N. *The Civilizing Process: State Formation and Civilization*, Oxford: Basil Blackwell, 1939, 1982.

- ELISHA, A. *Aristide Briand: la paix mondiale et l'Union européenne*, Louvain la Neuve, Bruylant Academia, 2e édition, 2000.
- ELSTER, J. (ed.) *Deliberative Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press), 1998.
- ELSTER, J. 'Deliberation and Constitution Making'. In Elster, J. (ed.) 1998.
- ERIKSEN, E.O. *Making the European Polity. Reflexive Integration in the EU*. London: Routledge, 2005.
- ETZIONI, A. *Modern Organizations*. Englewood Cliffs N.J.: Prentice-Hall, 1964.
EU Administration, Manchester: Manchester University Press, 1996.
- EU Commission. *Flash Eurobarometer: Convention on the Future of Europe* (Report 142), Brussels, Survey, 23 June - 1 July 2003, 2003.
- EU Commission. *White Paper on a European Communication Policy*, COM (2006) 35 final, 1 February 2006, 2006.
- Europa-Kommission. *Europas Vollendung vorbereiten: Forderungen an die Regierungskonferenz 2000*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2000.
- European Commission. *From the Single Act to Maastricht and Beyond: The Means to Match our Ambitions*, Brussels: Com(92) 2000, 1992.
- European Commission. Report on the operation of the Treaty on European Union Brussels (10th of May 1995): SEC(95) final, 1995.
- FAGES RAMIÒ, R., LÒPEZ MOMPÒ, F. *1956-2006: de la autarquía a la Constitució europea. 50 años del Comité español de la L.E.C.E.* Barcelona, Comité español de la L.E.C.E., 2006.
- FLEURY, A. FRANCK, R. (dir.). *Le rôle des guerres dans la mémoire des Européens. Leur effet sur la conscience d'être européen*, Bern, Peter Lang, 1997.
- FERNÁNDEZ SEGADO, F. *La Constitución española en el contexto constitucional europeo*. Editorial Dykinson, Madrid, 2002.
- FERNÁNDEZ, I. *La Constitución Europea y las Constituciones nacionales*. Tirant lo Blanc. Valencia, 2006.

FERRARI BRAVO, L., DI MAJO, F., RIZZO, A. *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Commentata con la giurisprudenza della Corte di Giustizia CE e della Corte europea dei diritti dell'uomo e con i documenti rilevanti*. Milano, Giuffrè, 2001.

FITOUSSI, J.-P., LE CACHEUX, J. (eds.). *Report on the State of the European Union*, vol. 2, Palgrave, 2007.

FERRARI, G. F. (a cura di). *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza. Il costituzionalismo dei diritti*. Milano, Giuffrè, 2001.

FIGUERUELO BURRIEZA, A. *Luces y Sombras del Tratado constitucional europeo*. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, 2007

FINER, S. E. *The History of Government* (3 volumes), Oxford: Oxford University Press, 1997.

FLECHA ANDRÉS, J. R. y GARCÍA NICOLÁS, C. *La Constitución Europea. Un Texto para las nuevas realidades*. Universidad Pontificia de Salamanca. Salamanca, 2006.

FLEURY, A., JILEK, L. (dir.), *Le plan Briand d'union fédérale européenne: perspectives nationales et transnationales, avec documents*. Actes du colloque de septembre 1991, Genève. Genève/ Fondation des archives européennes et Berne/Peter Lang, 1998.

FOLGUERA, P. *Historia de la Unidad Europea*, Madrid, Ediciones de la Universidad Autónoma, 1997.

FONTAINE, P. *Jean Monnet: l'inspirateur*, Paris, J. Grancher, 1988.

FORADORI, P., PIATTONI, S., SCARTEZZINI, R. (eds.). *European Citizenship. Theories, Arenas, Levels*, Baden Baden, Nomos Verlag, 2007.

FOSSUM, J. E., and TRENZ, H.-J. 'The EU's fledgling society: From deafening silence to critical voice in European constitution making', *Journal of Civil Society*, 2(1), 2006.

FRANK, R., BOSSUAT, G. (dir.). *Les identités européennes au XXe siècle: diversités, convergences et solidarités*, Paris, Publications de la Sorbonne, 2004.

DUNN, J. *Interpreting Political Responsibility*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1990.

FRANSEN F. J., *The Supranational Politics of Jean Monnet: Idea and Origins of the European Community*, Westport, Greenwood Press, 2001.

KEEGAN, J. *Winston Churchill*, New York, Viking, 2002.

GÄNZLE, S., SENS, A. G. (eds.). *The Changing Politics of European Security. Europe Alone?*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

GARDINO CARLI, A. *Stati e Corte europea di Strasburgo nel sistema di protezione dei diritti dell'uomo. Profili processuali*, Milano, Giuffrè, 2005.

GAUTHIER, A., *La construction européenne*, Rosny, Bréal, 2003.

GAVIN, B. (ed.). *The European Union and Globalisation. Towards Global Democratic Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2001.

GEARY, P. J. *The Myth of Nations. The Medieval Origins of Europe*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

GERBET, P. *La naissance du Marché Commun*. Bruxelles, Complexe, 2007.

GILBERT, M. *Surpassing Realism. The Politics of European Integration since 1945*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2003 (ed. italiana ridotta e aggiornata: *Storia politica dell'integrazione europea*, Roma-Bari, Laterza, 2005).

GIDDENS, A., DIAMNOD, P., LIDDLE, R. (eds.). *Global Europe, Social Europe*. London, Polity Press, 2006.

GILLINGHAM, J. *Design for a New Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

GIRAULT, R. *Conscience et identité européenne au XXe siècle*, Paris, Hachette, 1994.

GIRAULT, R., BOSSUAT G. (dir.). *L'Europe des Européens*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1993.

GIRAULT, R., BOSSUAT, G. (dir.). *Europe brisée, Europe renouvelée. Nouvelles réflexions sur l'unité européenne au XXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne, 1994.

GIRÓN LARRUCEA, J. A. *La Unión Europea, la Comunidad Europea y el Derecho Comunitario*. Sevilla. Universidad de Sevilla. 2002.

GIRÓN LARRUCEA, J. A. *La Comunidad Europea Como Organización Internacional : Objetivos, Medios de Actuación y Sistemas de Control*. Madrid. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, 1999.

GIRÓN LARRUCEA, J. A. *Cuestiones de Derecho Comunitario Europeo*. Sevilla, España. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1997.

GIRÓN LARRUCEA, J. A. *Caracteres Esenciales del Proyecto de Tratado Constitucional Mediante el que Se Propone la Constitución Europea*. Derecho Constitucional para el Siglo XXI. Cizur. Thomson-Aranzadi. Vol. 2. 2006.

GIRÓN LARRUCEA, J. A.. "Las Competencias Externas de la CE". Las Sentencias "Cielos Abiertos" de 5 de Noviembre de 2002. *Noticias de la Unión Europea*. Núm. 226. 2003.

GIRÓN LARRUCEA, J. A. El Principio del Equilibrio Institucional en la Evolución del Parlamento Europeo. *Noticias de la Unión Europea*. Núm. 189. 2000.

GRILLI, E. *The EC and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

GLEISSNER, M., and de VREESE, C. H. 'News about the EU Constitution: Journalistic challenges and media portrayal of the European Constitution', *Journalism*, 6 (2), 2005.

GOETZ, K.H. 'Power at the centre: The organization of democratic systems', *Governance*, Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

GOZI, S. *Il governo dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2006.

GOZI, S. *La Commissione europea. Processi decisionali, poteri esecutivi*, Bologna, Il Mulino, 2006.

GRABBE, H. *The EU's Transformative Power. Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2005.

HABERLE, P. *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo*, Milano, Giuffr , 2003.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. *España ante la Constitución Europea. Cuadernos de Integración Europea*, junio 2005, páginas 17-27. <http://www.cuadernosie.info>

HABERMAS, J. *Between Facts and Norms*. Cambridge MA: The MIT Press, 1996.

HABERMAS, J. *La costellazione postnazionale*, Milano, Feltrinelli, 1999.

HAMILTON, A., J., MADISON, J. [1787], *The Federalist Papers*. New York: Pocket Books, 1964.

HAMON, D., KELLER I. S. *Fondements et étapes de la construction européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1997.

HELMONT VAN, J. *Options Européennes 1945-1985*. Bruxelles, Commission de Communautés Européennes, 1986.

HAY, D. *Europe. The Emergence of an Idea*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1957.

HERITIER, A., KERWER, D., KNILL, C., LEHMKUHL, D., TEUTSCH, M. and DOUILLET, A. C. *Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking*, Lanham: Rowman & Littlefield, 2001.

HERRERO DE MI N N, M. *Riegos colaterales de la Constitución Europea*. Editorial Universidad de Oviedo. Oviedo, 2005.

HIRSH BALLIN, E. M. H., SENDEN L. A. J. Co-actorship in the Development of European Law Making: The Quality of European Legislation and its Implementation and Application in the National Order, The Hague, Asser Press, 2005.

HIX, S., LORD, C. *Political Parties in the European Union*, London, Macmillan, 1997.

HIX, S. *The Political System of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 2005.

HOEBINK, P., STOKKE, O. (eds.). *Perspectives on European Development Cooperation: Policy and Performance of Individual Donor Countries and the EU*, Abingdon, Routledge, 2005.

HOFMANN, H. C. H., TUERK, A. H. (eds.). *EU Administrative Governance*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

HOLLAND, M., *The European Union and the Third World*, Houndsmill, Palgrave, 2002.

HOLSTI, K. J. *Taming the Sovereigns. Institutional Change in International Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

HOOGHE, L., MARKS, G. *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001.

HUDEMANN, R., KAEUBLE, H., SCHWABE, K. (eds.), *Europa im Blick der Historiker*. München, Oldenbourg, 1995.

KINSKY, F., KNEEPINGS, F. (eds.). *Le fédéralisme personnaliste aux sources de l'Europe de demain*. Baden-Baden, Nomos Verlag, 1996.

KITZINGER, U. *The European Common Market and Community*, New York, Barnes & Noble, 1967.

HURRELMAN, A. 'European Democracy, the 'Permissive Consensus' and the Collapse of the EU Constitution', *European Law Journal*, 13 (3), 2007.

HUTTON, W. *Europa versus America*, Milano, Fazi, 2003.

IKENBERRY, G. J. 'Constitutional politics in international relations', *European* in P.M. Heywood, E. Jones, M. Rhodes and U. Sedelmeier (eds.) *Developments in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

INFANTE, D. (a cura di). *Crescita e prospettive dell'Unione europea allargata*. Bologna, Il Mulino, 2006.

IVALDI, G. Beyond France's 2005 referendum on the European Constitutional Treaty. Second-order model, anti-establishment attitudes and the end of the alternative European utopia', *West European Politics*, Vol. 29, No.1, 2006.

JUSTE RUIZ, J. 'Constitución española y Constitución europea'. *Cuadernos de Integración Europea*, junio 2005, páginas 3-16. <http://www.cuadernosie.info>

KAELBLE H. *Vers une société européenne, 1880-1980*, Paris, Belin, 1988.

KAISER, W., STARIE P. *Transnational European Union. Towards a Common Political Space*, London, Routledge, 2005.

KALUSEN, J., TILLY, L. (eds.). *European Integration in Social and Historical Perspective. 1850 to the Present*, Lanham, Rowman & Littlefield Publishers, 1997.

KAUPPI, N. *Democracy, Social Resources and Political Power in the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

KIRCHNER, E. *EU Security Governance*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

KNIPPING, F., *Rom, 25 März 1957: Das Einung Europas*, München, Deutscher Taschenbuch Verlag, 2004.

KOHNSTAMM, M., HAGER, W. (eds.). *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London, Macmillan, 1973.

KUBICEK, P. *The European Union & Democratization: Reluctant States*. London, Routledge, 2003.

La Constitución española en el ordenamiento comunitario europeo (III). XVIII jornadas de estudio. AA.VV. Ministerio de Justicia, Centro de Publicaciones. Madrid, 1999.

La Constitución Europea. Un análisis de sus aspectos fundamentales. Sodupe Corcuera, K. (dir.). Cátedra de Estudios Internacionales, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 2004.

La Constitución Europea: Actas del III Congreso Nacional de Constitucionalistas de España. Marc Carrillo López (coord.), Hector López Bofill (coord.) Tirant lo Blanch. Valencia, 2006.

LAATIKAINEN, K., SMITH, K. E. (eds.). *The European Union at the United Nations: Intersecting Multilateralisms*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

LAGER, C. *L'Europe en quête de ses symboles*, Bern, Peter Lang, 1995.

LAGRO, E., JØRGENSEN, K. E. (eds.). *Turkey And The European Union. Prospects For A Difficult Encounter*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

LAMASSOURE, A. *Histoire secrète de la Convention européenne*, Paris, Albin Michel, 2004.

LANDUYT, A. (a cura di). *Idee d'Europa e integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

LANDUYT, A., PASQUINUCCI, D. (a cura di). *Gli allargamenti della CEE/UE 1961-2004, voll. 2*. Bologna, Il Mulino, 2005.

LANDUYT, A., PASQUINUCCI, D. (a cura di). *L'Unione europea tra Costituzione e governance*, Bari, Cacucci, 2004.

LASCHI, G. (a cura di). *Il pensiero e la forma europea della politica*, Bologna, CLUEB, 2007.

LASCHI, G. (a cura di). *Una democrazia senza Costituzione? L'Europa e gli europei dopo i referendum*, Bologna, CLUEB, 2007.

Le Figaro. Union Européenne: Dans le cadre de ses travaux préparatoires a la rédaction d'un 'traite constitutionne' pour l'Europe; La Convention a l'écoute de la 'société civile', by Pierre Bocev, 26 June 2002.

LECLERC, S. (sous la direction de). *L'Europe et les régions: quinze ans de cohésion économique et sociale*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

LETTA, E. *L'Europa a venticinque. Dalla Turchia al supereuro le nuove sfide dell'Europa*, Bologna Il Mulino, 2006.

LEGOLL, P. *Konrad Adenauer et l'idée d'unification européenne*, janvier 1948-mai 1950, Bern, Peter Land, 1989.

LEVI, L. *Altiero Spinelli and Federalism in Europe and in the World*, Milano, Franco Angeli, 1990.

LINSENMANN, I., MEYER, Ch. O., WESSELS, W. (eds.). *Economic Government Of The EU. A Balance Sheet of New Modes Of Policy Coordination*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.

LIPGENS, W. *A History of European Integration*, Oxford, Clarendon Press, 1982.

LORD, D. *A Federated Europe*, London, New Commonwealth Society Press, 1940.

LITTOZ-MONNET, A. *The European Union and Culture. Between economic regulation and European cultural policy*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

LOMBARDO, E. (2004) *The Participation of Civil Society in the Debate on the Future of Europe: Rhetorical or action frames in the discourse of the Convention?*, Working Paper, Universidad de Zaragoza, URL:
http://www.unizar.es/union_europea/files/work_Papers3_UE.pdf

- LÓPEZ CASTILLO, A. y SÁIZ ARNÁIZ, A. y FERRERES COMELLA, V. *Constitución española y Constitución europea: Análisis de la Declaración del Tribunal Constitucional (DTC 1-2004, de 13 de diciembre)*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.
- LÓPEZ GARRIDO, D. *La Constitución Europea*. Ediciones Bomarzo. Albacete, 2005.
- LÓPEZ LÓPEZ, E. *Europa busca modelo: Los Referenda nacionales sobre la Constitución Europea*. Editorial Dykinson, S. L. Madrid, 2005.
- LOTH, W. (ed.). *Crises and Compromises: The European Project 1963-1969*. Baden-Baden, Nomos Verlag, Bruxelles, Bruylant, 2001.
- LOTH, W. *The Road Towards Europe: History of European Integration 1939-1957*, Gottingen, Vandenhoeck und Ruprecht, 1990.
- LOTH, W., WALLACE W., WESSELS, W. (eds.), Walter Hallstein – *The Forgotten European?*, London, Macmillan, 1998.
- LUDLOW, P. *The Making of the European Monetary System*, London, Butterworths, 1982.
- MAJNE, R., PINDER J. *Federal Union: The Pioneers. A History of Federal Union*, London, Macmillan, 1990.
- MAGNETTE P., *La Constitution de l'Europe*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles, 2002.
- MAGNETTE P., *Le régime politique de l'Union européenne*, Paris, Presses des Sciences Politiques, 2003.
- MAGNETTE, P. (sous la direction de), *La Grande Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- MANCINI, G. F. *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione europea*. Bologna, Il Mulino, 2004.

MASCIA, M. *La società civile europea. Nuovo orizzonte democratico*, Venezia, Marsilio, 2004.

MAJONE, G. *Regulating Europe*, London: Routledge, 1996.

MALANDRINO, C. (a cura di). *Un popolo per l'Europa unita. Fra dibattito storico e nuove prospettive teoriche e politiche*, Firenze, Olschki, 2004.

MAYNE, R. J. *The Recovery of Europe from Devastation to Unity*, New York, Harper, 1979.

MILWARD, A. *The European Rescue of the Nation State*, London, Routledge, 2000.

MORELLI, U. *L'Unione europea. Storia, istituzioni, politiche. Materiali e proposte di lavoro interdisciplinari*, Torino, Loescher, 2007.

MALANDRINO, C. *Federalismo. Storia, idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998.

MANGAS MARTÍN, A. *La Constitución Europea*. Iustel. Portal Derecho, S.A.

MARC, A. *Europa e federalismo globale*, Firenze, Il Ventilabro, 1996.

MARCH, J. G. and OLSEN, J. P. Elaborating the 'New Institutionalism'. In R.A.W. Rhodes, S. Binder and B. Rockman (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*: 3-20. Oxford: Oxford University Press, 2006.

MARCH, J. G. and OLSEN, J. P. The institutional dynamics of international political orders. *International Organization* 52 (4), 1998.

MARCH, J.G. Administrative practice, organization theory, and political philosophy: Ruminations on the *Reflections* of John M. Gaus. *PS Political Science & Politics* XXX (4), 1997.

MARCH, J.G. and OLSEN, J. P. *Democratic Governance*. New York: Free Press, 1995.

MARCH, J.G. and OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press, 1989.

- MARITAIN J. *L'Europe et l'idée fédérale*, Paris, Mame, 1993.
- MONNET, J. *Mémoires*, Paris, Fayard, 1976 (tr. it. Cittadino d'Europa, Milano, Rusconi, 1989).
- MASCIA, M. *Il sistema dell'Unione europea. Appunti su teorie, attori, processi nella prospettiva di una Costituzione per l'Europa*, Padova, Cedam, 2005.
- MASCIA, M., PAPISCA, A. (a cura di). *Il processo costituente in Europa. Dalla moneta unica alla cittadinanza europea*, Bari, Cacucci, 2000.
- MASTRONARDI, F. *La Convenzione sul futuro dell'Europa. Prove di Costituzione europea*, Napoli, Edizioni Simone, 2003.
- MAYER, H., VOGT, H. (eds.). *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU External Affaire*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.
- MAZZANTI PEPE, F. (a cura di). *Culture costituzionali a confronto. Europa e Stati Uniti dall'età delle rivoluzioni all'età contemporanea. Atti del convegno internazionale, Genova, 29-30 aprile 2004*, Genova, Name, 2005.
- Mc CORMICK, J., *Understanding European Union. A Concise Introduction*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2002.
- Mc LAREN, L. M. *Identity, Interests and Attitudes to European Integration*. Basingstoke, Palgrave, Macmillan, 2005.
- MÉNDEZ DE VIGO, I. *El Rompecabezas. Así redactamos la Constitución Europea*. Editorial Biblioteca Nueva, S. L. Madrid, 2005.
- MITTAG, J. (hg.). *Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven trans-nationaler Parteienkooperation in Europa*, Essen, Klartext Verlag, 2006.
- MOLINA DEL POZO, C. F. *La Constitución Europea*. Ceura Editorial. Madrid, 2005.
- MONNET, J., SCHUMAN, R. *Correspondance 1947-1953*, Lausanne, Fondation Jean Monnet pour l'Europe, 1986.

- MONTANI, G. *Il federalismo, l'Europa e il mondo. Un pensiero politico per unire l'Europa e unire il mondo*, Mandria, Lacaia, 1999.
- MORAVCSIK, A. 'What Can We Learn from the Collapse of the European Constitutional Project?', *Politische Vierteljahresschrift*, 47 (2), 2006.
- MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.
- MORELLI, U. (ed.). *A Constitution for the European Union. Sovereignty, Representation, Competences, Constituent Process, Proceedings of the International Conference*, Turin, November 22 and 23, 2002, Milano, Giuffrè, 2005.
- NASCIMBENE, B., CONDINANZI, M. (a cura di), *Giurisprudenza di diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 2007.
- MORENO JUSTE, A. *España y el proceso de la construcción europea*, Barcelona, Ariel, 1998.
- MUET, Y. *Le débat européen dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Economica, 1997.
- NANZ, P. *Europolis. Constitutional Patriotism Beyond the Nation State*, Manchester, Manchester University Press, 2006.
- NAPOLITANO, G. *Altiero Spinelli e l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2007.
- NAPOLITANO, G. *Europa politica*, Roma, Donzelli, 2003.
- NOURRY C. *Le couple franco-allemand: un symbole européen*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- NEGRI A., *L'Europa e l'Impero. Riflessioni su un processo costituente*, Manifestolibri, Roma 2003.
- NEUWAHL, N. (ed.). *European Union Enlargement. Law and Socio-Economic Changes*, Bruxelles, Bruylant, 2004.

NUGENT, N. *Governo e politiche dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

OLIVI, B., SANTANIELLO, R. *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005.

OLSEN, J. P. *Europe in Search of Political Order. An institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic Design/Historical Drift, and the Co-Existence of Orders*. Oxford: Oxford University Press, 2007.

PACIOTTI, E. (a cura di). *Per un'Europa costituzionale*, Roma, Ediesse, 2006.

PACIOTTI, E. *La Costituzione europea. Luci e ombre*, Roma, Meltemi, 2004.

PALERMO, F. *La forma di Stato dell'Unione europea: per una teoria costituzionale dell'integrazione sopranazionale*, Padova, Cedam, 2005.

PAGE, E. C. *People Who Run Europe*, Oxford: Clarendon Press, 1997.

PALAYRET, J-M, WALLACE, H., WINAND, P. (eds.). *Visions, Votes, and Vetoes: the Empty Chair Crisis and the Luxembourg Compromise Forty Years On*, Brussels, Peter Lang, 2006.

PAPA, E. *Storia dell'unificazione europea. Dall'idea di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea*, Milano, Bompiani, 2006.

PARSI, V. E. (a cura di), *Cittadinanza e identità costituzionale europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.

PASQUINUCCI, D. *Dalla piccola alla grande Europa*, Bologna, Clueb, 2006.

