

La estructuración de los “estados unidos de europa”: ¿Mito o realidad?

Autor: Dr. Emiliano García Coso
Prof. “Jean Monnet” de Derecho de la UE.

Resumen:

El presente trabajo estudia los problemas y debates surgidos entorno con la naturaleza constitucional del Tratado por el que se establece una Constitución por Europa. El argumento se centra en la defensa de unos Estados Unidos de Europa desde un punto de vista federal. Para ello se valoran los elementos federales que caracterizan al texto constitucional.

Palabras Clave: Constitución Europea, integración europea, supranacionalismo e intergubernamentalismo.

Summary:

The present paper studies the problems and debates about the constitutional nature of the Treaty establishing a European Constitution. The principal argument is the defence of a United States of Europe from the point of view federal. For that is analysed the different federal elements founded in the constitutional text.

Key words: European Constitution, European integration, supranacionalism and intergubernamentalism.

I. Introducción

La aprobación, en la Conferencia Intergubernamental de Jefes de Estados y de Gobiernos, reunidos en Roma, el 29 de octubre de 2004 del texto del Tratado por el que se establece formalmente¹ una Constitución para Europa hacía presagiar los mejores augurios para la idea de avanzar políticamente en el proceso de integración europea. A lo largo de la breve historia de la Comunidad Europea, la idea de construir una “*especie de Estados Unidos de Europa*”² ha estado latente en el trasfondo de sus bases filosóficas

¹ Schilling; T; “The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible foundations”, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/>, pp.2 established <<...Thus, the European Treaties are constituent acts of the Community and similar to a constitution in its proper sense. The consent of the Member States' legislatures to these treaties is seen, consequently, as a definitive, constituent act, facilitated by (but not contingent on) national constitutional provisions providing for the transfer of sovereign rights to international organizations. In this sense, the conclusion of each European Treaty is equated with the *creatio ex nihilo* of a historically first constitution.>>.

² Churchill, W, Discurso en la Universidad de Zurich, 19 septiembre de 1946, en <http://www.ena.lu/mce.cfm>. Koudenhoven-Kalergi, R, *Pan-Europa*, Edit. Pan-Europa verlag, Viena 1923.

y políticas, todas ellas sustentadas en el objetivo de garantizar una paz perpetua³ entre los Estados miembros. La consecución de esta paz les permitiría alcanzar un período de estabilidad y crecimiento económico con una repercusión en el proceso de integración política. Para ello, era indudable la necesidad de ir generando una identidad europea basada en unos antecedentes históricos culturales comunes⁴.

Sin embargo, tras las negativas del electorado francés (29 de mayo de 2004) y holandés (1 de junio de 2004) y la fracasada cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno los días 16 y 17 de junio en Bruselas, se ha decidido prescindir de la voluntad de los trece estados que han ratificado, vía referendo o vía parlamentaria nacional, el texto constitucional europeo y someter el mismo a un período de reflexión⁵. Esta parálisis momentánea, por otro lado característica en la historia de la construcción europea –recordemos el rechazo por la Asamblea francesa del proyecto de Comunidad Europea de Defensa en 1952-, es el fruto de la ausencia de un debate específico y profundo dirigido a la ciudadanía europea-opinión pública europea y de cuestiones de política nacional más que europea.

En el Capítulo XI, 1º puede leerse <<la Creación de los Estados Unidos de Europa sobre el modelo de los Estados Unidos de América coronaría los intentos paneuropeos>>.

³ Abbé of Saint Pierre, Ch-I; *Paix Perpetuelle*, was first Published in 1712, but he expanded that sketch to a two-volume edition the next year, which was translated into English in 1714 as *A project for Settling an Everlasting Peace in Europe*. Saint Pierre proposed twelve fundamental articles, First, All the Christian sovereigns of Europe shall form a permanent union for peace and security en <http://www.san.beck.org/>. Las aportaciones de Rousseau, Bentham, Kant, pueden verse en Pérez-Bustamante,R; *Historia de la Unión Europea*, Edit.Dyckinson, 1997, pp.25 yss.. Siñeriz, J.F, *Constitución Europea*, Edit, Junta General del Principado de Asturias, 2005, pp.37. <<Príncipes y soberanos europeos: ¿Queréis la paz? “Estableced entre vosotros una confederación europea...>>.