PASQUINUCCI, D. *Dalla piccola alla grande Europa*, Bologna, CLUEB, 2006.

PASQUINUCCI, D. *Europeismo e democrazia. Altiero Spinelli e la sinistra europea. 1950-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000.

PERNICE, I., *Fondements du droit constitutionnel européen*, Paris, Editions Pedone, 2004.

PASQUINUCCI, D., VERZICHELLI, L. *Elezioni europee e classe politica soprannazionale 1979-2004*, Bologna, Il Mulino, 2004.

PATTISON DE MÉNIL, L. *Who Speaks for Europe? The Vision of Charles De Gaulle*, London, Weidenfeld & Nicholson, 1977.

PEDROL, X. y PISARELLO, G. *La Constitución Europea y sus mitos: una crítica al Tratado constitucional y argumentos para otra Europa*. Icaria Editorial, S.A. Barcelona, 2005.

PEREIRA MENAUT, A. C., BRONFMAN, A., CANCELA OUTEDA, C., HÅKANSSON, C. *La Constitución europea: tratados constitutivos y jurisprudencia*. Publicación da Cátedra Jean Monnet da USC, vol. 1 Santiago de Compostela, 2000.

PEREIRA MENAUT, A. *La constitución europea. Selección de jurisprudencia y tratados constitutivos*. Publicación da Cátedra Jean Monnet da USC. Santiago de Compostela, 2000.

PEREIRA MENAUT, A., ROJO SALGADO, A. (Coord.). *Multiconstitucionalismo e multigobierno. Estados e rexións na Unión Europea*. Publicacións Cátedra Jean Monnet Universidad de Santiago de Compostela. Santiago de Compostela, 2003.

PÉREZ SÁNCHEZ, G. A. (coord.). *Historia de la integración europea*, Barcelona, Ariel, 2001.

PICCARDO, L. *L'Europa del nuovo millennio. Storia del quinto allargamento (1989-2007)*, Bologna, CLUEB, 2007.

PINDER, J. *Fifty Years of Political and Economic Planning, 1931-1981*, London, Heinemann, 1981.

PÉREZ TREMPES, P. *La Constitución española y la Comunidad Europea*. Cuadernos de Estudio. Fundación Universidad-Empresa, 1994.

PERROW, C. *Complex Organizations* (3rd Ed.). New York: McGraw-Hill, 1986.

- PETRONI A. M. (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2001.
- PHILIP, C., SOLDATOS, P. (sous la direction de). *La Convention sur l'avenir de l'Europe. Essai d'évaluation du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- PETSCHEN, S. *La Constitución Europea. Una Visión desde la Perspectiva del Poder*. Plaza y Valdés Editores, S. A.. México, 2005.
- PIERSON, P. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*, Princeton:
- PINDER, J. *European Union: A Very Short Introduction*. Oxford, Oxford University Press, 2001.
- PISTONE, S. (a cura di), *La Convenzione europea. Un governo democratico per l'Europa*, Torino, Consiglio regionale del Piemonte, 2002.
- PIZZORUSSO, A., *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, Il Mulino, 2002.
- POIDEVIN, R. *Robert Schuman homme d'État 1886-1963*, Paris, Imprimerie Nationale, 1986.
- PRAUSSELLO, F. (a cura di). *The Economics of EU Enlargement. Economia dell'allargamento dell'Unione europea*, Milano, Franco Angeli, 2004.
- PREDA, D., LANDUYT, A.(a cura di). *I movimenti per l'unità europea 1970-1986*, Bologna, Il Mulino, 2000.
- PRIEUR, R., *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier. Activité et évolution*, Paris, Éditions Montchrestien, 1962.
- PRODI, R. *Un'idea dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.
- PRYCE, R.. (ed.). *The Dynamics of European Union*, London, Routledge, 1989.

PUEYO LOSA, J. (ed.). *Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos*. Santiago de Compostela, Ed. Tórculo, 2003.

QUERMONNE, J-L. *Le système politique de l'Union européenne*, Paris, 2001.

RACINE, R.. *Vers une Europe nouvelle par le Plan Schuman*, Neuchatel, La Baconnière, 1954.

RADAELLI, C., DE FRANCESCO, F., *Regulatory Quality in Europe. Concepts, Measures and Policy Processes*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

RITTBERGER, B. *Building Europe's Parliament: Democratic Representation beyond Nation-State*. Oxford, Oxford University Press, 2005.

RAWLS, J. *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press), 1980.

REAU, E. (dir.), *Europe des élites ? Europe des peuples ? La construction de l'espace européen, 1945-1960*. Actes du colloque de mai 1996, Paris. Paris, Presses de la Sorbonne nouvelle, 1998.

REAU, E. *L'idée d'Europe au XXe siècle: des mythes aux réalités*, Bruxelles, Complexe, 1996.

REUTER, P. *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, Paris, Pichon et Durant-Auzias, 1953.

REVEILLARD, C. *Les premières tentatives de construction d'une Europe fédérale. Des projets de la Résistance au de CED (1945-1954)*. Ed. Françoise Xavier de Guibert, 2001.

RICARD-NIHOUL, G. 'The French 'no' vote on 29 May 2005: understanding and action', *Notre Europe, Studies and Research*, No 44, URL: <http://www.notre-europe.asso.fr>

RISTE, O. *Western Security. The Formative Years. A History of European Integration since 1945*, London, Longman, 1991.

ROCHARD, B. *L'Europe des Commissaires. Réflexions sur l'identité européenne des traités de Rome au traité d'Amsterdam*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

- ROSAMOND, B. *Theories of European Integration*, Basingstoke, Macmillan, 2000.
- ROSSI, L. S. (a cura di). *Carta dei diritti fondamentali e costituzione dell'Unione europea*, Milano, Giuffr , 2002.
- ROKKAN, S. *State Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe. The Theory of Stein Rokkan*: 1-91. Edited by P. Flora with S. Kuhnle and D. Urwin. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- ROLLAND, P. *L'unit  politique de l'Europe, histoire d'une idée*. Les grands textes, Bruxelles, Bruylant, 2006.
- ROSS, G. *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, Polity Press, 1995.
- ROSSI, E. *Gli Stati Uniti d'Europa* [Lugano, Nuove edizioni di Capolago, 1944] (edizione anastatica a cura di Sergio Pistone), Torino, Celid, 2004.
- ROSSI, L. S. (a cura di). *Il progetto di Trattato-Costituzione. Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffr , 2004.
- ROUGEMONT, D. *Vingt-huit siècles d'Europe: la conscience européenne   travers les textes d'Hesiod    nos jours*, Paris, Payot, 1961.
- ROUSSEL, E. *Charles De Gaulle*, Paris, Gallimard, 2002.
- ROUSSEL, E. *Jean Monnet, 1888-1979*, Paris, Fayard, 1996.
- RUANE, K. *The Rise and Fall of the European Defence Community: Anglo-American Relations and the Crisis of European Defence, 1950-1955*, Houndmills, Macmillan, 2000.
- R CKER, K., WARLOUZET, L. (eds.). *Quelle(s) Europe(s)? Nouvelles approches en histoire de l'intégration européenne/Which Europe(s)? New Approaches in European Integration History*, Bruxelles, Peter Lang, 2006.

RUIPÉREZ ALAMILLO, J. *La Constitución europea y la Teoría del poder constituyente: algunas reflexiones desde el derecho político*. Biblioteca Nueva. Madrid, 2000.

RUSSO, C., QUAINI, P. M., *La Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, Giuffrè, 2002.

RUZZA, C. *Europe and Civil Society. Movement coalitions and European governance*, Manchester, Manchester University Press, 2004.

RUZZA, C., DELLA SALA, V. (eds.). *Governance and Civil Society in the European Union*, 2 voll., Manchester, Manchester University Press, 2007.

SAINT-ETIENNE, C. *L'Europa forte*, Milano, Egea, 2004.

SAINT-GILLE, A.-M., *La Paneurope. Un débat d'idées dans l'entre-deux-guerres*, Paris, Presses de l'Université de Paris-Sorbonne, 2003.

SAINT-OUEN, F. *Le grandes figures de la construction européenne*. Genève, Centre européen de la culture, 1997.

SAPIR, A. (a cura di). *Europa. Un'agenda per la crescita*, Bologna, Il Mulino, 2004.

SCHARPF, F. W. *Governare l'Europa*, Bologna, Il Mulino, 1999.

SCHEINMAN, L. *L'intégration nucléaire en Europe: l'EURATOM*, Lausanne, Imprimerie vaudoise, 1968.

SCHIMMELFENNIG, F., ENGERT, S., KNOBEL, H. *International Socialization In Europe. European Organizations, Political Conditionality and Democratic Change*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2006.

SCHMITTER, Ph.. *Come democratizzare l'Unione europea e perché*, Bologna, Il Mulino, 2000.

SCHÖNLAU, J. *Drafting the EU Charter. Rights, Legitimacy and Process*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2004.

SCHUMAN, R. *Pour l'Europe*, Paris, Nagel, s. e., 1963 (ed. it. *Per l'Europa*, Roma, Edizioni Cinque Lune, 1965).

SPAACK, P-H. *Mémoires. Combats inachevés*, 2 voll., Paris, Fayard, 1969.

SCHWABE, K. (hrsg.). *Die Anfänge des Schuman Plans 1950/1951 - The Beginnings of the Schuman-Plan*. Baden Baden, Nomos Verlag, 1988.

SCODITTI, E. *La costituzione senza popolo. Unione europea e nazioni*, Bari, Dedalo, 2001.

SEDELMEIER, U. *Constructing the Path to Eastern Enlargement. The uneven policy impact of EU identity*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

SERRA, E. (a cura di). *La relance européenne et les Traités de Rome. Actes du colloque de Rome 25-28 mars 1987*, Bruxelles - Milano, Bruylant - Giuffré, 1989.

SICLARI, M. (a cura di). *Contributi allo studio della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2003.

SIDJANSKI, D. *Per un federalismo europeo. Una prospettiva inedita sull'Unione europea*, Milano, FrancoAngeli, 2002.

SIDJANSKI, D. *The Federal Future of Europe. From the European Community to the European Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2000.

SMETS, P. F. (dir.). *Les Pères de l'Europe 50 ans après. Perspectives sur l'engagement européen*, Bruxelles, Bruylant, 2001.

SMISMANS, S. (ed.). *Civil Society and Legitimate European Governance*. Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

SMITH, H. *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*. London, Pluto Press, 2002.

SMITH, K. E. *European Union Foreign Policy in a Changing World*, London, Polity Press, 2004.

SNYDER, F. (dir.), *L'Union européenne et la gouvernance. The European Union and Governance*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

SPAACK, P-H. *The Continuing Battle. Memoirs of a European*, London, Weidenfeld & Nicholson, 1972.

SPIERENBURG, D., POIDEVIN, R. *Histoire de la Haute Autorité de la Communauté européenne du charbon e de l'acier*, Bruxelles, Bruylant, 1993 (ed. inglese: *The History of the High Authority of the European Coal and Steel Community: Supranationality in Action*, London, Weidenfeld, 1994).

SPINELLI, A. *Una strategia per gli Stati Uniti d'Europa*, a cura di S. Pistone, Bologna, Il Mulino, 1989.

STEFFENSON, R. *Managing EU-US Relations. Actors, Institutions and the New Transatlantic Agenda*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

STEUNENBERG, B. (ed.). *Widening the European Union. The Politics of Institutional Change and Reform*, London, Routledge, 2002.

STIRK, P. M. *A History of European Integration since 1914*, London, Pinter, 1996.

STIRK, P. M., WEIGALL, D. (eds.). *The Origins and Development of European Integration. A Reader and Commentary*, London & New York, Pinter, 1999.

TACCOLINI, M. *La costruzione di un' Europa del lavoro. La Commissione per gli affari sociali dalle origini all'applicazione del Trattato di Roma*, Milano, FrancoAngeli, 2006.

TACKE Charlotte (ed.), 1848. *Memory and Oblivion in Europe*, Bern, Peter Lang, 2000.

TAPIA, C. (dir.). *Dynamiques et transitions en Europe. Approche pluridisciplinaire*, Bern, Peter Lang, 1997.

TAYLOR, P. G. *The Limits of European Integration*, London, Croom Helm, 1983.

TELÓ, M. (dir.). *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 1995.

TELÒ, M. *Dallo Stato all'Europa. Idee, politiche e istituzioni*, Roma, Carocci, 2004.

TELÒ, M. *Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004.

TERPAN, F. *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

TEYSSIER, F., *La construction de l'Europe: culture, espace, puissance*, Paris, PUF, 2005.

TOULEMON, R. *La construction européenne*, Paris, Livre de Poche, 1994.

THATCHER, M. and STONE SWEET, A. 'Theory and practice of delegation to the Commission of the European Communities', *International Organization* 32, 1978.

The Daily Telegraph. *Brussels 'loads key convention with Europhiles'* *Eurofile*, by A. Evan-Pritchard, Brussels, 29 June 2002.

THEILER, T. *Political Symbolism and European Integration*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

TIERSKY, R. (ed.). *Europe Today: National Politics, European Integration and European Security*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2004.

TIZZANO, A. (a cura di). *Una Costituzione per l'Europa. Testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Milano, Giuffré, 2004.

TRACHTENBERG, M. *A Constructed Peace: The Making of the European Settlement 1945-1963*, Princeton, Princeton University Press, 1999.

TRAUSCH, G. (ed.). *The European Integration from the Schuman Plan to the Treaties of Rome*, Bruxelles-Milano-Paris-Baden-Baden, Bruylant-Giuffrè-L.G.D.J.-Nomos Verlag, 1993.

TRAUSCH, G. *Robert Schuman: les racines et l'œuvre d'un grand européen 1886-1986*, Luxembourg, Ministère d'État, 1986.

TRIANAFYLLOU, D. N. *Le projet constitutionnel de la Convention européenne. Présentation critique des ses choix clés*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

TRENZ, H.-J. *Mediatization and democratization in the EU*, ARENA Working Paper 14/06, Oslo: ARENA, 2006.

URI, P. *Penser l'action. Un fondateur de l'Europe*, Paris, Odile Jacob, 1991.

URWIN, D. W. *The Community of Europe*. London, Longman, 1991.

URWIN, D. W. *Western Europe since 1945. A Short Political History*, London, Longman, 1981.

VARSORI, A. (ed.). *Inside the European Community. Actors and Policies in the European Integration, 1957-1972*, Baden-Baden-Bruxelles, Nomos-Bruylant, 2006.

VAYSSIERE, B. *Vers une Europe fédérale ? Les espoirs et les actions fédéralistes au sortir de la Seconde Guerre mondiale*, Bruxelles, Bern, Berlin, Frankfurt am Main, New York, Oxford, Wien, Peter Lang, 2006.

VACCA, G., RHI-SAUSI, J. L. (a cura di). *Perché l'Europa. Rapporto 2007 sull'integrazione europea*, Fondazione Istituto Gramsci, CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale), Bologna, Il Mulino, 2007.

VAÏSSE, M. *La grandeur. Politique étrangère du général de Gaulle 1958-1969*, Paris, Fayard, 1998.

VAÏSSE, M., WOIMANT, M. (dir.). *Georges Pompidou et l'Europe*, Bruxelles, Éditions Complexe, 1995.

TELÒ, M. (ed.). *The European Union and New Regionalism. Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Aldershot, Ashgate, 2001.

VALLINOTO, N., MONERO, M., SANDRA, A. *Europa anno zero. Dalla Carta dei Diritti alla Costituzione. La Convenzione per il futuro dell'Europa*, Genova, Fratelli Frilli, 2002.

VANEECLOO, C., BADRIOTTI, A., FORNASINI, M. *Fiscal Federalism in the European Union and Its Countries: A Confrontation between Theories and Facts*, Bruxelles, Peter Lang, 2006.

VELO, D. (a cura di). *L'Europa dei progetti. Imprese, innovazione, sviluppo*, Milano, Giuffré, 2007.

VELO, D. *La grande impresa federale europea. Per una teoria cosmopolitica dell'impresa*, Milano, Giuffré, 2004.

VERDUN A., CROCI O. (eds.). *The European Union in the Wake of Eastern Enlargement: Institutional and Policy-Making Challenges*, Manchester, Manchester University Press, 2005.

VERHOFSTADT, G. *Les Etats-Unis d'Europe*, Bruxelles, Luc Pire, 2006.

VON DER GROEBEN, H. *The European Community: the Formative Years*, Bruxelles, European Commission, 1985.

WILLIS, F. R.. *France, Germany and the New Europe 1945-1967*, Stanford, Stanford University Press, 1968.

VETTERS, R., JENTGES, E., TRENZ, H.-J. *Exploring the EU's social constituency: Patterns of public claims-making in constitutional debates in France and Germany*, ARENA Working Paper 18/06, Oslo: ARENA, 2006.

VIESTI, G., PROTA, F. *Le politiche regionali dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

VON BOGDANDY, A. *Supranationaler Föderalismus als Wirklichkeit und Idee einer neuen Herrschaftsform*, Baden-Baden: Nomos, 1999.

VOYENNE, B. *Histoire de l'idée européenne*, Paris, Payot, 1964.

WALLACE, H., WALLACE, W. (eds.). *Policy-Making in the European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

WEALE, A. *Democratic Citizenship and the European Union*, Manchester, Manchester University Press, 2006.

WEIDENFELD, W., WESSELS, W. (hrsg.), *Jahrbuch der Europäischen Integration 2006*, Baden-Baden, Nomos Verlag, 2006.

WEILER, J. H. H. *La Costituzione dell'Europa*, Bologna, Il Mulino, 2003 (tit. orig. *The Constitution of Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999).

WEILER, J. H. H., BEGG, I., PETERSON, J. (eds.). *Integrating and Expanding European Union. Reassessing the Fundamentals*, Oxford, Blackwell Publishers, 2003.

WINAND, P. *Eisenhower, Kennedy and the United States of Europe*, New York, St. Martin's, 1993.

WIVEL, A., MOURITZEN, H. *The Geopolitics of Euro-Atlantic Integration*, London, Routledge, 2005.

ZAGREBELSKI, G. (a cura di). *Diritti e Costituzione nell'Unione Europea*, Roma-Bari, Laterza, 2003.

ZAGREBELSKI, G. (a cura di). *Il federalismo e la democrazia europea*, Roma, La Nuova Italia Scientifica, 1994.

ZIELONKA, J. (ed.). *Europe Unbound. Enlarging and Reshaping the Boundaries of the European Union*, London, Routledge, 2002.

ZIELONKA, J. *Europe as Empire. The Nature of the Enlarged European Union*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

ZILLER, J. *La nuova Costituzione europea*, Bologna, Il Mulino, 2004.

ZORGBIBE, Ch. *Histoire de la construction européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 1993.

ZURCHER A. *The Struggle to Unite Europe*, New York, New York University Press, 1958.

Bibliografía referenciada.

Adaptar las instituciones para que la Ampliación sea un éxito, Contribución para la preparación de la Conferencia intergubernamental, Comunicación de la Comisión presentada el 10 de noviembre de 1999, COM 1999.

Adaptar las instituciones para que la Ampliación sea un éxito, Dictamen de la Comisión de 26 de enero de 2000, en virtud del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, COM 2000.

AJA, E. *El Estado autonómico: federalismo y hechos diferenciales*. Alianza Editorial, 2ª ed., Madrid, 2003.

ALDECOA LUZÁRRAGA, F. *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*. Madrid, Tecnos, 2002.

ALONSO GARCÍA, R. y SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. “Los efectos colaterales de la Convención sobre el futuro de Europa en la arquitectura judicial de la Unión: ¿Hacia una jurisdicción auténticamente constitucional europea?”. *REP*, nº 119.

ALONSO GARCÍA, R. “El triple marco de protección de los Derechos Fundamentales en la Unión Europea”. Cuadernos de Derecho Público nº 13, mayo-agosto, Madrid 2001,

ALTER, K. *Establishing the Supremacy of European Law: The Making of an International Rule of Law in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

ALTHUSIUS, J. *Politica methodice Digesta. Exemplis sacris e profanis illustrata*. Herborn, 1614.

AMATO, G. ‘Distribution of powers’. *A Constitution for the EU?* EUI Working Paper RSC nº 95/9. European University Institute. Robert Schuman Centre. Italy, 1995.

ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. “Después de Niza: Las instituciones de la Unión Europea en la perspectiva de 2004”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 1, enero-marzo 2002.

Anteproyecto de Tratado Constitucional de 28 de octubre de 2002 (CONV 369/02).

AREILZA DE CARVAJAL, J. M. “La Convención Europea: Un Balance”, *Política Exterior*, XVII, nº 94, julio-agosto 2003.

AREILZA, J. M. “La reforma de Niza: ¿Hacia qué Unión Europea?”. *Revista de Política Exterior* nº 79.

ARON, R. *Paix et Guerre entre les Nations*, 1975. Chapitre V.

Asunto 22/ 70, *Comission v. Council*, 1971, ECR 263.

Asunto 26/ 62 *Van Gend en Loos*, 1963 ECR 1 y Asunto 6/ 64 *Costa*, 1964 ECR 585.

Asunto 294/ 83, *Parti écologiste Les Verts v. European Parliament*, Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Fallo de 23 de abril de 1986, ECR 1357, párrafo 23.

Asunto 294/83, *Les Verts v. Parliament*, 1986 ECR 1339, par. 23. Opinión 1/ 91, *Borrador de Acuerdo entre la Comunidad y los países de la EFTA relativa a la creación de un Área Económica Europea*, 1991 ECR I-6079.

Asunto 59/ 75, *Publico Ministero v. Manghera*, 1976, ECR 91, par. 19-21; Caso 43/ 75, *Defrenne v. Sabena*, 1976, ECR 455.

Aznar aboga por una mayor integración que respete las diferencias de los Estados. El País, jueves 28 de febrero de 2002.

BACIGALUPO SAGESSE, M. *Una Nueva Arquitectura Jurisdiccional para la UE*. *Revista de Derecho de la UE*, nº 3-2º, semestre 2002.

BALDWIN, R. et al. ‘Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?’ *Monitoring European Integration*, 11, CEPR, 2001.

BAR CENDÓN, A. “The number of members of the Commission: A possible reform”. *Rethinking the European Union – IGC 2000 and Beyond*. Best et al. (Eds.). EIPA, Maastricht, 2000.

BARNÉS, J. “La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados”. *Constitución Europea, Constituciones internas e Integración*. Cuadernos de Derecho Público, nº 13. Ministerio de Administraciones Públicas. Madrid, 2001.

BARNIER, M. *L’urgence européenne*. Nota personal de 17 de octubre de 2001.

BARNIER, M. *Why Europe Matters?*. Contribución a la Convención Europea. Bruselas, 17 de octubre de 2001.

BASTID, P. *L’Idée de Constitution*, Ed. ÉCONOMICA, París, 1985.

BÄULIM, R., *Staat, Recht und Geschichte*, 1961.

- BEAUD, O. *Théorie de la Constitution*, 1993.
- BEER, S. H. *To Make a Nation*. The Belknap Press. Cambridge, 1993.
- BELLAMY, R. 'Sovereignty, Post-Sovereignty and Pre-Sovereignty: Reconceptualising the State, Rights and Democracy in the EU'. *Sovereignty in Transition*. N. Walker (ed.). Hart Publishing. Oxford.
- BELLAMY, R. *Which Constitution for What Kind of Europe? Three Models of European Constitutionalism*. Paper for the CIDEL Workshop. "Constitution-making and Democratic Legitimacy for the EU". London, 12-13 November 2004.
- BENEYTO, J. M. *Europa y sus arquitectos*. Política exterior, septiembre-octubre 2000.
- BOLINGBROKE, H. *Dissertation on Parties*. London, 1733.
- BRADLEY, K. St. C. *Institutional Design in the Treaty of Nice*. Common Market Law Review vol. 38 nº 5 October, 2001.
- BRADLEY, K. *Institutional Developments in the European Union and Selected Aspects of the Treaty of Nice*. Paper presented to King's College Centre for European Law London, Annual European Law Conference, 2 March 2001.
- BROK, E. *Las competencias de la Unión Europea*. Contribución. CONV 541/03, de 6.02.2003.
- BURDEAU, G. *L'Etat*, Paris, Seuil, 1970.
- BURKE, E. *Reflexiones sobre la Revolución francesa*, en "Textos políticos", México, 1942.
- CAPPELETTI M., SECOMBE, M. y WEILER, J. (eds.). *Integration through Law: Europe and the American Federal Experience*, Vol. I, Berlín 1986.
- CARRERAS SERRA, F. "Por una Constitución Europea". *Revista de Estudios Políticos*, nº 90, 1995.
- CARRUBA, C. J., VOLDEN, C. Explaining Institutional Change in the European Union. *European Union Politics* 2, 2001.
- Carta de los Derechos fundamentales de la Unión.
- Carta Social Europea (Turín, 18 de octubre de 1961).

CASSEN, B. *Une Convention européenne conventionnelle*. Le monde diplomatique, juillet 2002.

Cautious Irish launch EU Presidency. www.bbc.co, Thursday, 1st January 2004.

CAVERO LATAILLADE, I. y ZAMORA RODRÍGUEZ, T. *Introducción al Derecho constitucional*. Editorial Universitas, S.A., Madrid, 1995.

CHIRAC, J. Discurso ante el Bundestag de 27 de junio de 2000 reproducido por *Le Monde*, 28 junio 2000.

CHITI, M. P. '¿Delimitación o reparto de Competencias entre Unión Europea y Estados miembros?'. *La Encrucijada constitucional*. García de Enterría. Civitas. Madrid, 2002.

CHITI, M. P. '¿Delimitación o reparto de competencias entre UE y Estados miembros?', *La encrucijada constitucional de la UE*, Publicación del Seminario organizado por el Colegio Libre de Eméritos, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas y la APE. Dirigido por Eduardo García de Enterría y Ricardo Alonso García. Celebrado en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Madrid, 6 a 8 de noviembre de 2001.

CHRYSOCHOOU, D. N. *The Consociational Dimension of European Integration*. Center of International Relations Athens, 1994.

Communication from the Commission to the Council. Reforming Europe for the 21st Century.

Comunicación de 22 de mayo de 2002. COM 2002, 247 final.

Comunicación de la Comisión de 22 de mayo de 2002, *Un Proyecto para la Unión Europea*, COM (2002) 247 final.

Comunicación de la Comisión sobre el futuro de la Unión Europea, Renovación del método comunitario, de 5 de diciembre de 2001, COM (2001)727.

Comunicación de la Comisión, *Un Tratado fundamental para la Unión Europea*. Bruselas, 12-07-2000, COM 2000, 434 final.

Conclusiones de la Presidencia. Sevilla, 21 y 22 de junio de 2002.

Conclusiones del Consejo Europeo de Barcelona, marzo de 2002.

CONSTANT, B. *Cours de Politique Constitutionnelle*. (trad. por Marcial Antonio López). Imprenta de la Compañía, Madrid, 1820

CONSTANTINESCO, V. 'Commentaire á l'Avis 1/91'. *Journal de Droit International*, n° 2, 1992.

CONSTANTINESCO, V. *Compétences et pouvoirs dans les Communautés européennes*, París, 1974.

Constitution de l'Europe. Institut d'études européennes. Université Libre de Bruxelles, 2002.

Contribución de los miembros de la Convención BARNIER y VITORINO, "El Método comunitario". Bruselas, 3 de septiembre de 2002, CONV 231/02.

Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Roma, 4 de noviembre de 1950).

CROISAT, M. *El Federalismo en las democracias contemporáneas*. Ed. HACER. Barcelona, 1994.

CROSS, E. D., *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis*, "CMLRev.", 29, 1992.

CURTIN, D. 'Civil society and the European Union: Opening spaces for deliberative democracy', *Collected Courses of the Academy of European Law*. European University Institute, Academy of European Law, Vol. VII, Book I.

DAHL, R. A. *Democracy and its Critics*. Yale University Press. New Haven, 1989.

DANN, P. *Looking through the Federal Lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*. Jean Monnet Working Paper 5/02. New York University School of Law. New York, USA.

DASHWOOD, A.. 'The Limits of European Community Powers'. *European Law Review*, 21. 1996.

DAVIES, N. *Europe a History*. Editorial Pimlico, 1997.

DE BÚRCA, G. y ZEITLING, J. *Constitutionalising the Open Method of Coordination. What should the Convention propose?* Centre for European Policy Studies. Brief n° 31. March 2003. Disponible en <https://www.ceps.be>

DE BÚRCA, G. y DE WITTE, B. *The Post-Nice delimitation of Powers*. Manuscrito presentado a un congreso el 3 de mayo de 2001.

DE BÚRCA, G. *After the Referenda*. European Law Journal, Vol. 12, No. 1, January 2006, pp. 6-8. © 2006 The Author Journal compilation © 2006 Blackwell Publishing Ltd, 9600 Garsington Road, Oxford, OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.

DE MAISTRE, G. *Considérations sur la France*. Collection Classique du Milieu du Monde, Ginebra.

DE SCHOUTHEETE, Ph. "The European Council". *The Institutions of the European Union*. Oxford University Press, 2001.

DE SCHUTTER, O. 'La contribution de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne à la garantie des droits sociaux dans l'ordre juridique communautaire'. *Revue Universelle des Droits de l'Homme* n° 12, 2001.

Declaración de Laeken, 15 de diciembre de 2001.

Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 26 de agosto de 1879.

Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950.

DEHOUSSE, R. 'Constitutional Reform in the European Community: Are There Alternatives to the Majoritarian Avenue'. *Western European Politics*, 18. 1995.

DEHOUSSE, R. "La subsidiarité et ses limites", *Annuaire européen*, vol. XI, 27-46.

DEHOUSSE, R. *A Constitution for the European Union?* Proceedings of a Conference, 12-13 May 1994, EUI Working Paper RSC n° 95/9.

DEHOUSSE, R. *Rediscovering Functionalism*. Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School, 2000. Cambridge, MA 02138, USA..

DELIÈGE-SEQUARIS, M. *Revisión des traités européens en dehors des procédures prévues*, 1980, CDE.

Diccionario filosófico de Voltaire.

DICEY, A. V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Londres, 1982 (10° Ed.).

Dictamen del TJCE 1/76 de 26-IV-77, Rec. 1977.

DÍEZ-HOCHLEITNER, J. 'El sistema competencial de la Unión Europea', en *El Proyecto de Nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

DÍEZ-PICAZO, L. M. *Reflexiones sobre la idea de Constitución europea*. RIE, vol. 20-2, 1993.

DÍEZ-PICAZO, L. M. *Constitucionalismo de la Unión Europea*. Cuadernos Civitas. Madrid 2002.

Documento CONV 10/02, de 14 de marzo de 2002.

Documento CONV 92/02 de 19 de junio de 2002.

Documento de trabajo CONV 120/02 de 21 de junio de 2002.

Documento, CONV 52/02 de 17 de 2002.

DUTHEIL de la ROCHÈRE, J. *La Convention sur la Charte des droits fondamentaux et le processus de construction européenne*, *Revue du Marché commun et de l'Intégration européenne* n° 443, diciembre 2000.

EECKHOUT, P. *External Relations of the European Union, 'Legal and Constitutional Foundations'*. Oxford University Press, 2004.

EHMKE, H., *Grenzen der Verfassungsänderung*, Duncker & Humblot, Berlín, 1953.

ELAZAR, D. "Les Objectifs du Fédéralisme". *Revue de l'Europe en formation*, número especial, 190-92, 1976.

ELSTER, J. *Deliberative Democracy*. Cambridge, 1998.

Emerging Global Order. Greven M. and Louis W. (eds.). Rowman and Littlefield, 2000.

ERIKSEN, E. O., FOSSUM, J. E., MENÉNDEZ, A. J. *Chartering Europe. The Charter of Fundamental Rights of the European Union and its constitutional implications*. Nomos, Baden-Baden, 2003

ESTEBAN, F., *The Rule of Law in the European Constitution*, Kluwer Law International, 1999.

Estudio de Viabilidad. Contribución a un Anteproyecto de Constitución de la Unión Europea.

Europa und der Nahe Osten. *Discurso pronunciado por Joschka FISCHER en el "Institute for Human Sciences". Viena, 28 de marzo de 2006.*

Europa, en constitución. El País, viernes 1 de marzo de 2002.

Extractos de la Declaración de Berlín, con motivo del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma. Berlín, 25 de marzo de 2007.

FAVRET, J. M. "Le Conseil (articles 202-210 CTCE)", UE. CE. "*Commentaire article par article des Tratiés UE et CE*", PH. Léger (Director), Helbing & Lichtenhahn-Dalloz-Bruylant, Bâle, (Genève-Munich), París, Bruselas, 2000.

FERNÁNDEZ PÉREZ, B. "El Tratado de Niza y el sistema jurisdiccional de la Unión Europea". *La Ley*, nº 5238, de 1 de febrero de 2001.

FISCHER, T. y SCHLEY, N., *Organizing a Federal Structure for Europe: An EU Catalogue of Competences*, 2000.

FONTAINE, P. *A New Idea for Europe*. Sitio web del Parlamento Europeo (<http://www.europarl.eu.int>).

FRANKENBERG, G. *The Return of the Contract: Problems and Pitfalls of European Constitutionalism*, *European Law Journal*, 2000.

FRENKEL, M. *The Federal Theory*. Canberra. The Australian National University, 1986.

FRIEDRICH, C. J. *La Democracia como forma política y como forma de vida*. Tecnos, Madrid, 1961.

FRIEDRICH, C. *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Londres. Pall Mall Press, 1968.

FRÖWEIN, J. A. 'Integration and the Federal Experience in Germany and Switzerland'. *Integration through Law*, Vol. 1, Book 1. Cappelletti, Mauro, Seccombe, Monica and Weiler, Joseph H. H. (eds.). Baden-Baden, 1986.

GALLAGHER, E., TEMPLE, J. *What sort of European Commission does the EU need?* On Line: europa.eu.int/futurum

GALTUNG, J. *The European Community, a Superpower in the Making*. George Allen. London, 1973.

GARCÍA CANALES, M. *Temas de Derecho constitucional I*. Diego Marín. Murcia, 2003.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*. Prólogo. Civitas. Madrid, 2002.

GARCÍA PELAYO, M. *Escritos políticos y sociales*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989.

GERKRATH, J. *L'émergence d'un droit constitutionnel européen, Modes de formation et sources d'inspiration de la Constitution des Communautés et de l'Union Européenne*. Tesis. Universidad Robert Schuman (Estrasburgo),

GIBSON, H. *Economic Transformation, Democratization and Integration Into the European Union: Southern Europe in Comparative Perspective*. D. Palgrave Macmillan. United Kingdom, 2000.

GIRAUD, J-G. *Miracle à Philadelphie*. Revue du Marché commun et de l'intégration européenne, nº 453, diciembre 2001.

GISCARD D'ESTAING, V. Nota Sumaria 1565/ 02, de 26 de febrero de 2002.

GISCARD D'ESTAING, V. Extracto del Discurso pronunciado en la sesión inaugural, 28 febrero 2002.

GISCARD D'ESTAING, V. *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica*, 20 de junio de 2003, en: <http://european-convention.eu.int>

GRABITZ, E., *Gemeinschaftsrecht bricht nationales Recht*, 1966.

GRANDE, E. "Post-National Democracy in Europe", in Th.Gerven & L.W.Pauly (eds), *Democracy. Beyond the State?*. Rowman & Littlefield: Oxford 2000.

GRANT, Ch. *Restoring Leadership to the European Council*. Centre for European Reform. Bulletin April-May 2002.

GRODZINS, M. "Centralization and Decentralization in the American Federal System". *A Nation of States: Essays on the American Federal System*. R. Goldwin (ed.). Chicago, Ran Mac Nally, 1963.

GUTIÉRREZ ESPADA, C. "La reforma de las instituciones en el Proyecto de Tratado Constitucional". *Revista de Derecho Comunitario Europeo* nº 16, año 7, septiembre-diciembre 2003. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

HABERMAS, J. Remarks on D. Grimm's "Does Europe need a Constitution". *European Law Journal*, 1995, n. 3.

HAENEL, H. *Compte rendu sommaire du débat. Réunion de la Délégation du mardi 23 avril 2002*.

HALTERN, U. “Gestalt und Finalität”, en Armin Von Bogdandy, *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und Dogmatische Grundzüge*, 2003.

HAYES-RENSHAW, F., WALLACE, H., *The Council of Ministers*. Palgrave Macmillan. New York, 1997. ISBN 0312164114.

HAYES-RENSHAW, F. ‘The Permanent Representation of the Member States’. *Common Market Law Review*, 28. 1989.

Head of Brussels convention seeks ‘constitution for Europe’. The International Herald Tribune. Friday, March 1st 2002.

HEATH, E. Lothian Memorial Lecture, November 1987.

Hechos y Cifras clave sobre Europa y los europeos. Comisión Europea. Dirección General de Comunicación. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo, 2007.

HELLER, H., *Staatslehre*, 1934, págs. 228 y ss (traducción al castellano de L. TOBÍO, *Teoría del Estado*, México, 1942.

HÉRITIER, A. *Escape from Deadlock: Shifting Patterns in European Policy-Making*. Cambridge University Press. Cambridge, 1999.

HESSE, K. *La fuerza normativa de la Constitución..* Tübingen, 1959.

HESSE, K. *Escritos de Derecho constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1983.

HIX, S., NOURY A., ROLAND, G. “Normal” Parliament? Party Cohesion and Competition in the European Parliament 1979-2001. Paper presented at the Public Choice Society conference, San Diego, 21-23 March 2002

HOFMANN, H. “Zu Entstehung, Entwicklung und Krise des Verfassungsbegriffs”. *Festschrift für Peter Häberle*, 2004.

HOLZINGER, K., KNILL, Ch. *A Constitution for the European Federation: A Steady Development of Existing Achievements*. Jean Monnet Programme, Paper 7/00, Symposium: Responses to Joschka Fischer.

Informe de don Javier Solana, Secretario General del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Bruselas, 7 de marzo de 2002.

Informe de la sesión plenaria CONV 167/02 de 4 de julio de 2002.

Informe del Grupo de Expertos sobre Derechos Fundamentales en la UE, presidido por el prof. Spiros Simitis, febrero 1999.

Informe Final del Grupo V “Competencias complementarias”, CONV. 375/1/02, p. 2, disponible en <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.es03.pdf>

IPSEN, H. P. *Europäisches Gemeinschaftsrecht*. 2, 44. Mohr. Tübingen, 1972.

JACHTENFUCHS, M. The Governance Approach to Integration. *Journal of Common Market Studies* 39, 2001.

JACQUÉ, J. P. “La démarche initiée par le Conseil européen de Cologne». La Charte de droits fondamentaux de l’Union Européenne. *Revue universelle des Droits de l’Homme*, 15-IX-2000, vol. 12, n° 12, Strasbourg.

JACQUÉ, J. P.: ‘Cours Général de Droit Communautaire’. *Collected Courses of the Academy of European Law*. Vol. 1, Book 1. Clapham, A. (ed.). Martinus Nijhoff. Dordrecht, 1991.

JOERGES, Ch., VOS, E. Eds. *EU Committees: Social Regulation, Law and Politics*. Oxford Hart Publishing, 1999.

JOHNSTON, A. “Judicial Reform and Treaty of Nice”. *Common Market Law Review*, n° 38.3, junio 2001.

JOSPIN, L. Discurso *L’Avenir de l’Europe*, (28-05-2001).

KÄGI, W., *Die Verfassung als rechtliche Grundordnung des Staates., Untersuchungen über die Entwicklungstendenzen im moderner Verfassungsrecht*. Polygraphischer Verlag A. G., Zürich, 1945.

KELSEN, H. *Théorie générale du Droit et de l’État*. 1997.

KELSEN, H. *Teoría pura del Derecho*, traducción francesa de Charles EISENMANN, Dalloz, París, 1962.

KERR, J. *Prospect* del Secretario General de La Convención, octubre de 2003, en: www.europeanconvention.es.

KIRCHHOF, P. “Gewaltenbalance zwischen europäischen und mitgliedstaatlichen Organen”. *Gewaltenteilung heute*. J. Isensee. Heidelberg, 2000.

KIRCHHOF, P. “Die rechtliche Struktur der Europäischen Union als Staatenverbund», en A.V. BOGDANDY (ed), *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und Dogmatische Grundzüge*, 2003.

KITZINGER, U.W. ‘The Six and the Seven’. *International Organisation*, 1960.

KOHLER-KOCH, B., and EISING, R. *The Transformation of Governance in the European Union*. Routledge, London, 1999.

KRISLOV, S., EHLERMANN, C.-D., WEILER, J. H. H. ‘The Political Organs and the Decision-making Process in the United-States and the European Community’. *Integration Through Law*, Vol. 1, Book 2. Cappelletti, Seccombe and Weiler (eds.). Baden-Baden, 1986.

La Gobernanza europea, Un Libro Blanco. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 25 de julio de 2001, COM (2001) 428 final.

LAMONTAGNE, M. *Le Fédéralisme canadien*. Quebec. Les Presses Universitaires. Laval, 1954.

LAMRANI, O. *Europe. Le fonctionnement de l’Assemblée conventionnelle se révèle heurté. La Convention dans tous ses états*. www.humanite.presse.fr/journal/. 4 de marzo de 2002.

LASSALLE, F. *Qué es una Constitución*, Ed. ARIEL, S.A., Barcelona, 1984 *Qué es una Constitución*, Ed. ARIEL, S.A., Barcelona, 1984.

LAURENT, É., LE CACHEUX, J. «L’ Europe, boucles d’or : trois maximes pour sortir d’une impasse». *Lettre de l’OFCE* n° 238, viernes 30 de enero de 2004.

LE FUR, L. *État fédéral et Confédération d’États*. Paris, 2000.

LEBEN, Ch. *Fédération d’États-nation ou État fédéral*. Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School, 2000. Cambridge, MA 02138, USA..

LEHMBRUCH, G.. *Proporzdemokratie. Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich*. J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen, 1967.

LENAERTS, K. y DESOMER, M. *New Models of Constitution-making in Europe: the Quest for Legitimacy*. Common Market Law Review 39, Kluwer Law International, 2002.

LENAERTS, K. & VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. R. Bray (ed.). Sweet & Maxwell. London, 1999.

LENAERTS, K. 'Constitutionalism and the many Faces of Federalism'. *American Journal of Comparative Law*, 38. 1990.

LENAERTS, K., DESOMER, M. *New Models of Constitution-Making in Europe: the Quest for Legitimacy*. *Common Market Law Review*, 2002.

LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. Sweet and Maxwell, London, 1999.

LENAERTS, K., VAN NUFFEL, P. *Constitutional Law of the European Union*. Sweet & Maxwell. London, 1999.

LENAERTS, K. *The Merits and Shortcomings of the Draft Constitution for Europe: A First Appraisal*,
[http://www.law.kuleuven.ac.be/ccle/pub_EU_draft_constitution_\(K._Lenaerts\)_print.htm](http://www.law.kuleuven.ac.be/ccle/pub_EU_draft_constitution_(K._Lenaerts)_print.htm).

LIJPHART, A. *The Politics of Accommodation. Pluralism and Democracy in the Netherlands*. University of California Press. Berkeley, 1968.

LINDE PANIAGUA, E., MELLADO PRADO, P. (Dirs.). *El Futuro de la Unión Europea: después de Ámsterdam, ¿qué?*. Colex, Madrid, 1999.

LLOPIS CARRASCO, R. M. *Constitución Europea: un concepto prematuro*. Tirant lo Blanch. Polo europeo. Valencia, 2000.

LOEWENSTEIN, K. *Teoría de la Constitución*. Ariel Derecho, julio 1986.

LÓPEZ CASTILLO, A., SÁIZ ARNÁIZ, A., FERRERES COMELLA, V. *Constitución española y Constitución europea*. CEPC. Madrid, 2005.

LOUIS, J. V. *Les projets de constitution dans l'histoire de la construction européenne*, en MAGNETTE, P. (ed.), *La Constitution de l'Europe*. Universidad Libre de Bruselas. Bruselas, 2000.

LÖWENBERG, G., PATTERSON, S. C. *Comparing Legislatures*. Little Brown. Boston, 1979.

LUDLOW, P. *The Laeken Council*. EuroComment, Bruxelles, 2002.

LUIF, P. *Studia diplomatica*, vol. LI, 1998, n° 1-2.

MAGNETTE, P. 'Appointing and Censuring the European Commission'. *European Law Journal*, 7, 2001.

MAGNETTE, P. *Questions sur la constitution européenne' La Constitution de l'Europe*. Editions de l'Univesité Libre de Bruxelles, 2001.

MAJONE, G. "The European Commission: The Limits of Centralization and the Perils of Parliamentarization". *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 15, N°. 3, July 2002 (pp. 375-392). 2002 Blackwell Publishing, 350 Main Street, Laden, MA 02148, USA, and 108 Cowley Road, Oxford, OX4 1JF, UK, ISSN 0952-1895.

MAJONE, G. The Two Logics of Delegation: Agency and Fiduciary Relations in EU Governance. *European Union Politics* 2, 2000.

MAJONE, G. *Regulating Europe*. Routledge. London, 1996.

MANGAS MARTÍN, A. *El método comunitario: la reforma institucional de la UE en el Proyecto de Tratado constitucional*. Iustel.com, RGDE, n° 4, mayo 2004.

MANGAS MARTÍN, A. *Libro Homenaje al Profesor Díez de Velasco*. Madrid, Ed. Tecnos, 1993.

MANGAS MARTÍN, A. "Reflexiones sobre el proyecto de Constitución Europea ante la perspectiva de la reforma de 1996". *Revista Española de Derecho Constitucional* n° 45, 1995.