⁴ Elliot, T.S; *La unidad de la cultura europea, notas para la definición de la cultura*, Edit, Ediciones Encuentro, 2003,pp.185 y ss. Von Bogdandy, A; “The European Constitution and European Identity: Potentials and dangers of the Draft Treaty establishing a Constitution for Europe”, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04>, pp.5 y ss. En Español publicado en *Revista Española de Derecho constitucional*, septiembre-diciembre 2004, nº 72, pp.25 y ss.

⁵ Torreblanca,J.I; “El referéndum sobre la Constitución Europea en España: una doble decepción”, en *ARI* nº19/marzo 2005, Idem,“El Plan B de la Constitución Europea: ¿mirar hacia otro lado?”, en *ARI* nº23/julio 2005, pp.4 y ss. Closa Montero, C; “La ratificación de la Constitución de la UE: Un campo de minas”, en *ARI* nº13/agosto-septiembre 2004. Idem “Quo vadis Europa? Seis opciones para una crisis constitucional”, en *ARI* nº23/julio 2005, pp.12 y 13.

Por ello, el presente artículo pretende analizar los elementos fundamentales que se esconde tras un texto constitucional que puede ser la base sobre la que se construya el embrión de unos Estados Unidos de Europa, de una federación de Estados⁶ o de una confederación que está llamada a introducir elementos multilaterales en un mundo global bajo un prisma unilateral. Entre estos elementos se aborda, en primer lugar, el debate entre entidad supranacional⁷-intergubernamental o sobre la naturaleza constitucional⁸-intergubernamental de la Comunidad Europea y sus distintas posturas. En segundo lugar, se tratará cómo la Constitución Europea mejora el déficit democrático existente y la consolidación de una mayor legitimidad basada en sí misma como estructura política. En tercer lugar, se analizará la simplificación aparente que supone la existencia de un solo texto constitucional frente a la situación lastrada desde la reforma introducida por el Tratado de Maastricht en 1992. Por último, el intento de alcanzar una mayor transparencia y eficacia como objetivo imprescindible para garantía de los ciudadanos europeos y la consecución de los objetivos que como entidad política se establece en el texto constitucional.

Sobre todo este análisis, se debe tener en cuenta como premisa que los logros o fracasos conseguidos por la Comunidad Europea están condicionados por la lucha interna entre los Estados miembros para intentar imponer su modelo o concepción de Europa. La UE

⁶ Sidjanski, D; *El futuro federalista de Europa. De los orígenes de la Comunidad Europea a la Unión Europea*, Edit. Ariel, 1998. pp.225 y ss.

⁷ Von Bogdandy, A; "Doctrine of Principles", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03>. pp.40 y ss.

⁸ Weiler J.H.H ;Haltern U R; "The Autonomy of the Community Legal Order -Through the Looking Glass", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/96/>, <<... Nevertheless, 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. This mutation takes place, allegedly, from 1963 onwards and is reflected in landmark cases of the ECJ -- in dialogue with national courts. The Court talks first of a "New Legal Order of International Law"and then of a "New Legal Order" *simpliciter*. The "newness" of the legal order is characterized as "constitutional" and the process as "constitutionalization." The subjects of the new order are said to be not only states, but also individuals>>.

no tiene vida autónoma propia, sino que viene determinada por la voluntad de los Estados de dotar a esta entidad política de medios y recursos necesarios⁹. En forma de adelanto de conclusiones, es preciso señalar que sólo en la medida en que los ciudadanos europeos seamos capaces de impulsar y defender ante nuestros gobiernos nacionales el objetivo de una Europa más fuerte, con mayor peso internacional y garantizando el mantenimiento del modelo social europeo¹⁰ será posible la consecución -con sus matices políticos- de unos Estados Unidos de Europa como garante de la paz y de la promoción de la dignidad humana, de la libertad, la democracia, la igualdad y el respeto de los derechos humanos, entre otros valores fundamentales de toda sociedad democrática.

II. La tensión entre el constitucionalismo emergente y el intergubernamentalismo histórico

Los primeros cincuenta años de existencia de la Comunidad Europea han sido un claro exponente de la tensión¹¹ entre aquellos que querían avanzar en un proceso más integrador en términos económicos y políticos con tintes de embrión constitucional (Comisión, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia, con el apoyo en ocasiones del eje franco-alemán) frente a aquellos que querían mantenerse en una mera integración de algunos aspectos económicos-comerciales (Reino Unido). Esta dicotomía presentaba múltiples variantes en función del contexto político de sus actores principales, esto es, los Estados a través de su intervención en el Consejo de Ministros. Pero sobre todos ellos, se presentaba el importante paso dado por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo

⁹ Dyèvre, A; "The constitutionalisation of the European Union: discourse, present, future and facts", en *ELR*, vol.30, nº2, April 2005, pp.172 y ss.

¹⁰ Delors, J; "La Constitution, un pas en avant pour l'Union européenne », en *Revue du Droit de l'UE*, nº1/2005, pp.7.

¹¹ Poiars Maduro, M; "How Constitutional can the European Union Be? Reconciling intergovernmentalism with constitutionalism in European constitutionalism", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04>. pp.46.

(TJCE), cuando en su jurisprudencia planteó que el ordenamiento comunitario era un ordenamiento legal propio y distinto del derecho internacional¹². Además, el TJCE predica el principio de primacía del ordenamiento comunitario y la eficacia y aplicabilidad directa de sus disposiciones en determinadas circunstancias.¹³ Así pues, frente a la apuesta de inter-gubernamentalismo defendida por todos los Estados, con variantes más integradoras o menos, se plantea el embrión de un orden constitucional propio, construido jurisprudencialmente, que incita a establecer las bases legales de un constitucionalismo emergente cuando no de una verdadera Constitución¹⁴.

Este constitucionalismo emergente no sólo choca con la oposición, por acción o omisión de los gobiernos nacionales, sino que es discutido por los Tribunales constitucionales¹⁵ de algunos Estados miembros que introducen limitaciones al alcance de este nuevo ordenamiento jurídico. Precisamente, uno de los graves problemas a los que ha tenido que hacer frente el proceso de integración europea ha sido la reticencia de estos Altos Tribunales en garantizar la aplicación del Derecho comunitario¹⁶ en sus jurisdicciones inferiores, calificando a éste de infraconstitucional¹⁷ a pesar del claro pronunciamiento

¹² Asunto 26/62 Van Gend en Loos, ECR, 1963, cdo.12. Asunto 6/64 Costa V. ENEL, ECR, 1964, 585. Mancini, "The making of a Constitution for Europe", en *CMLR*, 1989, pp.595 y ss.

¹³ Wessel,R; "The constitutional relationship between the European Union and the European Community: Consequences for the relationship with the members states", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/>, pp.23 y ss.

¹⁴ Auer, A; "E pur si muove. Le caractère constitutionnel de la Constitution pour l'Europe », en *Revue du Droit de l'UE*, nº1/2005, pp.65 y ss. Pp.90 <<...la Constitution pour l'Europe est une constitution dans tous les sens du terme, en dépit des discours officiels. Sa nouveauté, sous l'angle de la théorie constitutionnelle, est même triple. Elle enrichit considérablement, et restructure fondamentalement, la constitution matérielle de l'Union. Elle dote cette dernière, pour la première fois, d'une vraie constitution, qui est formelle et donc supérieure, comme il se doit. Et elle prend la forme et le nom qu'elle mérite, un document unique qui s'appelle Constitution...>>.