MANGAS MARTÍN, A. 'La Unión Europea y su futuro: el debate competencial'. *Noticias UE*, n° 218.

MANGAS MARTÍN, A. *El rescate del Tratado constitucional: qué y cómo puede salvarse*. Real Instituto Elcano. Area: Europa - ARI N 17/2007; 12/02/2007. www.realinstitutoelcano.org

MANGAS MARTÍN, A. "La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam". *Revista de Derecho comunitario* n° 3, 1998.

MANNORI, L., SORDI, B. *Storia del Diritto Amministrativo*. Laterza. Bari. Roma, 2001.

MARTÍN y PÉREZ DE NANCLARES, J. *El sistema de competencias de la Comunidad Europea*, Madrid, 1997.

MATEO GONZÁLEZ, G. *Domestic Politics and Referendums on the Constitutional Treaty*. EUI Working Papers, <http://www.eui.eu/RSCAS/>

MATTILA, M. y LANE, J. E. Why Unanimity in the Council? A Roll Call Analysis. *European Union Politics* 2, vol 2, n° 1, 2001.

MAURY, J. P. *La construction européenne, la sécurité et la défense*. Presses Universitaires de France, 1996.

MENÉNDEZ, A. J. *Three Conceptions of the European Constitution*, ARENA papers, p.1, 2, www.arena.uio.no

MONTESQUIEU, Carlos Luis de Secondat, barón de la Brede y de Montesquieu. *De l'Esprit des Lois*. Paris. Éditions Garnier, 1961, tomo I.

MORAVCSIK, A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Cornell University Press, Ithaca, New York, 1998.

MORAVCSIK, A. *In Defence of the "Democratic Deficit": Reassessing Legitimacy in the European Union*. Center for European Studies, Working Paper n° 92. Harvard University. Cambridge, M.A.

NIESS, F. "Das F-Wort", *Blätter für deutsche und internationale Politik*, septiembre de 2000.

NUGENT, N. *The Government and Politics of the European Union*. Macmillan, 3rd ed. London, 1994.

PACE, A. "A che serve la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea?". *Appunti preliminari. Giurisprudenza Costituzionale*. Giuffrè Ed. Milano. Anno XLVI. 1-2001, p. 207.

PELÁEZ MARÓN, J. M. *Lecciones de Instituciones jurídicas de la Unión Europea*. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 2000.

PEREIRA MENAUT, A. C. *Lecciones de Teoría constitucional*. Editoriales de Derecho Reunidas, 1986.

PÉREZ BUSTAMANTE, R.: *Los Estados de la Unión Europea*. Ed. DYKINSON, S. L., 1994.

PERNICE, I., *Kompetenzabgrenzung im Europäischen Verfassungsverbund*, "JZ", 2000.

PERNICE, I., MICCÚ, R. *The European Constitution in the Making*. *Nomos*, Baden-Baden, 2003.

PETERS, A. *A Plea for a European Semi-parliamentary and Semi-consociational Democracy*. European Integration online Papers (EIoP) Vol. 7 (2003) N° 3.

PETERSMANN, E. U. *Proposals for a new Constitution for the European Union: Building-blocks for a constitutional theory and constitutional law of the EU*. Common Market Law Review, 1995.

PETERSON, J. & BOMBERG, E. *Decision making in the European Union*. New York & London. Palgrave, 1999.

PETERSON, J. Decision-Making in the European Union: Towards a Framework for Analysis. *Journal of European Public Policy* 2, 1995.

PETERSON, J., O' TOOLE, L. 'Federal Governance in the United States and the European Union. A Policy Network Perspective'. *The Federal Vision*. Oxford University Press. ISBN 0199245002, 2001.

PIQUÉ, J. *Europa a las puertas de una integración decisiva*. Tribuna libre. Diario *El Mundo*, 21-04-2001.

PIRIS, J. C., *Does the European Union have a Constitution? Does it need one?*. HARVARD LAW SCHOOL. *Jean Monnet Chair*. 2000.

POGGI, G. *The Development of the Modern State*. Stanford University Press. Stanford, 1978.

POLANYI, K. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of our Time*. Boston, Beacon Press, 1944.

PRÉLOT, M. *Institutions politiques et Droit constitutionnel*. Paris, Dalloz, 1987.

Protocolo de los Privilegios e Inmunidades de las Comunidades Europeas, de 8 de abril de 1965.

Protocolo nº 12 del Tratado de Ámsterdam sobre la sede de las instituciones.

PROUDHON, P. J. *Du Principe Fédératif et de la nécessité de reconstituer le parti de la révolution*. Edité par Marcel Rivière. Bossard. Paris, 1951.

PUTNAM, R. D. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games. *International Organization* 43, 1988.

QUERMONNE, J. L. *Vers une fédération d'états nations?* Foro de debate sobre el futuro de la UE. On Line: Europa.eu.int/futurum.

RAUX, J. *Après Nice: pour une approche structurante de la constitutionnalisation de l'Union Européenne*. Universidad Autónoma de Barcelona, 2000.

RAVOKE, J. N. *Original Meanings*. Vintage Books. New York, 1997.

REAGAN, M. D. *The New Federalism*. Nueva York. Oxford University Press, 1972.

Reforzar la Unión política y preparar la Ampliación. Dictamen de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental 1996, apartado 20.

Reglamento interno del Consejo, modificado por decisión de 5 de junio de 2000, DOCE, L-149, de 23 de junio.

Resolución A5-0086, 2000 del Parlamento Europeo de 13 de abril de 2000, punto 31.1

Resolución del Parlamento Europeo sobre los Procedimientos de Ratificación del Tratado que establece una Constitución para Europa y la Estrategia de Comunicación, de 14 de octubre de 2004. B6-0067/2004.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *Cuestiones de jurisdicción constitucional en la Unión Europea*. La Constitución Europea. Actas de las X Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. Tribunal Constitucional. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. *La Constitucionalización de la Unión Europea*. Revista de Derecho comunitario europeo, nº 16, septiembre/diciembre 2003.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., *¿Una Constitución para Europa?*. Artículo publicado por el diario El País, viernes 1 de marzo de 2002.

RÖHL, H. Ch. *Die Beteiligung der Bundesrepublik an der Rechtsetzung im Ministerrat der Europäischen Union*. Europarecht. 29 Oktober Dezember 1994. Baden-Baden, 1994.

ROIG MOLÉS, E. "Participación en el proceso decisorio europeo: regiones y parlamentos nacionales". *El reto constitucional de Europa*. José Vidal-Beneyto (Coordinador). Ed. DYKINSON. Madrid, 2005.

ROLDÁN BARBERO, J. *La jurisprudencia del Tribunal de Justicia en materia de relaciones exteriores*, en "El Derecho comunitario y su aplicación judicial", Madrid, 1993.

ROMETSCH, D., and WESSELS, W. *The European Union and the Member States: Towards Institutional Fusion?* Manchester University Press. Manchester, 1996.

RSCAS N° 2006/32. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies. Badia Fiesolana, San Domenico di Fiesole. Italy, October, 2006. www.iue.it

RUBIO LLORENTE, F. «La Constitución como fuente del Derecho». *La Constitución española y las fuentes del Derecho*. Vol I, Madrid 1979.

RUIZ JARABO COLOMER, D. *El Juez nacional como juez comunitario*. Civitas. Cuadernos de Estudios Europeos. Madrid 1993.

SABINE, G. H. *A History of Political Theory*. Rinehart & Winston. Holt, New York, 1960.

SÁIZ ARNÁIZ, A. “La Carta de los derechos fundamentales de la UE y los ordenamientos nacionales; qué hay de nuevo”. Cuadernos de Derecho Público, nº 13. INAP. Madrid, 2001.

SÁNCHEZ AGESTA, L. *Lecciones de Derecho Político*. 3ª ed. Granada, 1947.

SÁNCHEZ AGESTA, L. *Principios de Teoría Política*. Editora Nacional. Madrid, 1966.

SARTORI, G. *Comparative Constitutional Engineering*. 2nd ed. New York, 1997.

SAWER, G. *Modern Federalism*. Pitman, Melbourne, new ed 1976.

SCHARPF, F. W. *The Joint Decision Trap: Lessons from German Federations and European Integration*. Public Administration, vol. 66, otoño 1988.

SCHARPF, F. W.,. “Joint-decision trap: Lessons from German Federalism and European Integration”. *Public Administration*, vol. 66, Autumn, 1988.

SCHARPF, F. *Crisis and Choice in European Social Democracy*. Ithaka. Cornell University Press, 1999.

SCHILLING, T. *Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen*, Berlin Verlag/Nomos Verlag, Berlin/Baden Baden, 1994.

SCHMITT, C. *Teoría de la Constitución*, Alianza Editorial, S.A. Madrid, 1982.

SCHMITTER, P. *How to Democratize the Euro-Polity... and Why Bother?* Rowman and Littlefield, 2000.

SCHMITTER, Ph. *How to Democratize the European Union... And Why Bother?* Lanham, MD, Rowman and Littlefield, 2000.

SCHNEIDER, G., y ASPINWALL, M., eds. *The Rules of Integration: Institutional Approaches to the Study of Europe*. Manchester University Press. Manchester, 2001.

- SCHÖNBERGER, Ch. *Die Europäische Union als Bund*, AöR 129, 2004.
- SCHÖNBERGER, Ch. “Die Europäische Union als Bund”. *AöR* 129, 2004.
- SCHULTZE, C. ‘Stichwort Föderalismus’. *Wörterbuch Staat und Politik*. Nohlen (ed.). Zürich, 1991.
- SCHUMAN, R. Declaración de 9 de mayo de 1950.
- SENIOR, S., SMITH K. E.. “The Consequences of Eastern Enlargement of European Union in Stages”. *Robert Schuman Center Working Paper* N° 97-51. European University Institute, Fiesole, 1997.
- Sentencia de 18-2-1986 en el Asunto *Bulk Oil* (as. 174/84, Rec. p. 559).
- Sentencia TJCE *Flaminio Costa/ENEL*, 6/64, Rec. 1964.
- SHAW, J. *Process, Responsibility and Inclusion in EU Constitutionalism: A contribution to the debate on a Constitutional Architecture*. (Constitutionalism Web-papers, n° 4/2001), les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb4-2001.pdf
- SIEBERT, H. *Europe – Quo vadis? Reflections on the Future Institutional Framework of the European Union*. The World Economy. Annual Lecture at the University of Nottingham, June 2001. Oxford, 2002
- SIEDENTOP, L. *Democracy in Europe*, Londres, 2000.
- SMEND, R., “Verfassung und Verfassungsrecht”, en *Staatsrechtliche Abhandlungen*, München und Leipzig, 2 ed., 1968.
- SMITH, H. *European Union Foreign Policy*. London, Pluto Press, 2002, pp. 270-272.
- SOLANA MADARIAGA, J. Seminario Fernández Ordóñez, 14-01-2000.
- SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, J. J. *Sobre los supuestos jurídicos de la cobertura institucional del pluralismo territorial en el Estado Autonómico español*. “REP”, núms.. 46-47. Madrid, 1985.
- STEINDORFF, E., *Grenzen der EG-Kompetenz*, 1990.
- SUDRE, F. “Les droits sociaux et la Convention européenne des droits de l’homme ». La Charte des droits fondamentaux de l’Union Européenne. *Revue universelle des Droits de l’Homme*, 15-IX-2000, vol. 12, n° 1-2, Strasbourg.

TÉLO, M. *L'apport de l'Europe à la gouvernance mondiale : pour nouveau multilatéralisme*. Foro de debate sobre el futuro de la UE. On Line: Europa.eu.int/futurum.

TERTSCH, H. *Una 'lacrima sul viso'*. El País, domingo 5 de octubre de 2003.

TIZZANO, A. *Commentario sul Trattato CEEA*. Milan, Giuffrè, 1970, vol. I, p. 163.

TORRENT, R. *Observatorio de la Globalización*. Universidad de Barcelona. Serie General nº 2, 12.02.2003 (en <http://www.ub.es/obsglob>).

TOSATO, G. L. *'The Distribution of Competences in the Draft Constitutional Text'*. *The International Spectator* 2/ 2003.

TRUYOL Y SERRA, A. *La Integración Europea*. Ed. TECNOS, S.A., 1999.

Un proyecto para la Unión Europea. COM (2002) 247.

Un Tratado fundamental para la Unión Europea. Informe remitido el 15 de mayo de 2000 a Romano PRODI. LAMOUREUX, F. *La Constitution Penélope: une refondation pour en finir avec le replâtrages*. *Revue du Droit de l'Union Européenne* 1/ 2003.

Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>

VADUCHOVA, M. A. *Robert Schuman Center Working Paper* Nº 2001-33. European University Institute, Fiesole, 2001.

VÉDRINE, H. *Réponse à Joschka Fischer*. *Le Monde*, 11-12 juin 2000.

VILE, M. J. C. *The Structure of American federalism*. Oxford University Press. Oxford, 1961.

VON BOGDANDY, A. *'Information und Kommunikation in der Europäische Union'*. *Verwaltungsrecht in der Informationsgesellschaft*. Hoffmann-Riem and Schmidt-Assmann ed. Baden-Baden, 2000.

VON BOGDANDY, A. *'The European Union as a Supranational Federation: A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty'*. *Columbia Journal of European Law*, 6. New York. 2000.

VON BOGDANDY, A. *Gubernative Rechtsetzung*, 2000.

VON BOGDANDY, A. *The European Union as a Supranational Federation. A Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty*. The Columbia Journal of European Law, vol. 6, n° 1, 2000.

VON BOGDANDY, A. y BAST, J. 'El orden competencial vertical de la Unión Europea'. *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*. García de Enterría. Civitas. Madrid, 2002.

WACHSMANN, P. "Les droits civils et politiques". La Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne. *Revue universelle des Droits de l'Homme*, 15-IX-2000, vol. 12, n° 1-2, Strasbourg.

WAHL, R. *¿Cabe explicar la Unión Europea mediante conceptos fundamentales ? Teoría y Realidad Constitucional*, n° 18. UNED. Madrid, 2006.

WALLACE, H. 'The Institutions of the EU'. W. Wallace & H. Wallace, (eds.). *Policy-Making in the EU*. 3rd ed. Oxford, 1996.

WALLACE, H. *National Governments and the European Communities*. RIIA/PEP. London, 1973.

WALLACE, H. Nice Notes if you can get them. *Integration 2*. Berlin, 2001.

WALLACE, H. *The Council, an Institutional Chameleon*. "Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions". Vol. 15, n° 3, July 2002.

WALLACE, H. The Council: an Institutional Chameleon?. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 15 n° 3. Blackwell. MA, USA, 2002.

WALLACE, H., WALLACE, W. eds. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press. Oxford, 2000.

WEATHERILL, S. 'Competence'. *Ten Reflections on the Constitutional Treaty for Europe*. European University Institute. Robert Schuman Centre for Advanced Studies and Academy of European Law. Bruno DE WITTE (ed.). May 2003, Florence.

WEBER, A. "La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE". REDC n° 64. Madrid, 2002.

WEBER, M. *Wirtschaft und Gesellschaft*. Ed. Johannes Winckelmann. Mohr, p. 164, 5^a ed., Tübingen, 1972. 435-441.

WEILER, J. 'Federalism without Constitutionalism: Europe's *Sonderweg*'. *The Federal Vision*. Oxford University Press.

WEILER, J. "The European Union belongs to its citizens. Three Immodest Proposals", *European Law Review* 22, 1997.

WEILER, J.: "Statistical Levy and Dassonville stand to the material constitution as cases like *Van Gend en Loos* and *ERTA* stand to the structural constitution". "The Constitution of the Common Market Place: Text and Context in the Evolution of the Free Movement of Goods". *The Evolution of EU Law*. Paul CRAIG and Grainne DE BURCA (eds.). Oxford. Oxford University Press, 1999.

WEILER, J. 'The autonomy of the Community legal order', *The Constitution of Europe*, Cambridge University Press, 1999.

WESTLAKE, M. *The Council of the European Union*, 2nd ed. London, 1999.

WHEARE, K. C. *Modern Constitutions*. Oxford University Press. London-New York-Toronto, 1956.

Who Killed the Constitution?. www.the-economist.com, 18th December 2003.

WISTRICH, E. *The United States of Europe*. Routledge. London, 1994.

WOOD, G. S. *The Creation of the American Republic, 1776-1787*. The University of North Carolina Press. Chapel Hill, 1998.

YATAGANAS, X. A. 'The Treaty of Nice: The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union'. *European Law Journal*, 7 (3).

YATAGANAS, X. A. *Delegation of Regulatory Authority in the European Union*. Jean Monnet Working Paper n°3/ 2001.

ZULEEG, M. *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, Groeben, Thiesing, Ehlermann (eds.), 1997, artículo 3b EGV marginal 5.

ZULEEG, M. "The European Constitution under Constitutional Constraints: the German Scenario". *European Law Review* n° 2, 1997.

SUMMARY FOR THE OBTAINMENT OF THE EUROPEAN DOCTORATE

.- Introduction to the problem of the constitutionalisation of the European Union and its configuration as an original polity. The Thesis.

Under the title *"Political Integration in the EU. Defining Elements of its Constitutionalisation"*, this research work has tried to show, as much as to demonstrate, that Europe has a political path and destiny or, in other words, that the EU is a political project since its origins and even before the foundation of the first European Communities. This aspiration to become a political entity has made it clear in the course of the last fifty years –reports, constituent documents- and has crystallised in the Constitutional Treaty. The Constitutionalisation of the EU, the establishment of a Constitutional Treaty –or a material Constitution for the EU under the form of an international treaty- is a solid sign of the political deepening of the EU.

Moreover, our work intends to prove that the EU cannot be seen as a classic international organization but as a political entity which presents both some features of a Confederation and some of a Federation. The EU, nowadays, as the result of a dynamic, evolving process, can be defined as an original, ex novo, political system incorporating elements of classic constitutionalism with nuances.

This work pursues to verify that the Constitutional Treaty is a material Constitution for Europe of singular nature, as it represents the foundational act of every political community that creates the EU, organizes its functioning –the role of the Member States and of the institutions in the exercise of competences and in the fulfilment of tasks and aims-, guarantees democratic principles and fundamental rights... We advocate for the material nature of the Constitutional Treaty, highlighting its singular nature derived from the peculiarities of the European political system.

This research also seeks to show that the abandon of the constitutional treaty and its consequent replacement by the reform treaty –traditional technique of gradual integration, “les petits pas”- implies some kind of backing down in the path towards political integration even though it prevents the EU, the European project, from paralysing. We esteem that political integration will strengthen EU leadership and will put our continent in a better position to face globalisation. We claim that the adoption of a Constitution –legitimate text that founds a political system- demands a mature public space, a stage that has not been reached yet today.

.- Study Subject, Structure of the Doctoral Thesis and Methodology.

This work defends the political nature of the EU and defines the constituent elements of the European polity. Thus, our starting point has been the classic theory of the Constitution, which we will apply later to the European construction. Chapter I deals with the big notions, principles and categories of Constitutional Law; *id est*, the concept and essence of a Constitution, the forms of elaboration, the types and various constitutional traditions... We have not reproduced the classic theory of the Constitution –in a particular chapter- as prestigious scholars have already described and analyzed it rigorously. Nonetheless, due to the fact that the theory of constitutional law is the ground on which lies our work, we pay special attention to it in the introductory chapter. It is the *leit-motiv* as well in the rest of the chapters.

Moreover, our work tries to verify that the political aspiration of the EU is rooted in the European project since its very early stages, and ever before the birth of the first Communities. Certainly, we cannot omit the backgrounds in order to apprehend the true essence and extent of European integration: a political Europe built within the juridical framework of a Constitution. From this perspective, Chapter I examines carefully political projects throughout European history. We consider a good number of European projects previous to the XXth century so as to make it clear that the unifying longing has been present

throughout history under specific grounds and particular motivations inherent to each period. We have a look at the political situation that led to the birth of the first Communities –the interwar period, the II World War, The Hague Conference, Schuman Declaration, etc.- and especially the efforts of the Commission and the Parliament expressed in reports and communications of vibrant political impact. Joschka Fischer speech launches definitely “the constituent period”, where the Convention for the future of Europe and the result of its works, the constitutional treaty, assume an outstanding role. Finally Chapter I approaches other issues of preliminary nature –for instance, the constitutional character of the founding treaties fostered by the ECJ- which are basis of our research too. As a matter of fact, being the Constitution the juridical framework and founding act of any polity, it seems convenient to emphasize that the ECJ sustains that the EU has already a material Constitution, embryo of the evolving political project.

In accordance with our Thesis, other field of interest is the political system of the EU. We support that the nature of the Union exceeds far from a classic international organization y comes closer to a political community of singular character. Consequently, Chapter II focuses on federalism offering a general outline –historical backgrounds, concept, theoretical grounds, main trends-. It is necessary to mention that we have not brought to analysis the different types of current federal systems for this is not the study subject and because there is brilliant literature on that. Nevertheless, we have taken into consideration traditional federal systems as basis in order to shape –from a comparative approach- the European polity. Thus, once the doctrine of federalism has been studied, we are in a better position to analyse whether the functioning of the EU presents federalist features.

This second chapter outlines the various federate conceptions that scholars have applied to the European project –executive federalism, mixed federalism-. We stress that not only we have invented and defined the formula supranational

federalism, but also we have situated under this type the variants of executive federalism, mixed federalism and the supranational federation of Von Bogdandy. This second Chapter ends with an original contribution, Supranational Co-operative Federalism, which is a reformulation of supranational Federalism operated by some papers from the European Commission –*Communication May 22 2002, Penelope Constitution-*, other proposals from the European Parliament and Joschka Fischer Europe. This reformulation associates the community method to co-operative mechanisms. The new paradigm enables us to come closer to the European polity today.

So as to describe with rigour the European political system it is convenient to study thoroughly the share of power and the institutional architecture, both key factors which will define the functioning in the EU. As a result, Chapters III and IV deal with competences and institutions, respectively.

Chapter III defines the general outline and principles which describe the power system: the principles of Attribution, Subsidiarity and Proportionality, the Doctrine of Implicit Powers, the categories of competences... We include as well the works of the Convention –Group V Final Report on Complementary Competences-, the proposals of the Commission –the White Paper on Governance, “A Project for the EU”, COM (2002) 247 final, *Penelope Constitution-* and competences within the Constitutional Treaty.

Certainly, the vision of the competence system today, the views of renowned scholars and some future proposals let us extract some conclusions and offer useful ideas in order to improve the system. In particular, we show some deficiencies of the current system, we identify the features of the power system in the Constitutional Treaty, we formulate more coherent categories of competences and we recommend shared actions between the Union and its member States.

Chapter IV deals with institutional issues. We study the European Commission, the European Parliament, the European Court of Justice, the Court of First Instance, the European Council and the Council of Ministers. We make emphasis on the role, nature, tasks, composition, etc. of every institution. However, before discussing these questions it seems necessary to pay attention to the principle of institutional balance in order to cast light on the peculiar functioning of European bodies which differs from the classic principle of separation of powers. We also point out the democratic deficit in decision-making processes, etc., in the functioning in general of the EU. As we have already mentioned we have taken the traditional theory of constitutional law as parameter to interpret the European polity. Finally, the institutions we consider are those which are essential to our study subject for they exercise the legislative, juridical and executive power. Thus, we have not analyzed exhaustively the whole European bodies, agencies and Committees.

Chapter V devoted to the Conclusions collect and summarize the contributions derived from our research which demonstrate the Thesis. In fact, we stick to the singular nature of the EU –far from a mere international organisation- and conceive it as an original polity. We propose a political model which combines federate and con-federate elements. We uphold that the Constitutional Treaty has constitutional character from a material point of view and embodies the European political system.

All in all, we corroborate the limited results of the European Summit in June 2007 and stress the importance of strengthening Europeism as solid pillar in the path towards political integration of the EU, not achieved yet.

The Epilogue envisages the prospects in the short, medium and long term of political integration -the process of constitutionalisation-. In addition, it remarks the dynamic, living nature of the study object, which we will undertake in our future research.

Needless to say, European political aspirations crystallise in the Constitutional Treaty. Thus, we study it carefully –the institutional architecture, the power system, fundamental rights, democratic principles- and apply to it the classic theory of constitutional law in order to determine, on the one hand, whether we can conceive it as material Constitution of the EU –formally it is an international treaty-; on the other hand, the political model of the EU. As a result, the Constitutional Treaty assumes significant relevance in Chapter II, III, IV and V.

.- Elements of the Constitutionalisation of the European Union: a historical approach and the initiatives of the European Parliament, the Europe of Joschka Fischer and the works of the Convention. Conclusions: the desirable and necessary political Europe.

.- A desirable Europe. A historical perspective.

.- From the Middle Ages to the nineteenth century.

The ideal of a united European continent, living in peace and prosperity, as much material as spiritual, has beaten within the hearts of governors, scholars, philosophers and intellectuals throughout history.

Certainly, already in the Middle Ages we know of the existence of projects which proposed the unification of the Christian princes for the reconquest of the Holy Land⁷³². It is worth noting that these projects defined organs such as assemblies, tribunals, armies and even made reference to the objective of a future *European confederation*.

During the renaissance period, in keeping with the feeling of the times, religious factors were dissipated and the new initiatives responded to commercial and economic interests. This explains why these embryonic Leagues included non-Christian powers such as Turkey and Russia⁷³³.

⁷³² “De Recuperatione Terrae Sanctae” (1309) by Pierre Dubois illustrates perfectly these principles.

⁷³³ This is shown in “*Le Nouveau Cynée*” by Emerico Crucé.

The philosophers and thinkers of the Old Regime⁷³⁴, in an ecumenical mood and religious and humanitarian inspiration, underlined the convenience of “unifying knowledge and reconciling the religions”. Among other contributions, the project of the *Perpetual Peace Treaty between Sovereigns* stands out, work of Abate Saint Pierre was, once again champions the cause of a federation.

The illustration also shows an eagerness for ecumenicalism (world peace, and consequently, peace in Europe) propounded by BENTHAM (1748-1832) and KANT (1724-1804).

Throughout the Romantic Period this European spirit crystallises around repeated proclamations in favour of a federal state⁷³⁵. Likewise, The Free School of Political Science in Paris organise a congress (1900) whose area of study was the future United States of Europe.

To recapitulate, as has so obviously been demonstrated, the idea of a united Europe is not exclusive patrimony of contemporary times, a product of the last few decades, nor is it limited to the century which has just ended.

What are the main elements which confer a certain coherence to the varied range of formulas and projects mentioned before? In the immense majority lie a deep longing for peace and stability. For this reason the titles very often mention peace and even describe it as perpetual, meaning the ultimate aspiration. On the other hand, the references to the establishment of organisations of a federative or confederative nature are reiterated. It is worth noting the internal configurations that they adopt. In this way various common organs take shape: an assembly, diet or Parliament (of a deliberative nature); a congress or council (a

⁷³⁴ The Czech educationalist Juan Amós Comenio (1592-1670) with “*Panargesia*”, William Penn (1644-1718) with “*Essay for a Present and Future Peace*” and Godofredo Guillermo Leibniz (1646-1716).

⁷³⁵ Victor Hugo in his inaugural speech At the Congress for Peace (Paris, 9th August 1949) encouraged the fraternity of European peoples and their fusion into a greater entity. Saint-Simon investigated in *The Reorganisation of European Society*. The German philosopher Christian Federico Krause proposed the creation of a *Federation of European States* as a basis for world peace. Lorimer also investigated the possibility of a Federal State and Bluntschli contemplated an eventual *European community of flexible structure*.

supreme decision-making body); a secretary; an army; tribunals.... Note that after the XVIII century the projects conceive two-chamber representative systems. It's worth highlighting the "elitist" tendency of the federal or confederate European state, revolving around a leading group of powers (France, Great Britain, a unified Germany). Lastly, it is important to point out that none of these projects came to fruition. On one side, the governing bodies were reluctant before an eventual loss of sovereign power. On the other hand, what were being dealt with were constructions which were only comprehensible to scholars and intellectuals: the general population remained oblivious and even if they had had some notion of these plans they would have found them difficult to assimilate. In the end, the only structure which crystallised and had a certain practical value was the "system of congresses, European accords and directory", which brought together with relative frequency the principal European powers with the goal of tackling affairs of mutual interest.

.- The interwar period.

The First World War dealt a harsh blow to the hegemonic role that Europe had traditionally had. If we add to this the woes suffered as a consequence of economic deterioration and political fragility – aggravated by the crash of 29 and the rise of nationalisms, respectively – it is not surprising that such a lamentable situation was taken into account and steps taken to stop it. In this context a large body of thinkers and statespersons came to the conclusion that only a united Europe could detain the continent's decadence and put a halt to the wrongs which afflicted it⁷³⁶. A whole range of pro-European initiatives and movements emerged.⁷³⁷ Even so, they were prone to ambiguity, incoherence and a lack of maturity, as they did not indicate which institutions they would integrate into the eventual community, nor defined the sharing of power between the members of

⁷³⁶ Edo Fimmen, Hermann Kranold, Vladimir Woytinsky, Édouard Herriot, Gaston Riou, Count Keyserling, Aristide Briand, Ortega, Julien Benda, Coudenhove Kalergy... push for political integration by means of federal or confederate formulas, inscribed in the heart of the League of Nations, many of them taking economic cooperation as a starting point.

⁷³⁷ The *Pacifist Movement* championed by Louise Weiss; The *Pan-European Movement* led by Coudenhove; The *Industrial Movement* embraced by Louis Louchet and Émile Mayrishi, etc.

the Federation or Confederacy, and although they proposed federative or confederate models, they rejected paradoxically the transfer or limitation of sovereignty. It must be added that the pro-European plans did not find favour with the general populace, too worried by the serious economic crisis and political instability to see that the solution to such urgent difficulties lay in integration.

.- The launching of the process.

With the Second World War, a new decisive phase of longing for integration began in which the old desires gelled: the conclusion was reached that such a bloody and destructive conflict would never be repeated⁷³⁸. The key resided in launching an irreversible process of integration which would safeguard the security and progress of the continent. Even before the conflict ended, the Circles of Resistance and the growing federalist spiral were shouting for European unity on democratic bases⁷³⁹. Winston Churchill's speech in the University of Zurich on 19th September 1946, represents, for many, the starting signal⁷⁴⁰.

“Europe,” in the words of Rogelio Pérez Bustamante “would have to face a double challenge: the reconstruction and organisation of its security.⁷⁴¹ In this sense, the initiatives did not take long in coming; The Marshall Plan (5th June

⁷³⁸ Almost 6 years of conflict claimed 55 million dead, 70 million injured, 40 million people left homeless, more than 4 million buildings destroyed as well as enormous cultural and moral losses.

⁷³⁹ The Manifesto of the European Resistance came to light in Geneva between May and June 1944. Among other examples of “Europeanism” at the time, some stand out. The “Federal Union” movement (1938) and “The New Common Wealth” in Great Britain; the “European Federalist Movement” in Milan (1943) the “Comité Français pour la Fédération européenne” (1944); The “European Union of Federalists” in Germany, etc.

⁷⁴⁰ TRUYOL y SERRA, Antonio: “It is commonly held opinion that the starting point of the integration process, still ongoing, was the famous speech by Winston Churchill in the University of Zurich on 19th September 1946 whose grave tones created shockwaves “We must build a kind of United States of Europe (...). The first step in the recreation of the European family must be a partnership between France and Germany (...). Time may be short (...). And the first practical step would be to form a Council of Europe”. *La Integración Europea*. Ed. TECNOS, S.A.,1999, p.38.

⁷⁴¹ PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio: *Los Estados de la Unión Europea*. (The States of the European Union) Published by DYKINSON, S.L., 1994, p. 364.

1947) and the Organisation for European Economic Cooperation (OEEC, 16th April 1948) helped economic reconstruction. In the political sphere, the Hague Congress⁷⁴² (7th-10th May 1948) gathered the pro-European movements of the age and encouraged the constitution of a European Assembly, future Council of Europe⁷⁴³, (5th May 1949); on a military level the signing of the Brussels treaty (17th May 1948) embryo of the Western European Union and of the North Atlantic Treaty Organisation (Washington, 4th April 1949) are obvious reference points.

Without doubt, the Schuman Declaration, 9th May 1950, represents the culmination of all these efforts⁷⁴⁴, for this would be the source of inspiration for the European Coal and Steel Community (18th April 1951) first brick of the European construction. If this sketched an essentially economic plan – putting in common the production of coal and steel under a common Authority – the ultimate aspiration was to one day reach political union, a real “European

⁷⁴² In the course of this the principle unifying tendencies flowered and were discussed and we can group these into three: a) The British inclined towards a relaxed association of the Commonwealth kind with economic and commercial links between the members; b) the French, Italians, Swiss and Dutch proposed a federal pact which would imply the transfer of sovereignty; c) The third formula, a sectorial/functionalist federalism represented a more moderate version of the second (b). It was this which finally won over, since option b however desirable, seemed premature. Surely it was improbable that a Federation of States could exist when so recently they had been in such bloody conflict.

⁷⁴³ At its heart were elaborated the European Convention for the Protection of Human Rights and fundamental Freedoms (Rome, 4th November 1950) and the European Social Charter (Turin, 18th October 1961).

⁷⁴⁴ FONTAINE, Pascal: “On 9th May 1950, Robert Schuman made history by putting to the Federal Republic of Germany, and to the other European countries who so wished, the idea of creating a Community of pacific interest. In so doing he extended a hand to yesterday’s enemies and erased the bitterness of war and the burden of the past. In addition, he set in train a completely new process in international relations by proposing to old nations to together recover, by exercising jointly their sovereignty, the influence which each of them was incapable of exercising alone”. *A new Idea for Europe*. Web-site of the European Parliament (<http://www.europarl.eu.int>).

Federation⁷⁴⁵”, on the understanding that economic ties would smooth out the political terrain creating “de facto” solidarity and dissipating historical mistrust⁷⁴⁶.

.- Birth of the Economic Europe. Trajectory of the Political Europe.

The European Coal and Steel Community (ECSC) effectively inaugurated the process of European integration, which started in this way its economic aspect. Within the framework of the ECSC, the European Defence Community and the European Political Community⁷⁴⁷ failed. The political activity took place in parallel with the economic construction with periods of light and dark. Amongst other milestones which marked the road, several stand out; The *Fouchet Plan* (19th October 1961) which proposed “a union of European peoples”; the Luxemburg Report, better known as *the Davignon Report* (1970), fruit of the Hague Summit, 1st and 2nd December 1969, which agreed to the securing of a “political union” through inter-governmental cooperation. Also significant is the Decision of the Council in 21st April 1970 relative to the substitutions of the contributions of the member states by the Community’s own means; the Paris Summit 19th-21st October 1972, which resolved the creation of a European Union exceeding economic standards; the Copenhagen Summit (1973) which fixed a system of consultation on essential questions for the Communities; the Treaty of 22nd July 1975, which established a unique Council and Commission for the European Communities; the *Tindemans Report*, transmitted on 29th December 1975 by Leo

⁷⁴⁵ “By pooling basic productions and by instituting a new High Authority, whose decisions will bind France, Germany and other member countries, this proposal will lead to the realisation of the first concrete foundation of a European federation indispensable to the preservation of peace.” Fragment of the *Schuman Declaration*.

⁷⁴⁶ Thus is specified what is known as the supranational method of integration, functionalist as coined by Jean Monnet.

⁷⁴⁷ The period between 1951 and 1954 is characterised by tension between integrationists, defenders of supranationality, and nationalists. The Prime Minister René Pleven presented a project of a European Defence Community (EDC) contained in the constituent Treaty of the European defence Community, signed in Paris 27th May 1952. The French National Assembly refused to ratify it on 30th August 1954 despite the fact that the other 5 member states of the EDC had already done so. The Treaty anticipated the creation of a “European army” and in article 38 detailed a special federal or confederate structure on the principal of separation of powers. In virtue of this, the Action Committee for the Supranational Community, headed by Paul Henry Spaak, produced in 1953 a draft of a Treaty establishing a “European Political Community of Supranational and indissoluble Character”, endowed with a juridical character and with a common Assembly with the ECSC and the EDC.

Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the other heads of government of the Community and to the president of the Commission; the act of 20th September 1976 relative to the election of representatives to the European Parliament by universal suffrage, inherent in the Decision of the Council of 20th September 1976; the Joint Declaration of the Parliament, the Council and the Commission of 5th April 1977 with regard to human rights; the Declaration of the European Council of 8th April 1978 dealing with the need to preserve democracy and human rights; the London Report (1981) about the necessity to intensify cooperation in terms of foreign policy and security.

Likewise in 1982, the European Parliament entrusted the Committee for Institutional Affairs with the drawing up of a Project for a European Union. On 19th June 1983, the European Council, facing the prospect of a European Union, gave political impetus to the European Construction with its *Solemn Declaration of Stuttgart* (i.e., advice system, positions, common objectives and principles, closer cooperation and a coordinated foreign policy). In February 1984, the European Parliament drew up the *Spinelli Report*, a European Union Treaty Project which inspired the Maastricht Treaty. On 28th February 1986 the Act of European Union was endorsed, which mentioned, among other objectives, European unity through the work of the Communities and of political cooperation; heading III made reference to European cooperation in foreign policy. The Maastricht Treaty, 7th February 1992, went into great detail about the so-called three pillars⁷⁴⁸ “facing the perspective of subsequent stages which will have to be overcome in order to advance along the road of European integration”. On 10th February 1994 the European Parliament approved the draft of a European Constitution, the *Herman Project*. The Amsterdam Treaty, 2nd October 1997, went into greater depth with respect to the second and third pillars, and the European Council in Tampere (October, 15th–16th 1999) contributed decisively to development in the area of “liberty, security and justice”. The conflict in Kosovo

⁷⁴⁸ That is to say, the first pillar of an economic kin; the second pillar relating to a common foreign and security policy and the third pillar dealing with justice and home affairs.

brought home to the states of Europe the need to strengthen their capacity for joint action in terms of foreign policy, and a new objective was declared in Cologne and Helsinki: to develop a common security and defence policy. The European Council in Nice, 7th-10th December 2000 is the Council for Enlargement par excellence. However, it deals with other chapters such as common security and defence policies, social aspects, a Europe of Science and Knowledge, the coordination of economic policies, citizenship, foreign relations etc.

What is especially interesting here is the joint proclamation by the Council, the European Parliament and the Commission of the *Charter of Fundamental Rights of the European Union* and the *Declaration Relative to the Future of the Union* contained in the final act within the Treaty⁷⁴⁹. The *Laeken Declaration*, 15th December 2001, affirms that Europe finds itself at a crossroads, at a transcendental moment, not only because the unification of the continent will soon become a reality, but also because in the coming stage Europe must define its role in a globalised world, fulfil the wishes of its citizens and, amongst other challenges, become more democratic, transparent and efficient, as well as comprehensible and accessible for its citizens, organise its institutional framework so that its operational capabilities are not diminished within an enlarged Europe, become a stabilising factor in a model of society on a new, much widened stage... And finally the European Council in Laeken convoked a “Convention on the Future of Europe” which would work with the challenges sketched out, producing as a result the draft of a Constitution for the European Union.

⁷⁴⁹ In this *Declaration*, the conference appeals for a wider and more profound debate on the future of Europe with all its interested parties: the representatives of the national Parliaments, groups representing public opinion such as political, economic and university circles, representatives of civil society, as well as the candidate states. It demanded, in particular, that the following questions should be addressed: a clearer distribution of competences between the European Union and its member states; the statute of the Charter of Human Rights of the EU; the simplification of the Treaties without changing their content; the role of the national parliaments within the European framework. The conference agreed that in 2004, when the preliminary work has concluded a new Conference of Government representatives of the member states will be called to deal with these questions with the idea of incorporating the corresponding modifications into the Treaties.

.- The European Parliament and Political Union.

The European Parliament has always shown that it is determined to develop “an ever closer union among the peoples of Europe”, in agreement with the ideals defined by the founders of the ECSC and the EEC. This ever closer union, which recalls the founding treaties, can only end in a political union, open to the outside, transparent, democratic and accessible to its citizens. Since the first direct elections in June 1979, the European Parliament has worked tirelessly putting into practice, at first, the strategy of the constitutional projects, and later, due to the failure of the *Herman Project*, using a technique of “small steps” within the framework of the existing treaties, according to perspectives and political groupings. The initiatives embarked upon are numerous⁷⁵⁰. I will limit myself to analyse, firstly, the resolutions of 14th February 1984 and 10th February 1994, the *Spinelli and Herman Projects*, respectively, which illustrate the strategy of the constitutional projects. Then I will examine the Report on the Constitutionalisation of the Treaties, revealing the most recent position of the European Parliament and at the same time an example of the “small steps” technique.

.- The Spinelli Project of the Treaty establishing the European Union⁷⁵¹.

The *Spinelli Project* was born within a context of European construction in crisis. It was hoped to create a juridical entity based on community and intergovernmental “acquis”. Despite of the fact that it did not have direct

⁷⁵⁰ Resolution of 14th February 1984 about a constituent Treaty for the European Union; Declaration of Fundamental Liberties and Freedoms, 12th April 1989; Resolution 11th June 1990 about the orientation of the European Parliament in relation to a project of a Constitution for the European Union; Declaration of the Conference of the Parliaments of the European Community of 30th November 1990; Resolution 12th December 1990 about the Constitutional Bases of the European Union; Resolution 10th February 1994 about the Constitutional Bases of the European Union; Resolution 18th November 1999 about the preparation of the reform of the Treaties and the next intergovernmental conference; resolution 16th March 2000 about the Fundamental Human Rights Charter, etc.

⁷⁵¹ Before its adoption on 14th February 1984 Alberto Spinelli presented before the European Parliament (9th June 1981) a resolution signed by 179 deputies which recommended the creation of a Commission to look at Institutional reforms and which would finally draw up the project of the Treaty, put forward by Spinelli to the Commission – 13th June 1983 in the University Institute of Florence – for the Sixth Jean Monnet Conference. PÉREZ BUSTAMANTE, Rogelio. *Historia Política de la Unión Europea 1940-1995* (Political History of the European Union) Published DYKINSON S.L. p. 171-173

juridical repercussions in the member states, it contributed to relaunching European construction and inspired in a great measure later reforms.

The preamble already states its aim of restarting the work of the democratic unification of Europe and reaffirming its identity and recognises as fundamental principles a pluralistic democracy, the respect of human rights and the rule of law⁷⁵². It also proposes the securing of *an even closer union* which would preserve peace, liberty, the solidarity of the peoples and their historical character, and foments the participation of regional and local groups in European construction invoking the principle of subsidiarity. To advance the good of this union the “Monnet” method was established, gradual but concrete steps, the decisions always being subject to approval from the States and people⁷⁵³.

The *Spinelli Project* is of notable relevance. It is interesting to note the willingness of the European Parliament to push for political integration. Certainly this Treaty, if it had come into effect, would have founded a Union, an entity beyond a mere economic community, which establishes closer and deeper ties between its members. So in the course of our examinations of these common actions we have found not only economic and monetary policies, but also policies dealing with social issues and health, environment, education and research, culture and information.

This method of intergovernmental cooperation is perfectly described, as are the fields in which it acts. We remember that this channel of decision-making is formally presented in the Single European Act of 1986, in terms of foreign policy and non-military aspects of security.⁷⁵⁴ Subsequently, Maastricht, as well as

⁷⁵² Article 44 contemplates sanctions for those states who infringe democratic principles and fundamental rights, and which could even go so far as the suspension of the offender from the Council of the Union, or in any body where the state is represented as such.

⁷⁵³ « Désireuses de réaliser leurs objectifs communs de manière progressive en respectant les étapes de transition nécessaires et en soumettant tout progrès ultérieur au consentement des peuples et des États ». *Preamble*.

⁷⁵⁴ “Political Cooperation is regulated under Heading III. The regulations of this heading confirm and complete the procedures agreed on in the Luxemburg Reports (1970) Copenhagen (1973) and London (1981), as well as in the *Solemn Declaration on the European Union* (1983), and the practical terms progressively established between the member states.” Section 3 of Article 1 of the Single European Act. The aforementioned Heading III makes reference to European cooperation on foreign affairs.

incorporating the third pillar – justice and home affairs – formulates intergovernmental cooperation in the defence sphere⁷⁵⁵ and in this sense converts the Western European Union into the military branch of the European Union. The *Spinelli Project* contemplates the possibility of abandoning the cooperation method in favour of common action. We can see in this way, a potential expansion of common action⁷⁵⁶. However, the *Spinelli Project* designs a model of the Union based on states and attributes to them –for example, let’s consider functions of the European Council and the Council of the Union– a prominent role in European construction independently of the fact that the Commission also carries out its executive functions in certain areas⁷⁵⁷.

Among other arguments which back up the strengthening of the political union it is important to point out, as mentioned earlier, the attention drawn to questions of a non-economic nature. Precisely, Heading Three of the Fourth Part – *Politics of the Union* – comes under the expression *International Relations of the Union*, normally a characteristic, if not necessarily exclusive, of state politics. Among other objectives Heading Three tries to bring coherence to the international political orientations of the member states, and to coordinate positions in the course of negotiating international agreements and within the framework of international organisations. This desire for the existence of a unanimous voice, arrived at by consensus, in the field of international relations – which seems to evoke unanimity of criteria and action in exterior politics – is reflected in section 5 of article 67 of the Treaty, which refers to the figure of the *Spokesperson of the Union*. Once again Heading Three pays particular attention to political and economic aspects of security. In this line, article 69 deals with the *Right of Legation of the Union*, something which would not even be considered if we found ourselves in a community with simply economic aspirations. The precept

⁷⁵⁵“The common foreign and security policy shall include all questions relating to the security of the Union, including the progressive framing of a common defence policy, which might lead to a common defence, should the European Council so decide. It shall in that case recommend to the Member States the adoption of such a decision in accordance with their respective constitutional requirements”. Consolidated version of the Treaty on European Union, section 1 of article 17.