¹⁵ Rubio Llorente, F; "Constitutionalism in the "integrated" States of Europe", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/98/>.

¹⁶ Kum, M; Ferreres Comella, V; "The future of constitutional conflict in the European Union: Constitutional supremacy after the Constitutional Treaty", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/>, pp.14.

¹⁷ STC 28/91 de 14 de febrero, FJ.5º. STC 64/91 de 22 marzo, FJ. 4º- Declaración del TC de 1 de julio de 1992, FJ.4º y Declaración del TC de 13 de diciembre de 2004. Mayer, F; "The European Constitution and the Courts: adjudicating European Constitutional law in a multilevel system", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/paper/03/>, pp.2 y ss.

del TJCE sobre la supremacía del ordenamiento comunitario, incluso sobre la Constitución de los Estados miembros, señalada por el TJCE y recogida expresamente en el texto constitucional (art.I-6).

La falta de referente normativo en los Tratados no ayudaba a establecer unas claras bases de discusión entre los partidarios de lo supranacional frente a lo intergubernamental.¹⁸ Sin embargo, esta dinámica cambia tras las reacciones provocadas por el discurso del Ministro Alemán de AAEE, Joschka Fischer¹⁹, que abre un debate intenso sobre el agotamiento del modelo actual de la Comunidad Europea y la necesidad de establecer claramente los criterios y la finalidad de la integración Europea definiendo la forma en que debe ordenarse estas cuestiones, en forma de un Tratado Constitucional. Precisamente, tras el fracaso que supone las reformas adoptadas en Niza en diciembre de 2000, se constata más perentoriamente la necesidad de abrir un debate en profundidad²⁰ sobre qué Europa y bajo qué forma la estructuraremos.

La legitimación oficial del debate se produce con la Declaración de Laeken de 15 de diciembre de 2001²¹, donde se da el mandato de aprovechar el éxito que supuso la creación de un Convención para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE, para aplicar esta fórmula de trabajo cuasi-constituyente para la redacción de la propuesta de un Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.²² La

¹⁸ De Búrca, G; “The drafting of a constitution for the European Union: Europe’s Madisonian moment or a moment of madness?”, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04.pp.2> Poiares Maduro, M; “How Constitutional can the European Union Be?...” op.cit ;, pp.5.

¹⁹ Fischer, J; “De la confederación a la federación: reflexiones sobre la finalidad de la construcción europea”, Universidad Humboldt de Berlín, 12 de mayo de 2000, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers>.

²⁰ V. Declaración nº 23 anexa al Tratado de Niza.

²¹ Aldecoa Luzárraga, F; Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Edit. Biblioteca Nueva Real Instituto Elcano, 2004, pp.29.

²² Dehousse, R Deloche-Gaudez, F; “The making of a transnational constitution a framework for analysis”, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers04>. Se detalla todo el proceso

presencia de representantes de las instituciones europeas, de los gobiernos nacionales y de los parlamentos nacionales permite afirmar que existe una legitimación democrática indirecta suficientemente representativa de los intereses en juego y de los ciudadanos europeos.

El 24 de octubre de 2004 se firma el Tratado de Constitución Europea y se abre paso los procesos nacionales de ratificación, con el resultado que ya conocemos. La cuestión estriba en determinar si los rechazos suponen la parálisis del proceso constitucional y el triunfo del Inter-gubernamentalismo. Pues bien, se debe señalar que el constitucionalismo consolidado tímidamente en la Constitución Europea es una realidad palpable que se sustenta en claros principios y que requiere una mayor difusión entre la ciudadanía europea, circunstancia que viene dificultada porque aún carece de reflejo normativo formal.

Por lo tanto, el inter-gubernamentalismo podrá introducir limitaciones temporales, que no deben ampararse en la opinión pública de los Estados que lo han rechazado, puesto que son factores exógenos al proceso de construcción europea los que más han pesado. La propia dinámica de la integración europea es ya en múltiples facetas un claro exponente de constitucionalismo consolidado no sólo a nivel político sino también jurisdiccionalmente a través de la aplicación y garantía del actual ordenamiento comunitario por los jueces nacionales ordinarios, que en cierto modo, actúan como jueces federales en sus respectivos Estados miembros al garantizar el Derecho comunitario y su supremacía, característica elevada a rango constitucional (art.I-6).

convencional y su problema interno. Calonge Velásquez, A, "Preparación y elaboración de la Constitución para Europa: La Convención sobre el futuro de Europa", en *REDUE*, nº 8, septiembre, 2005, pp.53-70.

En apoyo a estas consideraciones se puede hacer alusión al profundo debate entre politólogos, juristas y filósofos sobre los posibles modelos de la Constitución Europea y sus dimensiones²³. Entre tales modelos se pueden señalar el que prefiere hablar de la Comunidad Europea como un sistema propio de las organizaciones internacionales donde prima lo intergubernamental y por ende, el derecho internacional. El segundo modelo es denominado de asociación por intereses específicos, determinados y limitados por las competencias cedidas por los Estados miembros. El tercer modelo es el que caracteriza a la CE como un federación potencial, donde existe un equilibrio entre lo supranacional y lo intergubernamental, aunque con una clara tendencia hacia lo supranacional. El cuarto modelo es el que propugna una confederación con un poderes repartidos en niveles entre los Estados miembros y la confederación. Por último, tras las aportaciones realizadas por Weiler²⁴ existe el modelo de régimen con principios implícitos y explícitos, normas y sistemas de adopción de decisiones que convergen hacia intereses comunes en el ámbito internacional.

El análisis de la evolución de la Comunidad europea, e independientemente del período de reflexión abierto respecto a su Constitución, permite afirmar que la CE es una federación en muchas de sus manifestaciones y con tintes de confederación en muchas otras. Esta conclusión no vendrá a dilucidarse con la aprobación de la Constitución Europea puesto que como ha sido la pauta de identificación de la Comunidad Europea se trata de un proceso en permanente estado de mutación que reúne elementos extraídos de los Estados miembros, de organizaciones internacionales, de los EEUU y de otras

²³ Zinder, F; "Constitutional law of the EU, en *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1995, vol.VI-1, p.61 y ss.

²⁴ Weiler, J.H.H; "The transformation of Europe", en *Yale Law Journal*, 1990-1991, pp.2413. idem, "Federalism and Constitutionalism: Europe's Sonderweg." Harvard Jean Monnet Working Paper No. 10/00, Cambridge, MA. (2001). <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers00>. Idem, "Mancini v Weiler: Europe-The Case for Statehood ... And the Case Against: An Exchange." Harvard Jean Monnet Working Paper No. 6/98, Cambridge, MA (1998), en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers98>.

entidades con el único objetivo de alcanzar los objetivos que se marque –funcionalismo pragmático.- . Por ello, es vano intentar acotar de forma indiscutible su modelo de ordenación política, intentándolo ubicar en algunos de los fenómenos ya existentes, puesto que la propia idiosincrasia de la construcción europea muestra su heterogeneidad como forma política caracterizándose como un sistema de múltiples niveles²⁵ de gobierno y de participación horizontal y vertical.

Lo importante es poder afirmar que sin una forma política específica es capaz de lograr los objetivos que persigue en el marco de las competencias y recursos asignados por los Estados (segundo nivel de gobierno) con incidencia en las estructuras organizativas nacionales, esto es, en las regiones -CCAA, Länders, Regiones-, (tercer nivel de gobierno) y los municipios (cuarto nivel de gobierno). Si se quiere definir el modelo suscitado por la Constitución Europea sólo puede adelantarse su consideración como un sistema integrado de multi-gobierno vertical y horizontalmente estructurado en función del ámbito competencial que se pretenda ejercer.