⁷⁵⁶ With the predominance of common action, the Union would strengthen its supranational character.

⁷⁵⁷ Thus, the Commission becomes a real executive body, but it is not the only one.

demonstrates the clear wish of the Union to institute delegations, in other states and in international organisations, which permanently represent the Union in those affairs which arise as much from common action as from cooperation.

The *Spinelli Project* reinforces the role of the European Parliament Union, which is thus given budgetary and legislative powers in certain areas, as well as the power to approve the political programme of the European Commission. What is more, it brings up two new subjects: The *Principle of Subsidiarity* and conciliation – at the heart of the decision-making process – of the concurrent strategies of intergovernmental cooperation and of Community integration. Although the Council of the Communities did not start the process the project gave one of the most solid bases for the growing European process – after the second half of the 1980s – which determined the birth of the European Union (Maastricht Treaty 1992). In short, it can be concluded that the *Spinelli Project* promoted a closer union between European peoples. Unlike the current treaties, complex and large, it is a short and brief text, whose spirit has inspired later treaties. It could even be qualified as a precursor in the sense that some of its acclaimed proposals (organic laws, right of legation of the Union) have still not been brought into practice.

.- The Herman Project of European Constitution.

The Herman project was adopted by the European Parliament in its session of 10th February 1994 and published in the Official Journal of the European Communities on 28th February the same year. Its principal objectives were to delineate and consolidate the “*acquis communautaire*” within a real Constitution of the European Union. It also includes a catalogue of human rights guaranteed by the European Union. Approved by the Commission for Institutional Affairs towards the end of the third legislature this project of the Constitution did not meet with wide acceptance. The Parliament limited itself, for this reason, to taking note of the event reserving the possibility of reinitiating the debate after the elections. In the course of the fourth legislature the European Parliament did not want to reconsider the Constitution project. It centred itself on preparation and control of institutional reforms.

The philosophy which inspires the Project is one of contributing, via the enactment of a democratic European constitution, that the integration process prospers in tune with the needs of the citizens, based on the conviction that the Treaty of the European Union does not live up to expectations in terms of democracy and efficiency. Also highlighted is the importance for debate on democracy and transparency, in which the European Parliament and national parliaments must participate. The work carried out by the Commission for Institutional Affairs of the European Parliament is praised and the European Parliament to be elected in June 1994 is encouraged to widen the debate on a European constitution, gathering the contributions made by national parliaments and citizens, both from member states and candidate countries. To this end the resolution of the European Parliament proposes that a European Convention – made up of Euro deputies and national parliaments– define on the base of a draft of the European Constitution subject to approval by the European Parliament, the guidelines of the Constitution of the European Union and entrusts the European Parliament with the drawing up of a final draft. It appeals for heads of state and government to appoint a group of learned people –along the lines of the *Spaak* and *Dooge Committees*– to discuss the draft of the Constitution with Parliament and submit it to an *ad hoc* Intergovernmental Conference in which national parliaments could express their particular assessment.

As an attachment, the resolution of the European Parliament includes a rough draft of the European Constitution whose preamble appears under the title “In the Name of the Peoples of Europe.” It uses habitual phrases such as “closer union”, “continuity of the integration process” and others not so repeated, at least not in documents produced by the European Parliament, such as “European political identity”, “perspectives of development towards a union model of a federal nature”. The preamble also distinguishes among the motivations which led the member states and European Parliament to adopt the

resolution, as well as more general aims⁷⁵⁸: 1) definition of objectives 2) increasing efficiency, transparency and democratic vocation in institutions 3) simplification and clarification of the decision-making process 4) guaranteeing human rights and fundamental freedoms.

The title of the project, Draft of European Constitution, is illustrative, in my understanding, because the promotion of a constitutional charter for the European Union is an indisputable demonstration of the eagerness for integration and political convergence, given that the Constitution is the text which legitimises, par excellence, any political community. Already in the first lines of the Project these yearnings for integration are in evidence when it says that the Maastricht Treaty does not fulfil expectations, or mentions the securing of a “closer union”, the “continuity of the integration process”, “European political identity”, “perspectives of development towards a union model of a federal nature”.

In particular, let us look at the following considerations:

1. The Herman Project expresses more clearly the broad outlines drawn in the Spinelli Project and gives them a different focus: these are the lines which aspire to political integration but from an intergovernmental perspective where the key role of the states is noteworthy: 1) the members of the Union are the states and the citizens 2) thus the relevance of intergovernmental cooperation (see article 11, which strengthens the means of communication and the final regulations considered which we now know as “enhanced cooperation”⁷⁵⁹) and of the figure

⁷⁵⁸ As regards shared values, respect for cultural diversity, social and economic development, environment, security, acceptance of community “acquis”, etc.

⁷⁵⁹ In effect “the member states who so wish may adopt measures which will permit them to advance ever faster towards European integration, as long as the process remains open at all times to any member State who may wish to join and that the measures adopted be compatible with the objectives of the Union and with the principles of their constitution. The measures adopted will only be binding for them and the members of the European Parliament, Council, and Commission while other States will abstain from the discussions and voting”.

of the European Council, which takes shape as an institution.⁷⁶⁰ Nevertheless, in comparison with the current Treaties the Herman Project is more balanced in that, in spite of strengthening intergovernmental action, and thereby the figure of the European Council, it introduces a kind of “corrective” by making the European Parliament participate in numerous actions of the European Council.

2. Precisely, another consequence of the survival of the state structures in a future European construction is the necessary coexistence of the European constitution with other National Constitutions.

3. The Union of the Herman Project must forge its identity on an international scale, or to put it another way, promote a common foreign and security policy⁷⁶¹. The establishment of diplomatic legations would assist such ends⁷⁶².

4. The *Herman Project*, along the same lines as the previous *Spinelli Project*, supports the creation of a Minister permanently responsible for Union affairs. The proposal is commendable. Nevertheless, if it were put into practice, the Minister would have to be frequently in contact with the different national ministries,

⁷⁶⁰ Heading three deals with the institutional framework. The designated institutions are the European Parliament, the European Council, the Council, the Commission and the Court of Justice. After that come the Committee of the Regions, the Central European Bank, the Court of Auditors, the Social and Economic Committee which are not considered institutions as such, but bodies which carry out determined functions within the Constitution. Any other bodies can be created by virtue of organic law. Among these institutions the European Council takes a predominant role. So article 6 of the draft of the Constitution states that, as well as current Treaties, “the European Council will give the Union the necessary impulse for its development and will define, with the participation of the European parliament (innovation) its general political orientation.” On the other hand, the *Spinelli Project* stated expressly, in article 28, that it was incumbent on the Commission to “define, with the approval of Parliament the orientation of the action of the Union”, while the European Council (article 32 of the *Spinelli Project*) accrued commitments in the heart of intergovernmental cooperation, gave recommendations to other institutions, etc. Also, the intervention of the European Council in the appointments of commissioners and its President has evolved progressively –*Spinelli Project*, *Herman Project* and current treaties –in the sense of a greater involvement of the European Council-.

⁷⁶¹ Specifically, article 42 refers expressly to common foreign and security policy and in this respect does not alter any of the lines from Maastricht. So we have “the European Council will define the principles and general direction of common foreign and security policy, including common defence policy and common defence.” (Article 42.1 of the draft) Based on the general orientations defined by the European Council, the Council will favour common standpoints and will undertake joint actions in terms of foreign policy and common defence, in agreement with the proposals of the Commission or with the requirements of a member State. What is more, except in an emergency situation, it will consult the European Parliament. In any case it will keep the European Parliament informed of any initiatives it may take.

⁷⁶² Article 43 states that the Union will be represented internationally by the President of the Council or by the President of the Commission depending on the issue being dealt with. It also adds that the Commission is responsible for the diplomatic representation of the Union, which will work according to what has been agreed with the Council.

according to the questions tackled by the Council, in order to obtain the adequate advice for fruitful debate.

5. It may be advisable to introduce into the current system of Community rights the categories of laws and regulations which distinguishes the *Herman Project*⁷⁶³, since not all the proceedings of the Union deserve the same treatment, or, to put it another way, special protection should be given to determined contents or spheres such as human rights, fundamental freedoms and competences of the Union etc.

6. The Project does not resolve the question of unanimous voting in the seat of the Council, which continues to be a stumbling block to progress.

7. The solution that governments should ratify the draft instead of putting it to referendum does not appear to be very coherent, since it deals with a constitutional project which comes under the heading “in the name of the peoples of Europe” and which must be put to a referendum by the European people, instead of coming down in favour of the formulas of the international treaties⁷⁶⁴.

⁷⁶³ Constitutional laws; organic laws; common laws; rules of development and individual decisions. The laws and rules must be complied with across the whole territory of the Union. The decisions are binding for those involved. Laws are distinguished by the areas they regulate, just as the majorities required for their adoption and can take the form of framework laws. So **constitutional laws** amend or are incorporated into the Constitution by a two-thirds majority of the European Parliament or by a double qualified majority of the Council. They regulate the extension of electoral rights, the number of seats, the principles and procedural methods of the European Parliament, the modification of jurisdiction of the Court of Justice, action to be taken for violation of human rights and the sanctions to be applied in the case of such infractions, and the action of nullity. Also constitutional laws approve the international treaties to which the Court of Justice has reacted unfavourably as well as the accession treaties of new members. For their part, **organic laws** regulate the composition and activities of the institutions of the Union, the electoral rights of the citizens of the Union, the limits of the jurisdiction of the Union, the creation of other bodies and tribunals and the delegation of legislative power. These are adopted by a parliamentary majority and by a qualified majority of the Council. Thirdly, ordinary laws are adopted by absolute majority of the Parliament and simple majority of the Council. Finally, **framework laws** define general principles of a particular affair and oblige the member States to produce a specific result.

⁷⁶⁴ Antonio ESTELLA DE NORIEGA in a n article titled *Why Europe Needs a Constitution*, published in *El País* Saturday 22nd June 2002, claims that “1) the existence of a *demos*, that is to say a people, is a necessary and indispensable requirement in order to talk about a constitution; 2) consequently, with no *demos* there can be no constitution; 3) Europe consists of its peoples, or , better still, the peoples of its states, but there would not be such a thing as a European *demos*; 4) thus, the lack of a European *demos*, of a European people, closes the door to the adoption of a European Constitution.” I disagree with this opinion, on the grounds that, the European citizens, the inhabitants of European countries, do in fact make up this *demos*, the necessary and indispensable element for the adoption of a European Constitution.

8. From a technical or formal point of view, the draft deals with a number of questions of a “constitutional” nature – principles of the Union, citizenship, objectives, limitation of competences and broad outlines of the institutional framework, rules and regulations, legislative functions, executive and jurisdictional, and also financial aspects - to leave scope for the treaties, acts and regulations of the Union to define and develop other issues-. The *Spinelli Project*, as a draft of the Treaty of the European Union –not of a Constitution– dedicated a chapter to the politics of the Union.

9. Like any “Magna Carta” the project lists a series of human rights and fundamental liberties⁷⁶⁵ whose system of protection –not sufficiently defined in the Project– is attributed to the European courts.⁷⁶⁶ In this particular aspect of the protection of these rights, in the first place, the draft of the constitution states that they cannot be abolished except by virtue of a law which safeguards the democratic society. What is more, it is highlighted that at no time should they be interpreted restrictively. The Court of Justice is authorised to judge and impose sanctions on those who violate one of the human rights recognised by the Constitution, which does not state expressly the extension of protection of these rights to national jurisdiction. This student sees the possibility of national jurisdictions being linked to a European Charter of Fundamental Rights or, put another way, that they recognise any lawsuit in which the claimant claims violation of human rights and quotes not only precepts of a national constitution but also those of a European constitution⁷⁶⁷. In those cases, the European

⁷⁶⁵ Heading VIII lists the human rights guaranteed by the Union. These include the right to life, the right to dignity, equality before the law, freedom of thought, freedom of opinion and information, privacy, protection of the family, freedom of meeting and of association, the right to private property, freedom of choice of work and job guarantees, the right to collective association, social protection, the right to education, to access to information, the right to political formations based on democratic principles, the right to access to tribunals, the principle of *non bis in idem*, of irretroactivity, the right to appeal, the right to preservation of the environment.

⁷⁶⁶ The theme of the future Charter of Human Rights and Fundamental Freedoms of the European Union deserves more rigorous appraisal than lies within the scope of the present work. However this PhD student suggests that the conventions of the European catalogue of human rights and fundamental freedoms should be binding for the national jurisdictions.

⁷⁶⁷ BENEYTO, José María: “ To concede to the community citizens the possibility to invoke, via a special procedure –internal legislation-, the fundamental rights recognised in the treaty, would be, undoubtedly, maximum constitutional efficiency, and would make reality a Europe of the citizens, the approximation of the

tribunals –either the Court of Justice or the European Court of Human Rights– could be the last court of appeal.

10. The project suggests the constitution of a convention –integrated by Euro deputies and national parliaments– which would study the draft of the European Constitution drawn up by the European Parliament (the Herman Project in this case) and which would later be subject to examination by an intergovernmental conference. Of course, these steps have been taken, a Convention for the future of Europe currently exists, working on a text for the Constitutional Treaty.

.- The Duhamel Report on the Constitutionalisation of the Treaties.

In a preliminary character, it is necessary to stress that the Court of Justice (CJ) has maintained in repeated Jurisprudence that the founding treaties of the Community constitute a “Constitutional Charter” or an “internal constitution of the European Community”⁷⁶⁸ because, in a certain sense they organise the governing of the Union when they describe the composition of its institutions and stipulate in what measure and in what way these have to carry out their functions⁷⁶⁹. Nevertheless, the Court of Justice recognises that it is, strictly speaking, a material constitutionalisation⁷⁷⁰.

action of Brussels and the overcoming of the democratic deficit.” *Europe and its Architects*, Foreign policy, September-October 2000.

⁷⁶⁸ Report 1/76, 26th April 1977, Rec 741; Decision 23rd April 1986 in case 294/3, *Les Verts*, ECR 1886-4, p. 1365. See also the opinion 1/76, 28th April 1977, ECR 1977-I, p.758, point 12; Order of 13th July 1990 in case C-2/88, *Zwartfeld*, ECR 1990-7 I, p. 3372; Decision of 23rd March 1993 in case C-134/91 *Beate Weber vs. European Parliament*, ECR 1993-I, p. 1093, point 8.

⁷⁶⁹ Nevertheless, certain authors do not share this jurisprudential line. In effect, Jean-Claude PIRIS, objects that “The fact that the founding treaties may be characterised as a “Constitutional Charter”, could lead one to describe them as a “Constitution”. However this does not necessarily mean that they are identical or similar to the Constitution of a State. Actually the founding Treaties reflect the fact that the EU, which derives its authority from its member States, lacks some of the essential characteristics of a State.” PIRIS, Jean-Claude *Does the European Union Have a Constitution? Does it need One?* HARVARD LAW SCHOOL. Jean Monnet Chair. 2000, p.16

⁷⁷⁰ In fact, the treaties are similar, in content, to a Constitution, in the sense that they have established the sharing of power between the Union and member States, formulated the principles that are related (direct effect, primacy, preferential rights) and organised a precise institutional balance.

Why a Constitution for Europe?

A Constitution for Europe would create a stable political and juridical framework in which powers, jurisdiction, responsibilities and competences would be described with maximum clarity and simplicity, in contrast with the current situation characterized by the complexity of community mechanisms, the confusion of powers, the opacity of community legislation and the unintelligibility of long and complicated treaties. Also, in its resolution of 18th November 1999 on the preparation of the reform of the treaties and the next intergovernmental Conference (speakers: Mr. Dimitrakopoulos and Mr. Leinen), the Parliament emphasised that “the perspective of an enlarged Union imposes the necessity of initiating a constituent process which includes the simplification and reorganisation of the treaties in the interests of transparency and intelligibility for the citizens”. The criteria of the European Parliament is one of unification of the treaties into one single treaty, but divided into two parts: one constitutional part, which groups together the aims of the Union, its citizenship, including fundamental rights, the regulations relative to institutions and the decision-making procedures; the second part in which the politics of the Union are defined. This solution had already been proposed by the “group of the three wise men” presided over by Jean-Luc Dehaene and received the approval of the Commission.

The Decentralised Federal Cooperative Model.

The Duhamel Report lists the following axiom: European construction is based on double democratic legitimacy; that of the citizens, represented by the European Parliament, and that of the States, represented by the Council. In accordance with this axiom the report is favourable towards a *decentralised federal cooperative model* given that it reflects this double legitimacy. In this model, the States and the Union participate in all stages of the decision making process, but the execution of the decisions is left principally to the States. This joint participation extends to any act with juridical relevance: laws, budget, appointments, treaties with third-party countries, Constitution. The equality of

the statute between Parliament and Council should be applied to any category of act, or else bring about the distribution of acts into two quite equal groups; those in which the Council has the last word and those in which Parliament has the last word.

The Reorganisation of the Treaties. The Works of the Convention.

To make this *decentralised federal cooperative model* a reality the Duhamel Report broadly outlines a process in which there are two distinct moments: the first phase would be the reorganisation of the treaties⁷⁷¹, which could lead to the adoption of a simplified and restructured Treaty, which contemplates the fusion of the EU and that of the three communities into a single entity, whose content deals with fundamental provisions of a constitutional nature; that is, the aims of the Union, the protection of fundamental rights, citizenship, the assignation and division of competences and institutional questions, appearing all other stipulations, particularly those relative to common policies, in annexe protocols of the “framework treaty”. The engine of this reorganising stage would be the Commission and the European Parliament, who would receive to a large degree, the contributions of the national Parliaments and of public opinion, as much from member states as from candidate states.

The next step would be to draw up a Constitution for Europe prepared by a “Convention” similar to that which created the *European Charter of Fundamental Rights*⁷⁷², “in view of its transparent and fruitful works”. The Convention would have a maximum period of one year to draw up the draft Constitution, which finally would be subject to a simultaneous referendum in all the member states. Throughout this “constituent” process the parliaments of the member states and of candidate members would make their points of view known about the

⁷⁷¹ The European Institute of Florence, which rigorously studied these questions at the request of the Commission, confirmed that the reorganisation of the Treaties was totally viable from a technical point of view, coining the phrase “Constitutionalisation” of the Treaties to describe the process of simplification and incorporation of these regulations of a constitutional nature into a new text.

⁷⁷² In my opinion, the “conventional method” is praiseworthy for having started in line with a democratic procedure, rooted in wide and public debate, and not limited at all to intergovernmental negotiation.

procedures suggested by the European institutions, as well as the national governments. In this way, before the enactment of the first Constitution, all the citizens of the Union will have had an opportunity for expression, thus conferring full legitimacy to the text. The European Parliament emphasises that the *Charter of Fundamental Rights*⁷⁷³ could be incorporated as the first chapter of the Constitution and underlines that the future constitution must state clearly and precisely: the common values of the EU; the fundamental rights of European citizens; the principle of separation of powers and of the rule of law; the composition, role and functioning of European Institutions; the distribution of competences; the principle of subsidiarity; the role of the European political parties; the aims of European integration.

Before opting for this formula, the European Parliament had considered other possibilities. In its working document titled *Which Constitutional Charter for the European Union?* Three strategies were taken into account⁷⁷⁴, all three relatively independent of each other: 1) the elaboration of a coherent constitutional document, as long as the Union and the Communities form an entity which works through a single institutional framework. In this way transparency and the presentation of Primary Legislation would be improved and the Union would become more accessible for its citizens. Also the adoption of such a text would have a marked political transcendence, as the foundation of a future Federal European State. 2) to enrich the constitutional substance of the treaties reinforcing their coherence and unity and consolidating the community legacy accumulated by the Court of Justice. 3) constitutionalise the proceedings of the revisions of the treaties. The authors of the study estimated that the first strategy was the one which could be put into effect most quickly.

⁷⁷³ Lionel JOSPIN, ex-Prime Minister of France in his speech *L'Avenir de l'Europe* (28-05-2001) stressed the relevance of the Charter: "Cette Charte mérite d'être considérée comme la clé de voûte de la construction européenne".

⁷⁷⁴ At the request of the European Parliament the Robert Schuman Centre of the European Institute of Florence produced the quoted study, which the General Directorate of Studies of the European Parliament adopted as a working document in December 1999.

Conclusions about the Duhamel Report.

In summary, the Duhamel Report seems to lean towards the first strategy (the elaboration of a coherent constitutional document) even if it does not imply that the other alternatives are not incompatible, introducing into the constitutional charter, as well as a catalogue of human rights regulations and jurisprudential principles of a constitutional nature and protecting the text with a revision procedure along the lines indicated.

In short, the report acquires unsuspected relevance. In the first place, as far as it constitutes a vigorous impulse towards political integration by encouraging the elaboration of a constitutional charter. Evidently, to control once and for all the complexity and extension of the Treaties it would not be absolutely necessary to give the Union a constitution, but would be enough to simplify the existing treaties, making them more coherent, simple and clear. So, if the European Parliament crosses the threshold of the first stage, mere reorganisation of the treaties, and sets the objective of approving a constitution it is opting for an “ever-closer union” which aspires to, according to the model sketched in the report, a *decentralised federal cooperation* with a state base but whose nature transcends that of the current Union. Of course, any constitutional charter represents the fundamental law of organisation of a State⁷⁷⁵. Constitution and

⁷⁷⁵ The encyclopaedic dictionary SALVAT p. 406-407, book 7, defines the Constitution as “A fundamental law of a national state or contemporary federacy habitually condensed into a written text, organised rationally and systematically in sections, headings, articles” whose content refers to 1) declarations of human rights and fundamental liberties 2) division or separation of powers 3) organisation of the State indicating the sovereignty and political form of the State (e.g. federation, monarchy, republic) the houses and types of representation that they embody (single house, double house) the system, appointments and functions of the executive (presidential executive, dual monarchy, ministers, parliamentary responsibility and judicial power), 4) the form functions and responsibilities of other institutions and national, federal, regional, provincial, local and municipal authorities, 5) the preparation and approval of State budgets, 6) the organisation of the armed forces, 7) the control of the constitutionality of the laws and actions of the powers of the State, 8) the way of reforming or revising the constitution itself.