En consecuencia, salvo hecatombe integradora el inter-gubernamentalismo tiene su batalla perdida a largo plazo frente al constitucionalismo europeo. No obstante, siempre quedarán residuos de su existencia recordándonos la importancia histórica del concepto de Estado nación, ahora incardinado en un sistema post-estatal, denominado euro-federación.

III. La mejora del deficit democratico existente

La tradicional crítica a la Comunidad Europea sobre su déficit democrático estructural se sustentaba sobre la ausencia formal de la protección de los derechos fundamentales y la participación limitada de los parlamentos nacionales en la toma de decisiones comunitarias,²⁶ entre otros aspectos de fondo. Esta laguna se ha ido intentando paliar a lo largo del proceso de reformas de la Comunidad Europea y sustancialmente con la jurisprudencia del TJCE.²⁷ La recepción en sede comunitaria del término democracia se produce con el Tratado de Ámsterdam de 1999 cuando el artículo 6 del TUE alude a que la Unión se basará en el principio de democracia. Si embargo, tanto las referencias jurisprudenciales como las normativas a la democracia carecen de entidad propiamente europea y son derivaciones de la naturaleza democrática de los Estados que integran la Comunidad Europea. El texto de la Constitución Europea viene a paliar aceptablemente este déficit democrático a distintos niveles de intervención.

Con carácter general es preciso destacar la referencia expresa al principio de democracia en artículo I-2 de la Constitución Europea, fundamentando como valor esencial de la Unión su autodefinición como entidad política basada en la democracia y asumiendo el objetivo de exportar este valor en sus relaciones con el resto del mundo (art.I-3). Además, expresamente, la Constitución contempla y refuerza la vida democrática de la Unión en el Título VI de la Parte I. En concreto, se establece que la Unión respetará el principio de igualdad democrática(art.I-45), el principio de la democracia representativa (art.I-46) y el principio de democracia participativa (art.I-47). La suma de estos

²⁶ Poiaras Maduro, M; “How constitutional can the European...”, op.cit, pp.18. José Menéndez, A; “Esperando a la Constitución Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, sept-diciembre 2004, nº 72, pp.96 y ss.

²⁷ Von Bogdandy, A; ”Doctrine of Principles”, op.cit, pp.23 y ss. Röben, V; “Constitutionalism of inverse hierarchy: The case of the European Union”, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers03>. pp.23 y ss

principios y su desarrollo normativo posterior, sin lugar a duda, reforzarán políticamente la consideración de la Unión como una entidad democrática en su funcionamiento y organización.

En la práctica estos principios de vida democrática activa para el ciudadano y sus asociaciones debe traducirse en el acceso en condiciones de igualdad a las instituciones y órganos de la Unión, así como a participar no sólo a través de las instituciones comunitarias, fundamentalmente el Parlamento Europeo, sino también mediante el control político nacional de sus gobiernos que actúan en el Consejo Europeo y en el Consejo de Ministros, mediante las elecciones nacionales. Para ampliar esta participación se prevé fomentar la creación de partidos políticos a escala europea en un intento de crear una conciencia política europea que defienda los intereses de los ciudadanos europeos. Desde el punto de vista participativo, se reconoce que las instituciones comunitarias mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Para ello reconoce un papel a los interlocutores sociales nacionales. La Comisión asume el papel de receptora de la iniciativa de al menos un millón de ciudadanos de la Unión que representen a un número significativo de Estados miembros, para legislar sobre una determinada cuestión de interés ciudadano²⁸. Sin embargo, el procedimiento de iniciativa popular se deja a ulterior desarrollo mediante ley europea.

La protección de los derechos fundamentales en el marco de actuación de la Unión se consolida mediante la introducción, en la Parte II del texto constitucional, de la Carta Europea de Derechos Fundamentales -tras su aprobación en Niza quedó como anexo al Tratado- hasta ahora sin valor jurídico-. Esta naturaleza acentuaba la falta de

²⁸ José Menéndez, A; “esperando a la...”, op.cit. pp.102. Linde Paniagua, E; “El sistema de fuentes...”, op.cit, pp.149.

legitimidad democrática del funcionamiento de la Unión. Sin embargo, su nueva ubicación elimina su consideración de declaración de intenciones e introduce el elemento de su exigencia jurídica por cualquier persona en su relación con la Unión Europea. En esta línea, se establece como punto normativo de referencia que la Unión reconoce estos derechos y libertades y asume el compromiso de su protección (art.I-9).

No obstante, es preciso señalar que la exigencia se limita a las instituciones de la Unión en sentido amplio y a los Estados miembros cuando apliquen derecho comunitario (art.II-111) y deja sin dilucidar cómo se va adherir la Unión al Convenio Europeo para la protección de los Derechos y Libertades Fundamentales y la coexistencia pacífica de la jurisdicción de Luxemburgo y la de Estrasburgo.²⁹ Tampoco del Protocolo 32 se puede extraer conclusión alguna sobre esta cuestión, salvo el respecto a las características específicas de la Unión, a las situaciones particulares de los Estados miembros y al predominio jurisdiccional del TJCE. Cuestiones que remitimos al capítulo dedicado a la cuestión de los protección de los Derechos Fundamentales. Sin embargo, se puede adelantar que el avance que supone esta inclusión en la Constitución Europea es un elemento positivo y generador de grandes esperanzas respecto a la creación de un espacio único de protección de los Derechos Fundamentales y la potencialidad de exportar este respeto a través de la acción exterior de la Unión.

Por último, los derechos vinculados a la condición de ciudadano de la Unión se ven reforzados puesto junto al elenco de derechos recogidos (art.I-10) – coinciden con los actuales arts.17 a 21 del TCE- se ubica su desarrollo dentro de la Parte II dedicada a la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, lo que supone reafirmar su estatuto

²⁹ Petschen, S; *La Constitución Europea: una visión desde la perspectiva del poder*, Edit. Plaza y Valdes, 2005, pp.28 y ss.

jurídico fundamental y ampliar considerablemente el ámbito de derechos exigibles a las instituciones comunitarias y a los Estados miembros cuando adopten legislación comunitaria. A ello se suma que la condición de ciudadano de la Unión convierta a éste, junto a los actores clásicos, en un protagonista más en la consecución de los objetivos de la Unión (art.I-3) y en un garante más de la defensa de los valores que propugna la Unión (art.I-2).³⁰ En consonancia con esta integración del ciudadano en los asuntos Europeos se estipula que la administración europea debe ser abierta, eficaz e independiente (art.III-398) y se garantizará el acceso del público a los documentos comunitarios (art.III-399). Se consolida así la idea de la buena gobernanza. Finalmente, estos derechos de los ciudadanos europeos informarán la ejecución de las políticas comunitarias (art.III.123-129).

Hasta la reforma introducida por el Tratado de Ámsterdam 1999, la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones era relativamente escaso. La propia cesión de competencias a las instancias comunitarias conducía de hecho a crear una vía de escape a los gobiernos nacionales frente al control y participación parlamentaria nacional.³¹ Los parlamentos nacionales sólo participaban en un control político en sesiones concretas y a transponer las normas comunitarias aprobadas entre las instituciones comunitarias implicadas. Esta ausencia de protagonismos de los representantes populares nacionales se incrementaban si el gobierno de turno disfrutaba de mayorías parlamentarias propias o pactadas. Por ello, en el Tratado de Amsterdam se introdujo el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales, que si bien no resuelve la necesidad de buscar un procedimiento de participación más directa, sí que al

³⁰ Aldecoa Luzárraga, F; *Tratado por el que...*; op.cit, pp.41.