According to the definition in Black’s Law Dictionary, a Constitution is “The organic and fundamental law of nation or state, which may be written or unwritten, establishing the character and conception of its government, laying the basic principles to which its internal life is to be conformed, organising the government and regulating, distributing, and limiting the different functions of its departments, and prescribing the extent and manner of the exercise of sovereign powers. A charter of government deriving the whole of its authority from the governed. The written instrument agreed upon by the people of the Union (e.g. United State Constitution) or of a particular state, as the absolute rule of action and decision for all departments (i.e. branches) and officers of the government in respect to all the points covered by it, which must control until it shall be changed by the authority which established it (i.e. by amendment), and in opposition to which any act or ordinance of any such department or officer is null and void”

State represent an indissoluble partnership⁷⁷⁶. As a consequence, the future European Constitution would bring the Union closer to what we would nowadays call a “State”⁷⁷⁷. Finally, the Report traces the guidelines towards deepening of the Union which have been followed. One only has to read the current works undertaken by the Convention do draw up a draft of a European Constitution.

.- The Desirable Europe of Joschka Fischer.

Quo vadis Europe?

On 12th May 2000, Joschka Fischer “cast aside the mantle”⁷⁷⁸ of German Foreign Minister to make a speech in the University Von Humboldt in Berlin under the title *From Confederation to Federation: Reflections on the Purpose of European Integration*. This speech caused much controversy about the model of European integration which, even though it was originally a Franco-German concept, soon came to include the rest of the members.

Joschka Fischer, in his Reflections, takes his cue from the federalist vision of Robert Schuman to safeguard peace and states that “European integration was the response to centuries of a precarious balance of powers on this continent which again and again resulted in terrible hegemonic wars culminating in the two

⁷⁷⁶ PIRIS Jean-Claude “... Some think that a European Constitution should be adopted as the basis for the establishment of a future European Federal State (...). Such Constitution is sometimes seen as either necessary or desirable, in order to give more legitimacy to the EU”. *Does the European Union have a Constitution? Does it Need One?* HARVARD LAW SCHOOL. *Jean Monnet Chair*, 2000.

⁷⁷⁷ In fact the minority opinion of Georges BERTHU in the name of the Union Group for a Europe of Nations, and Jens-Peter BONDE, in the name of the Group for a Europe of Democracies and Differences, both oppose the *Dubamel Report* on the grounds that “the Union is not a state superior to the nations, who are the ones which hold the ultimate legitimacy in the eyes of the populace. For this reason, the Union can only ever be an association of nations in which each one obeys, in first place, its national constitution, that is to say, the free will and sovereignty of its people”.

⁷⁷⁸ “Allow me if you will, to cast aside for the duration of this speech, the mantle of German Foreign Minister and member of the Government – a mantle which is occasionally rather restricting when it comes to reflecting on things in public – although I know it is not really possible to do so”. Extract from speech, 12th May 2000.

World Wars⁷⁷⁹ between 1914 and 1945⁷⁸⁰". Fischer continues convinced that "fifty years on, Europe, the process of European integration is probably the greatest challenge facing the states and peoples involved because its success or failure, indeed even just the stagnation of this process of integration will be of crucial importance to each and every one of us, but especially to the future of the younger generation"⁷⁸¹.

After these preliminary points, he deals with the question of the strategic perspective of European integration and its purpose within the context marked by the end of the Cold War, the era of globalisation and the problems and challenges of the current Europe. Particularly, the introduction of the single currency; the process of enlargement; the crisis of the previous European Commission; the limited acceptance of the European Parliament and the discouraging results of the European elections; the conflict in the Balkans; the development of a common foreign and security policy.

The answer to such questions, or, more broadly, to the question *Quo vadis Europa?* – where is Europe going? – is nothing other than the culmination of European integration, that is, the achievement of political integration⁷⁸², since this process has shown itself effective against the outbreak of another armed conflict in the second half of the twentieth century⁷⁸³. Fischer establishes a parallel between the situation which the founding fathers channelled – Jean Monnet and Robert Schuman – at the end of the Second World War and the situation in which Europe now finds itself after the end of the Cold War and the

⁷⁷⁹ DAVIES, Norman "At a time when the instruments of constructive change had outstripped anything previously known, Europeans acquiesced in a string of conflicts which destroyed more human beings than all past convulsions put together" *Europe, a History*. Pub. Pimlico, 1997, p. 897.

⁷⁸⁰ Op cit

⁷⁸¹ Op cit

⁷⁸² "*Quo Vadis Europa?* is the question posed once again by the history of our continent. And for many reasons, the answer can only be this: onwards to the completion of European integration (...). We must put into place the last brick in the building of European integration; namely, political integration." Op. cit.

⁷⁸³ "European integration has proved phenomenally successful. Just compare the history of Europe in the first half of the 20th century with that in the second half." Op. cit.

subsequent plans for enlargement. Just as happened then with the launching of the European construction process, this last stage will depend ultimately on France and Germany⁷⁸⁴.

Today we have the possibility to eradicate forever the divisions that separate Europe⁷⁸⁵ and Fischer is conscious of this when he turns his gaze on the drama of Yugoslavia and confirms that Europe constrained to its western part can only lead to more uncertainty and instability⁷⁸⁶. Fischer claims that we find ourselves before the unique opportunity of bringing closer the ties of a continent destroyed by secular conflicts⁷⁸⁷ and evokes, in this respect, the thoughts of Robert Schuman in 1963⁷⁸⁸.

A European Federation.

The model proposed by Fischer is one of a European Federation –just as Robert Schuman proclaimed 50 years ago– in terms of a European Parliament and a European Government which exercise legislative and executive powers respectively, based on a constituent treaty and rooted in the structure of the

⁷⁸⁴ “Every stage of its gradual realisation, from the establishment of the European Coal and Steel Community to the creation of the single market and the introduction of the single currency, depended essentially on the alliance of Franco-German interests. This was never exclusive, however, but was always open to other European states, and so it should remain until finality is achieved.” Op. cit.

⁷⁸⁵ SOLANA MADARIAGA, Javier: “ Enlargement is a profitable investment in terms of stability. If it is not carried out we will be perpetuating the division between a rich and satisfied Europe and a poor Europe with no hope. This imbalance would provoke continuous migratory pressure from East to West, would weaken young democracies and would activate ethnic tensions which at the moment seem to have been overcome.” Seminary Fernández Ordóñez, 14-01-2000

⁷⁸⁶ “An EU restricted to Western Europe would forever have had to deal with a divided system in Europe: in Western Europe integration, in Eastern Europe the old system of balance with its continued national orientation, constraints of coalition, traditional interest-led politics and the permanent danger of nationalist ideologies and confrontations. A divided system of states in Europe without an overarching order would, in the long term, make Europe a continent of uncertainty, and, in the medium term, these traditional lines of conflict would shift from Eastern Europe into the EU again”. Op. cit.

⁷⁸⁷ “For this is a unique opportunity to unite our continent, wracked by war for centuries, in peace, security, democracy and prosperity”. Op. cit.

⁷⁸⁸ “We must build the united Europe not only in the interests of the free nations, but also in order to be able to admit the peoples of Eastern Europe into this community if, freed from the constraints under which they live, they want to join and seek our moral support. We owe them the example of a unified, fraternal Europe. Every step we take along this road will mean a new opportunity for them. They need our help with the transformation they have to achieve. It is our duty to be prepared”. “The nation-states will continue to exist and, at European level, they will retain a much larger role than the Länder have in Germany”. Op. cit.

nation-state⁷⁸⁹; in short, the step from a Confederation of States –in German terminology, a *Verband-* to a federation with supranational elements – a *Verbund*⁷⁹⁰. Fischer claims that the problems of the 21st century cannot be solved with the fears and formulae of the 19th and 20th centuries⁷⁹¹ and that European integration will fail if it is done ignoring the existing traditions institutions and realities⁷⁹².

The Parliament and the European Executive.

The European Parliament must always include a Europe of states and citizens. the Europe of the states and that of the citizens. In consequence, it will be integrated of two chambers: one of them composed of elected euro-deputies, who are at the same time representative of the national parliaments⁷⁹³; the second chamber will follow the model of the Senate and will be composed of senators directly elected within the member states, or will take the form of the German *Bundesrat*. In a similar way, for the European executive different

⁷⁸⁹ “ The nation-states are realities which cannot simply be erased, and the more globalisation and Europeanisation create superstructures and anonymous actors remote from the citizens, the more the people will cling on to the nation-states that give them comfort and security” (...). “All this will not mean the abolition of the nation-state. Because even for the finalised Federation, the nation-state, with its cultural and democratic traditions, will be irreplaceable in ensuring the legitimisation of a union of citizens and states that is wholly accepted by the people”. Op. cit.

⁷⁹⁰ VON BOGDANDY, Armin: “The notion of the Verbund expresses the significant premise that in such a system no unifying forces along the lines of the classical model of a federal state exist: no single element represents the whole. Two further aspects are particularly important: the continuous existence of the member states as sovereign subjects of international law as well as the normative independence of the respective legal orders.” *The European Union as a Supra National Federation: a conceptual attempt in the light of the Amsterdam Treaty*. The Columbia Journal of European Law, vol. 6, no 1, 2000.

⁷⁹¹ Op. cit.

⁷⁹² “The completion of European integration can only be successfully conceived if it is done on the basis of a division of sovereignty between Europe and the nation-state”. Op. cit.

⁷⁹³ In this way, there will be no tension between the national parliaments and the European Parliament, between the nation-states and Europe. However, this point of view is not accepted by all academics. Thus, LEBEN, Charles: “Les parlementaires européens devraient-ils être l'image fidèle des divisions partisans des parlements nationaux? Devraient-ils être élus par ceux-ci selon le système représentatif de façon à reconstituer, au niveau du Parlement européen des sortes de petits parlements français, allemands, anglais, etc.? Devraient-ils démissionner en cas de nouvelles élections nationales ou de changements de majorité nationale? Seraient-ils prisonniers d'un mandat impératif et pourraient-ils être rappelés par les parlements nationaux si d'aventure ils exprimaient par leur vote des convictions différentes de celles leurs mandants? Voilà une étrange façon de faire avancer la cause de la construction européenne”. *Fédération d'États-nation ou État fédéral*. Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School, 2000. Cambridge, MA 02138, USA.

formulas have been proposed which can be resumed in the establishment of a European Government either stemming from the European Council or from the Commission.

The Constituent Treaty, the European Constitution.

One of the most significant chapters will be dedicated to human rights and fundamental freedoms. Also the limits of sovereignty will be demarcated between the union and its members⁷⁹⁴ – in a vertical form – and in the seat of the European institutions – in a horizontal form-. Fischer assures that “the main axis for such a European constitution will be the relationship between the federation and the nation-state, but states precisely that it has nothing whatsoever to do with a return to re-nationalisation⁷⁹⁵”.

The Road Towards a European Federation.

Fischer questions the suitability of the supra-national integration method⁷⁹⁶, better known as the “Monnet method”, to achieve a European Federation⁷⁹⁷. From his point of view, the “Monnet” formula has been shown to be of limited

⁷⁹⁴ Fischer refers to a vertical reorganisation of responsibilities between Europe, the states and the regions. However, José María Aznar leans towards the demarcation of state and regional responsibilities being verified internally, according to the national constitutions.

⁷⁹⁵ Op. cit.

⁷⁹⁶ DEHOUSSE, Renaud: “The demise of functionalism is generally attributed to two related factors. First, it is perceived as an non transparent method, unable to respond to the current aspirations of democratic control over the rulers: if the objectives of the whole venture are not clearly spelt out, how can it be democratically legitimated? Second comes the fear of being trapped in a system from which evasion would no longer be possible — a fear largely fed by reconstructions of integration as a sequence of « spillovers », i.e. the process by which sector cooperation schemes create the need for further integration in neighbouring areas, leading to a gradual erosion of national sovereignty, which no-one is willing to accept anymore”. *Rediscovering Functionalism*. Symposium: Responses to Joschka Fischer. Harvard Law School, 2000. Cambridge, MA 02138,USA.

⁷⁹⁷ “L’Europe ne se fera pas d’un coup, ni dans une construction d’ensemble: elle se fera par des réalisations concrètes créant d’abord une solidarité de fait”. Extract from the *Schuman Declaration* which lists what is known as the functional integration method or the “Monnet” method. The philosophy which inspires this method resides in advancing gradually along the road to European unification using the technique of small steps – *petits pas* –, forging common interests or *de facto* solidarity to smooth the way for more far-reaching accomplishments.

use in the field of political integration and the democratisation of Europe and does not entail for Fischer the “spill over⁷⁹⁸”. It is for this reason, that if this technique of small steps is still being applied, the member states who wish to progress will have to use enhanced cooperation, just as happened with the economic and monetary Union and with Schengen. However, Fischer estimates that enhanced cooperation brings with it a differentiated union and can cause, in the worst of cases, a loss of European identity, of internal coherence, as well as the internal erosion of the EU in the event that the ever widening spheres of intergovernmental cooperation begin to weaken the links of integration. The inertia – risks – of the system will determine, according to Fischer, that within ten years a group of states decide to take the definitive jump and push towards political integration through the promulgation of a European Constitution. Fischer wonders when the right moment will be, which states will participate, and if such changes will be incorporated into the traditional framework – the existing treaties-. He adds forcefully that no European project will bear fruit without Franco-German collaboration.

In view of what has been set out, Fischer indicates three stages which will have to be crossed on the path to political integration.

- a) Initial stage. Expansion of enhanced cooperation between states who wish to cooperate with greater intensity in areas such as the environment and the fight against delinquency, as well as developing common policies on immigration and asylum, foreign policy and security.
- b) Intermediate stage. Formation of a “centre of gravity” among a group of states which would conclude in a framework Treaty, germ of the Constitution of the Federation. On the basis of the Treaty, the Federation would develop its own institutions, would establish a Government which would speak with a single voice in the name of its members, a strong parliament and a directly elected President. This vanguard group, or “centre

⁷⁹⁸ Defined by PAUL LUIF as “an expansion of the scope (extending collaboration to another related sector) and of the level (intensifying of the cooperation) of integration”. *Studia diplomatica*, vol.LI, 1998, n° 1-2.

of gravity”, using the terminology coined by Fischer, would act as an engine of political integration and, from the beginning, should comprise all the elements which characterise the Federation.

For Joschka Fischer it is difficult to forecast which will be the states to integrate in this leading group, but does not hesitate to state that this vanguard must never have an exclusive character, but must remain open to all members and candidates “for it would be historically absurd and utterly stupid if Europe, at the very time when it is at long last united, were to be divided once again⁷⁹⁹”.

- c) Final stage. Establishment of a European Federation by virtue of a Constituent Treaty or a European Constitution⁸⁰⁰.

The “pilot federation” composed of a group of pioneers would open its arms to embrace the totality of the Union. Nevertheless, Fischer highlights that enhanced cooperation does not lead automatically to the European Federation, but that a deliberate political “founding” act is absolutely necessary.

Conclusions.

To sum up, regarding the architecture which Fischer designs for a political Europe whose axes are a) a European executive, based on the European Council or the Commission; b) a double chamber system where both states and citizens are represented, it seems necessary to take into account the following remarks:

⁷⁹⁹ Op. cit.

⁸⁰⁰ “From closer cooperation towards a European constituent treaty and the completion of Robert Schuman’s great idea of a European Federation”. Op.cit.

After all, I believe that the voices of the regions and peoples of Europe should be heard, whether it could be through the actual Committee of the Regions, or some other mechanism.

From my point of view, the future European Government should have its origin in the Commission, which embodies all the interests of the Union and looks after its welfare. However, pragmatism leads me to believe that it will be the states, represented in the European Council, who will take up the reins of power.

To attain the European Federation Fischer abandons the “Monnet” method – pointing out its deficiencies in the political sphere– and introduces, in its place, the technique of enhanced cooperation. However I would like to note that there exists no direct opposition between the “Monnet” method and enhanced cooperation; they do in fact compliment one another. Or to put it another way there is no contradiction between supra- nationality and intergovernmental cooperation. Certainly, both formulas allow the Union to be deepened gradually even if, in the first case, we are talking about “community” actions whose impulse and development correspond to the institutions, while in the case of enhanced cooperation we are talking about the initiatives of the heads of State and Government in the seat of the European Council. In fact, the *Herman* and *Spinelli Projects* included the European Council among the institutions of the Union and showed clearly how the Union pursued its objectives through common and intergovernmental actions thus avoiding mistaken interpretations which attack the actions of the European Council in understanding that that these express state interests. Also, from my understanding, the “Monnet” method does not appear to be inefficient or insufficient in the political sphere. Quite simply, the members have agreed that in the second and third pillars intergovernmental cooperation should rule, not because the “Monnet” system does not work, but because in this way the orientations of the states prevail in sensitive spheres such as defence, foreign policy, border controls, customs, etc.

In short, using the “Monnet” formula it would be perfectly viable – even, and why not?, desirable– to achieve not only economic goals. However, the deepening of the Union –the creation of a political Europe– exceeds as much the supranational approach as the intergovernmental –that would crystallize into a type of “system of congresses”– precisely because it requires this deliberate “foundational” political action: the Constitution reached by referendum by European citizens, that would legitimise the new political community⁸⁰¹.

On the other hand, I am not in favour of the construction of a “centre of gravity” or hard core which takes the lead in the political race. Not only, as Fischer⁸⁰² points out, because the bonds could be damaged, shaping a “classist” federation, but also because in the political sphere the “great leap” cannot be made in small groups. What sense would there be in proclaiming a Constitution which would see the birth of a Federation in only a small part of Europe? Evidently, Fischer sees this as the “lesser evil” before the eventuality that not all members want to join⁸⁰³.

Finally, following Fischer’s declaration there were other proposals from Heads of State and Government in the European environment which we will not treat in detail since they are out with the scope of the present work.

⁸⁰¹ I use the adjective “new” because even if the community already existed there was not yet full awareness of the political ties nor had these been formally established.

⁸⁰² “I am certainly aware of the institutional problems with regard to the current EU that such a centre of gravity would entail. That is why it would be critically important to ensure that the EU “*acquis communautaire*” is not jeopardised, that the Union is not divided and that the bonds holding it together are not damaged, either in political or in legal terms. Mechanisms would have to be developed which permit the members of the centre of gravity to cooperate smoothly with others in the larger EU”. Op.cit.

⁸⁰³ In a strict sense, all the members of the Union, and the candidates when they become so, should be in a condition to join political ventures, since they are states which respect pluralist democracy, human rights and fundamental freedoms.

.- The Convention for the Future of Europe⁸⁰⁴.

.- General Points.

On 28th February 2002, the President of the Spanish Government, José María Aznar, inaugurated in Brussels the works of the Convention for the Future of Europe pointing out that “European integration is not an end in itself, but a means to the service of the most positive values of European culture: fundamental rights for all without discrimination, pluralist democracies, shared prosperity and economic competition” and that the works of this body must have as their objective “to project a sustainable and efficient Europe⁸⁰⁵”. Along with him, the Presidents of the Convention and Commission, the Frenchman Valéry Giscard d’Estaing and the Italian Romano Prodi, committed themselves to a European Constitution. Giscard, contemplating his audience, underlined that 60 years before, nobody would have dreamed to see the British, French and Germans sitting together, and less so, even 15 years before, with the Romanians, Hungarians and Czechs.

The Convention, consisting of 105 members of the governments and parliaments of the Fifteen and the candidate countries, the European Parliament and the Commission answers to the orders of the Laeken Summit⁸⁰⁶ to prepare the next institutional reform and draw up a “Constitutional Treaty for Europe”, as it has been baptised, to avoid semantic disputes, by the President of this new

⁸⁰⁴ This contribution was written in July 2002. As a result, by the time when it is published and, thus, may have access to the readership, the Convention will have made considerable progress and, consequently, what it has been expressed in this article will need updating.

⁸⁰⁵ *Aznar aboga por una mayor integración que respete las diferencias de los Estados*. El País, jueves 28 de febrero de 2002. *Aznar opts for greater integration which respects the differences between States*. El País, Thursday 28th February 2002.

⁸⁰⁶ The Laeken Declaration, adopted on 15th December 2001, highlighted 4 themes: a better sharing and definition of powers within the European Union; the “simplification of the instruments of the Union” (which refers fundamentally to the clarification of the typology of acts of the institutions); more democracy, transparency and efficiency in institutional organisation; and the “road towards a Constitution for European citizens”.

forum, Valéry Giscard d'Estaing⁸⁰⁷. The Convention will work for one year. In 2003 the Intergovernmental Conference (IGC) will continue the work. The final conclusions will be agreed on in 2004.

The Convention starts off from the classic intergovernmental method of diplomatic conference – given its limitations⁸⁰⁸- at least in the initial phase, to bring closer “constituent” formulas which had success in the elaboration of the *Charter of Human Rights and Fundamental Freedoms of the European Union*. The conventional method gives the process an initial flexibility which would be lacking in an intergovernmental negotiation, and also a greater degree of transparency and democratic legitimacy.

As far as the composition is concerned, as well as the Presidium⁸⁰⁹, it is important to highlight that, with the aim of involving citizens, there is a forum in which organisations of civil society participate (from the business world, non-governmental organisations, academia, social partners, etc.) and adopts the form of a network which receives regular information about the work of the Convention. These contributions are also borne in mind. The diverse sectors of the forum can be heard or consulted on specific matters according to what the Presidium decides.

⁸⁰⁷ “The former French President made clear that his personal goal was to forge a constitution, which he proposed to call a ‘constitutional treaty for Europe’ ” *Head of Brussels convention seeks ‘constitution for Europe’*. International Herald Tribune. Friday, 1st March 2002

⁸⁰⁸ CASSEN, Bernard : « De ce point de vue, l’expérience des conférences intergouvernementales chargées d’élaborer un traité a, elle aussi, montré ses limites. D’où l’idée, adoptée au Conseil européen de Bruxelles-Laeken en décembre 2001, d’innover en la matière en reprenant une procédure déjà utilisée pour la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l’Union, proclamée au Conseil européen de Nice en décembre 2000: celle d’une Convention ». *Une Convention européenne conventionnelle*. Le monde diplomatique, juillet 2002, pg. 3.

⁸⁰⁹ The Presidium consists of the President, the Vice-Presidents and 9 members of the convention (the Heads of the governments which hold and will hold the presidency during the period of work of the Convention, two representatives from national parliaments and two from the Commission). It will be attended by the Secretariat of the Convention which incorporates in its turn personnel from the Secretariat of the Council and can include experts from the Parliament and the Commission. It acts as the engine of the Convention and will propose an initial work-schedule. As to questions of a technical character, it claims the assessment of experts. It can also create *ad hoc* committees.

The European Union, at a crucial moment in which it is preparing itself for an enlargement without precedent⁸¹⁰, has entered into an “almost constituent” phase⁸¹¹. Certainly, despite the founding treaties and their ulterior modifications being characterised as “community constitution” – not only by a good part of the juridical doctrine but also by the Court of Justice⁸¹²–, the functional characterisation of the Treaties as a constitution has its limits in a juridical sense, in the extent that “it must not be forgotten that we are dealing with international treaties which can only be modified with the consent of all member states, which entails the necessity that any qualitative modification to the European system must be assumed by each of the constitutional systems of the member states. At the same time, from a political point of view, the legitimacy of the community constitution is not a direct legitimacy, but mediated, channelled through the member states⁸¹³”.

Report presented by the President of the Convention before the European Council in Seville.

In accordance with the *Laeken Declaration* the Convention must inform the heads of state and government of progress and, in this form, gather the considerations proposed by the government representatives and incorporate them in its work. Giscard did not fail in this respect and, on 22nd June 2002, in Seville, he addressed the members of the European Council which allows us to evaluate the current progress of the Convention and the orientations it is taking.

⁸¹⁰ PIQUÉ, Josep: “The European Union is currently immersed in the most ambitious enlargement process in its history. The change from the six founding members to the current fifteen has come about gradually – never more than three new members have been admitted simultaneously– and spaced over time, with several years between each of these enlargements.” *Europa a las puertas de una integración decisiva. Europe at the Gates of a Decisive Integration*. El Mundo, 21-04 – 2001.

⁸¹¹ *Europa, en constitución*. El País, Friday 1st March 2002.

⁸¹² The Court of Justice has described the Treaty establishing the European Community as a “constitutional charter of a Community of Law”.

⁸¹³ RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, President of the Court of Justice of the European Communities. *A Constitution for Europe?* Article published by *El País*, Friday 1st March 2002.

In the first part of his speech, Giscard praised the working method adopted by the Convention⁸¹⁴ and noted that the composition of the Convention revealed the “binary” character of the European Union, with its two sources of legitimacy; the historical identity source, embodied by the governments and national parliaments, and the Euro-continental source, symbolised by the European Parliament and the other institutions.

He declared that the “spirit of the Convention”⁸¹⁵ was being forged and did not omit to mention the “fundamental change in the life of the institutions which would be involved with the admission of 10 or 12 new members”.

He highlighted the three phases which would mark the work of the Convention a) an initial listening phase – what do we expect of Europe?; b) a second phase devoted to studying the proposals; c) the last phase of recommendations⁸¹⁶.

In any case, as the first -“listening”- phase has not yet finished⁸¹⁷, the final considerations of the Convention have not been arrived at and will not be expressed until the third phase⁸¹⁸. However, we can have an idea of the aspects occupying the Convention if we examine the questions tackled in its work sessions and the commissions created.

The following are the priority questions: 1.- What do the members of the Convention expect from Europe?; 2.- Definition of the competences of the European Union (who does what in Europe?); 3.- Decision-making in the Union; 4.- Security and justice matters; 5.-The role of national parliaments.

⁸¹⁴ “La Convention représente une nouvelle méthode, qui reflète déjà l’état d’intégration, acquis ou prévisible, de l’Union européenne».

⁸¹⁵ “Il semble que commence à se créer un esprit de la Convention”.

⁸¹⁶ “Nous avons décidé de procéder en 3 phases : 1.une phase d’écoute : qu’attend-on de l’Europe?; 2. une phase d’étude: quelles sont les propositions sur la table?; 3. une phase de recommandation et de proposition, qui n’interviendra qu’après une étude approfondie, à la fin de cette année».

⁸¹⁷ The listening phase dedicated to civil society, prepared by Jean-Luc Deahene, was developed on the 24th and 25th June. The session devoted to youth, which took place on the 11th and 12th of July, saw the end of the listening phase.

⁸¹⁸ Giscard is reluctant to let the Convention sacrifice the listening phase: “Nous refusons de sacrifier la phase d’écoute”.

The working commissions created up to now are aimed at: 1. guaranteeing the fulfilment of the principle of subsidiarity through political or jurisdictional methods of control⁸¹⁹; 2. studying of the form of insertion of the *Charter of Fundamental Human Rights* into the treaties; 3. investigating the juridical nature of the Union; 4. the role of national parliaments⁸²⁰; 5. complementary competences of the Union (legitimacy and exercise); 6. economic programme for the Union and the euro zone. These *ad hoc* commissions will present their conclusions between the 15th September and 15th October.

Although the recommendation and proposal phase has not yet got under way, the Convention has made public the “lessons” derived from the initial debates. In particular, the following obstacles have been detected: a lack of “legibility” and legitimacy of the Union in the public eye; the necessity for clarification of the conferring of functions, the simplification of linguistic instruments, the assurance of the efficiency and democratic legitimacy in a Union which will soon be made up of a total of 25 members.

a) In matters of competences Giscard, as a result of the studies, confirms that the Union only demands the transference of competences in its favour in questions of judicial action and border police⁸²¹. However, he advises that efforts should be concentrated on “key competences”. Likewise, he formulates the option of those who lean towards the establishment of two lists: one referring to the exclusive competences of the Union, and another list referring to the exclusive

⁸¹⁹ There are those who believe that this function should be carried out by the Court of Justice or by an *ad hoc* tribunal. Others believe that it should be the Council, which could group national parliament representatives. A third faction inclines toward the creation of a political authority which would gather European and National parliament representatives. Finally, the report by David Hoeffel opts for a semi-political semi-judicial body.

⁸²⁰ The vast majority of the members of the Convention agree that a greater participation of national parliaments would strengthen the democratic nature of the Union and would avoid an excessive centralisation in certain areas.

⁸²¹ Many member of the Convention have demonstrated their unease at the risk of excessive centralisation in certain areas and trust that some competences will be restored to the states (“renationalization”). *Communication de M. Hubert Haenel sur le travaux de la Conention sur l'avenir de l'Europe.*

competences of the member states⁸²². On the other hand, there seems to be a majority opinion which estimates that the competences of the Union are those derived exclusively from the treaties, the rest being under the authority of the member states. This would entail a new draft of those precepts of the treaties which do not specify the nature of competences. Likewise, what is required with insistence is an efficient and transparent mechanism ensuring respect for the principle of subsidiarity. There also appears to be a consensus about the “evolutionary” nature of the competences, as long as the modification is the product of a transparent and democratic process.

In short, the Union demands more competences in its favour in the name of strengthening its foreign policy, its international presence, its cross-border action capacities –on questions of security, justice, the fight against organised crime and illegal immigration– and also for better coordination of economic and financial matters.

b) As far as the necessity for simplification is concerned, Giscard points to the following remedies: a significant reduction in the number of decision-making procedures (currently 9 between the Parliament and the Council) for community legislation; generalisation of the co-decision procedure or qualified majority vote; to make more comprehensible the language (for example use the expressions “framework law” and “European law” in place of directive and ruling); the establishment of juridical bases for the simplification of the treaties.

c) As for the demand for greater efficiency and democracy in decision-making, Giscard reaffirms the existence of democratic legitimacy to the extent that national parliaments can carry out their tasks in relation to governments represented in the Council⁸²³. He adds, in this sense, that the European

⁸²² M. Hubert Haenel, in his *Communication*, claims that the work of defining “blocks of competences” seems to him extremely complex and states then that the principal problem is that of guaranteeing, in the long term, the observance of the principle of subsidiarity.

⁸²³ National parliaments, in a certain way, participate indirectly in community processes and decisions since, in the first place, with the investiture, approve of the King’s proposal for the Head of Government –who then appoints his team– and from then on national parliaments play a supervising role over the action of the government on a national and European scale. Regarding the European level, let’s consider that the Council

Parliament assumes a central role in the definition of European legislation. Giscard regrets that this democratic legitimacy may be insufficiently or badly perceived by public opinion in Europe –which feels that decisions are taken through distant channels and even against its wishes-. Faced with this evidence, Giscard appeals for recognition of the fact that the legitimacy of the Union rests on two democratic legitimacies: the historic and identity-based legitimacy embodied by national parliaments; community and continental legitimacy represented by the European Parliament. These sources of legitimacy, he notes, are complimentary and not opposed. Finally, he encourages a firm initiative to bring together both sources of democratic legitimacy and that, in addition, these be conferred greater support and a correct perception in the public eye.

Conclusions.

It goes without saying that the initiative to entrust the reformation of the current Union architecture to an open, democratic and pluralist body deserves the maximum praise. The working instruments⁸²⁴ of the Convention are also laudable.

The principle for decision-making is consensus⁸²⁵, with the representatives of all the states acting on an equal footing. It is important to note, in this respect, that candidate countries participate in the debates under the same conditions as members although they cannot veto any consensus reached by them. The search for consensus does not imply the necessity of unanimity; the method used is that

of the EU is composed of governmental representatives, whose actions are subject to control by national parliaments. In this way, there is a link between national parliaments and the European union, guaranteeing an indirect or mediated democratic legitimacy.

⁸²⁴ As indicated before, the session of 24th, 25th June was dedicated to civil society and the session of 11th, 12th July to youth interests. Likewise, the creation of groups and working commissions has had very positive effects. Certainly, if these groups and commissions did not exist the texts under discussion would come exclusively from the Presidium and would not have such a wide perspective.

⁸²⁵ Giscard indicated that it did not seem possible to proceed with voting.

employed in the elaboration of the *Charter of Fundamental Rights of the Union*⁸²⁶. In reference to this, the President of the Convention entrusted with the drawing up of the *Charter of Fundamental Rights of the Union*, Herzog, expressed its essence like this; “Is there a categorical opposition to the agreement we are trying to reach? Or for the moment, do I detect a willingness to succeed on the part of all the members?”.

For this reason, I am hopeful that the members of the Convention, although they belong to different countries and may have different points of view, will arrive at common ground. In short, the adoption of agreements by consensus could entail costly negotiations. However, the result is a polished text, the fruit of transaction, which satisfies all, since it incorporates different criteria and considerations. Giscard d’Estaing, in a work of similar breadth -directed towards the elaboration of a draft of a European Constitution– estimated that it was preferable to unite positions and not to exclude any assessment.

Another unsettling question is the following; as is well known the members of the Convention are representatives –governmental or parliamentary– of the member states and carry out their functions, at the headquarters of the Convention, for the whole period in which the Convention is active. If there is a change of government as result of elections, what will happen to the representatives? What legitimacy will the members of the Convention have to take up a position which conflicts with that of their superiors (political leaders in office)?⁸²⁷.

The marked influence of the European Parliament on the debates has also been denounced, since it hopes to transfer its style of work -and especially the

⁸²⁶ HAENEL, Hubert, membre du Sénat français ainsi que de la Convention sur l’avenir de l’Europe: “Par ailleurs, la recherche du consensus ne signifie pas que l’unanimité soit requise. (...) Je pense que la méthode sera la même que lors de la Convention qui a été chargé d’élaborer la Charte des droits fondamentaux ». *Compte rendu sommaire du débat. Réunion de la Délégation du mardi 23 avril 2002.*

⁸²⁷ A worry expressed by Robert del Picchia, member of the Delegation of the French Senate for the European Union, session 23rd April 2002.

“left/right” logic— which is far removed from the affairs the Convention is concerned with⁸²⁸.

The Convention has been criticised for not incorporating in its work contributions which have been made⁸²⁹. The candidate countries, for their part, complain about not being represented in the Presidium. The consultations made to civil society have also been criticised⁸³⁰.

Any judgement of the work of the convention emitted now could be premature, since the phase of recommendations and proposals has not been initiated. In Autumn, conditions will be more favourable to evaluate what has been achieved.

However, in the light of the preceding study, it is worth pointing out that: 1) the mode of work is commendable for its democratic character –taking into account the opinion of civil society, youth, etc.– and transparent, given the accessibility of the documents relative to sessions, which can be found on web-sites; 2) the time limits relative to the first phase have been kept satisfactorily; 3) with respect to

⁸²⁸ HAENEL, Hubert : “Je souhaiterais évoquer un autre problème que J’ai perçu. La Convention ressent fortement l’influence du Parlement européen. Ses représentants sont portés à transposer dans la Convention leur type de fonctionnement, et notamment le rôle des groupes politiques européens. Pour ma part, je me refuse d’entrer dans cette logistique partisane. Le clivage pour les questions que nous sommes amenés à traiter au sein de la Convention ne me paraît pas être un clivage droite-gauche » *Compte rendu sommaire du débat. Réunion de la Délégation du mardi 23 avril 2002.*

⁸²⁹ Giscard, in his speech before the European Council in Seville, congratulated and expressed gratitude for the contributions received. He stated that they were appreciated in the sense that they enrich the work of the Convention and show how “the wave of renovation awakened by the Convention is expanded”. He highlighted that the Convention’s mission lay in designing a global and balanced project which incorporated all viewpoints and perceptions.

⁸³⁰ Cassen claims that the idea of civil society is hopelessly vague and that it encompasses essentially trade unions and associations, but leaves outside the protestors of Genoa, Barcelona and Seville or those who, tired of governmental management, do not even go to the urns. Likewise, he condemns the sessions of 10th and 25th of June and that of 12th June, with the “Culture” contact group, etc. Thus: “La Société civile. Un concept totalement flou (...). Mais les procédures et le calendrier retenus donnent à penser que la ‘consultation’ a essentiellement une fonction d’affichage. Aussi, ce qui s’est passé à Bruxelles entre le 10 et le 25 juin dernier, lors des auditions de la société civile européenne par la Convention, n’est guère encourageant : présence massive d’associations subventionnées par la Commission, locaux trop petits pour accueillir tous les intéressés, temps de parole réduit à sa plus simple expression, verouillage des débats. Les ‘groupes de contact’ préparatoires aux séances plénières des 24 et 25 juin auraient pu constituer des espaces d’échange privilégiés. Il n’en fut rien. Ainsi, le groupe de contact ‘culture’, réuni le 12 juin en présence d’une cinquantaine d’organisations et de 4 membres de la Convention, dut expédier en une journée des sujets aussi importants que l’art et le patrimoine, la coopération culturelle, les églises et les religions, l’éducation et les langues minoritaires, mais en étant prié de limiter ses réflexions aux aspects institutionnels. Un rapporteur fut ensuite désigné pour chacun des thèmes en vue d’une prise de parole ‘synthétique’ de... cinq minutes lors de la séance plénière. (...) On aurait voulu donner l’impression de consultations alibis que l’on ne s’y serait pas pris autrement » Op.cit.

the composition of the Convention, although encompassing and representative of a multitude of fields and sectors, it is evident that the state element predominates: I wonder why, just like with heads of state and government, all commissioners are not present, or why the number of representatives of the European Parliament is not increased, or the Presidium⁸³¹ is not better balanced. In any case, it is no surprise that such governmental preponderance exists since the creation and operation of the Convention were decided by the heads of state and government in the *Laeken Summit*, to the extent that the states are reluctant to “share one of their royal prerogatives, that of formulating treaties⁸³²”. In the opinion of Bernard Cassen, the natural tendency of most of the members of the Convention and of the European Parliament will be to support the Commission’s proposals⁸³³. I do not share this opinion and believe that the tendencies will be more intergovernmental, due to the marked state influence of its composition.

On the “constituent” question, Giscard closed his speech in Seville declaring that the Convention was moving toward the elaboration of a constitutional treaty. What model of Europe will be designed by the draft constitutional treaty? It is enough to note that at the seat of the Convention the Euro sceptics, just as much as the federalist purists – those who are in favour of the construction of a united federal state– find themselves in a clear minority, almost marginal. Between these two extremes can be found a wide spectrum of debate which must contribute to reaching consensus in its task of shaping the institutional system. However, in my opinion, the draft should be somewhat daring, since, in all probability, its aspirations will be diluted in the Intergovernmental Conference.

⁸³¹ Body in charge of defining the work-schedule.

⁸³² CASSEN, Bernard: «La mise en place de cet aréopage un peu hétéroclite n’a pas été acquise sans mal, les gouvernements étant peux désireux de partager une de leurs prérogatives régaliennes, celle de faire les traités». Op. cit.

⁸³³ CASSEN, Bernard: “La tendance naturelle de la majorité des *conventionnels* et du Parlement européen sera de soutenir les thèses de la Commission ». Op. cit.

.- Summary.

Winston Churchill once said: “If Europe were once united in the sharing of its common inheritance, there would be no limit to the happiness, to the prosperity and the glory which its three or four hundred million people would enjoy. Yet all the while there is a remedy which, if it were generally and spontaneously adopted by the great majority of people in many lands, would as if by a miracle transform the whole scene. It is to recreate the European Family, or as much of it as we can, and to provide it with a structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.⁸³⁴”. Certainly, from the very first lines of the present work we have seen how the ideal of a Europe united in peace and prosperity has been present since distant times. Likewise, the study of diverse projects, reports, declarations, etc. has cast light on the different controversies and perspectives of the current European process of political construction, centring around the debate. On the other hand, the enlargement of the Union toward Eastern and Central Europe has demonstrated, once more, the necessity for deepening of the integration⁸³⁵.

Finally, the creation of a Convention for the Future of Europe represents an indisputable landmark in the history of European political integration and encourages the hope that a desirable Europe may become a reality, may become a possible Europe. Our Convention, by giving answers to a long list of questions formulated in the *Laeken Declaration* and, in so doing, sketching a European political model, inevitably faces the tension between “sovereign” and “federal” tendencies backed by its members⁸³⁶ and, once the dilemma has been resolved,

⁸³⁴ CHURCHILL, Winston. *Speech*, Zurich, 19th September 1946.

⁸³⁵ FILIPPO, Andreatta: “There is not necessarily a contradiction between the Union’s two goals of widening and deepening (...). Thus, enlargement could actually supply the pressure needed to initiate institutional restructuring and strengthening EU policies”. *The Geostrategic and International Political Implications of EU Enlargement*. Policy Paper of the European University Institute, Robert Schuman Centre, March 1998. Also, FISCHER, Joschka: “It is the right balance between enlargement and deepening that has always been the magic formula for successful development in Europe”. *Speech in Dublin*, 30th April 2001.

⁸³⁶ LAMRANI, Okba: “Il s’agit de définir ce que pourrait être une Europe politique qui compléterait une Europe monétaire et de libre échange. Le débat, on le constate, renvoi aux grands choix des pays membres » *Europe. Le fonctionnement de l’Assemblée conventionnelle se révèle heurté. La Convention dans tous ses états.* www.humanite.presse.fr/journal/. 4th March 2002.

we will be witnesses to the disagreements within the Commission – which aspires to become a European executive– and the States –which intend to strengthen the European Council⁸³⁷-. Without doubt, the “test of fire” will be settled later, when the conclusions and proposals are put before the Intergovernmental Conference, which has the final word. Nevertheless, if the text drawn up by the Convention received widespread agreement it would count on a legitimacy which would make it difficult for the heads of state to simply “file away”⁸³⁸.

The Europe which will be constructed in the coming decades will be, in the end, united, leaving behind the old, bitter divisions between East and West. But this unity, this belonging to a political community, will not affect its diverse and multicultural nature. The new European edifice will be built on a system of democracy and liberty. Undoubtedly, Europe will embrace the free market principle in order to achieve high and sustainable growth which will make it one of the most competitive economies on the planet, yet without abandoning its social and welfare objectives, nor its cooperation with the development of those peoples most in need. Will the Europe of tomorrow be able to lift itself up like a beacon which illuminates the planet with its values of prosperity, harmony, solidarity, culture and technological and scientific advancement?⁸³⁹ It is in our hands, in the hands of the Europeans and we must strive to be generous and united. Starting now, faced with the next enlargement⁸⁴⁰, we must not deny to

⁸³⁷ As a matter of fact, at the European Council in Seville, there was a proposal for the substitution of the rotary presidency for a presidency of two and a half years which would ostensibly reduce the influence of the president of the Commission.

⁸³⁸ CASSEN, Bernard FRENCH: “Si le texte de la Convention recueillait un très large assentiment en son sein même, il serait doté d’une légitimité rendant difficile son classement sans suite. D’où les efforts des parties prenantes institutionnelles (gouvernements, Commission, Parlement européen), pour influencer le contenu. D’où également, la volonté du Praesidium de la Convention de mettre tous les atouts de leur côté». Op. cit.

⁸³⁹ The President of the European Commission, Romano PRODI, in his speech *For a Strong Europe*, made in Paris. 29th May 2001, brought forward these ideas.

⁸⁴⁰ The European Council in Seville reached an agreement to maintain the calendar, which means to finish the negotiations next December, to sign the Adhesion Treaty in spring 2003 and, after the ratifications, to culminate the entry of 10 countries with their participation in the elections for the European Parliament in 2004.

new members the importance that they deserve in the heart of the institutions⁸⁴¹ or regional help, indispensable if they are to reach, within a reasonable timescale, a level of welfare comparable to that of the veterans⁸⁴². Neither must we fall into the trap of creating a “European Directorate” of larger, governing countries⁸⁴³, since this, in the long term, would create unease and mistrust within the rest of the members who, relegated to second-class status, subject to the decisions of the large and powerful, could in the last instance “break loose” and go it alone. And the alternative to the European construction, “suffer the fate of those nations that once made history and now only observe it⁸⁴⁴”, is much too discouraging.

The failure of the Constitutional Treaty and the adoption of the reform treaty - due to the crisis produced by the negative referenda in the Netherlands and France- shows that this is a long process with periods of light and dark, of success and crisis. All in all, the reform treaty contains most of the elements of the European Constitution and the enlarged Europe will work better and in a more democratic way. The urgency lies now in making European citizens understand the benefits of the project, of the common destiny. We need a strong Europe to face the challenges of the XXst century and that strong Europe is a

⁸⁴¹ FONTAINE, Nicole: “Une image négative s’est imposée: le nouveau partage des voix et des sièges au Conseil, à la Commission et au Parlement européen, dont la nécessité s’imposait pour faire place à douze futurs invités, ne s’est pas opéré dans un esprit communautaire, mais à travers des marchandages peu glorieux, chaque État se contentant de tirer au maximum la couverture à soi”. *Ratifier Nice et vite inventer la nouvelle Europe. Le Monde*, 20-02-2001. In the same sense, TAIBÓ, Carlos: “At the Nice Summit, once more, many of the miseries of European construction have been revealed; thus, some of the silences of the moment cannot but surprise. One of these benefits the formidable fiasco which awaits those who continue to believe that the universal principle of citizenship, and not the singular logic of each state, is the prime inspiration of the EU nowadays. If it was not thus, why so many disputes for seats and percentages in which the protagonists are, unarguably, the states and their privileges?”. *Los Silencios de Niza. The Silences of Nice*. El País, 2nd March 2001.

⁸⁴² In reference to the controversy caused by the chapter of Common Agricultural Policy and the reluctance of the Fifteen, especially Germany, to concede direct help to the new members: “in agriculture, the ambiguous agreement of the Fifteen does not resolve the thorniest question, if the farmers of the new members will receive, and in what proportion, the direct help which the countries of the EU now receive.” *Balance de la presidencia española de la UE. Appraisal of the Spanish Presidency of the EU*. ABC, Sunday 30th June 2002.

⁸⁴³ Proposal by Tony Blair.

⁸⁴⁴ NIXON, Richard. *Leaders*. Warner Communication Company, 1982. p. 65.

political Europe. In due time, the *sui generis* European community will become a reality.