³¹ Ungerer, W; "Institutional consequences of broadening and deepening the Community: the consequences for the decision-making process", en *CMLRev.* 1993, p.76. El autor señala a este respecto que <<...El déficit democrático es esencialmente la incapacidad de los parlamentos nacionales de controlar a sus gobiernos en materias comunitarias>>.

menos garantiza la obligación de informar a los mismos desde las instituciones comunitarias.

El texto constitucional viene a paliar esta situación mediante el reconocimiento (art. I-11) a los parlamentos nacionales de su misión de velar por el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta referencia se complementa dotándole de un contenido específico al nuevo papel asignado a los parlamentos nacionales con dos niveles de intervención en la dinámica de la Unión. La primera mediante el Protocolo 1º sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. La segunda a través del Protocolo 2º sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

El juego de ambos protocolos permite afirmar³² que los parlamentos nacionales tendrán el derecho a ser informados sobre las iniciativas legislativas de las instituciones comunitarias, así como a mantener un diálogo interinstitucional que garantice la toma en consideración de los intereses parlamentarios nacionales. El segundo Protocolo habilita a los parlamentos nacionales una función de vigilancia del respeto, en la elaboración de la legislación comunitaria, del principio de subsidiariedad y proporcionalidad y le atribuye funciones de control, mediante el denominado mecanismo de alerta rápida³³ (art 5, y complementariamente arts. 6 y 7 del Protocolo). Aunque relativizadas por el poder del órgano comunitario que ha realizado la propuesta de proyecto de acto legislativo europeo, de mantenerlo, reformarlo o retirarlo motivadamente.

³² Petschen,S; La Constitución europea...; op.cit. pp.110 y ss.

³³ Nettesheim, M; “El sistema competencial en el Tratado de Constitución Europea”, en *Revista de Estudios políticos*, nº 127, enero-marzo 2005, pp.89. Bribosia, H; “ Subsidiarité et répartition des compétences entre l’Union et ses États membres dans la Constitution européenne », en *Revue du Droit de la UE*, nº1, 2005, pp.54 y ss.

Estas soluciones en pro de una mayor legitimación democrática mediante una participación más activa de los parlamentos nacionales no deja de ser poco satisfactoria. La propuesta más coherente para una auténtica democracia representativa europea hubiera sido retener en el texto constitucional la creación de un segunda cámara legislativa o Senado europeo³⁴ en el que estuvieran representados los parlamentos nacionales. Sin embargo, esta fórmula fue rechazada en la Convención, entre otros, por los representantes del Parlamento Europeo, al considerarlo un “potencial rival”³⁵. La ubicación de las regiones en esta segunda Cámara y los debates en algunos Estados miembros sobre el papel de sus entidades regionales parece que tampoco contribuyeron a consolidar esta propuesta.

IV. La simplificación del entramado comunitario

La simplificación del edificio comunitario se convierte en un elemento fundamental, cuando no constitutivo, de una Unión como ente con pretensiones de disfrutar de una autonomía política de los Estados miembros que la integran. Desde esta concepción de la Unión como entidad con pretensiones de alcanzar su reconocimiento como actor internacional y consolidar su estatuto supra-estatal se ha realizado un esfuerzo simplificador que se traduce en tres ámbitos muy concretos. Por un lado, el fin formal de la herencia de Maastricht y su inoperante estructura tripartita, que implica internamente una reordenación de la diversidad normativa comunitaria vinculada a la misma. Por otro, el reconocimiento expreso de una sola personalidad jurídica. Por último, el intento de establecer un procedimiento de toma de decisiones más simple con carácter general.

³⁴ Piris, J-C; “Does the European Union have a constitution? Does it need one?”, en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers00>, pp.47.

³⁵ Dehousse, R; Deloche-Gaudez, F; “The making of a transnational...”, op.cit, pp.6.

El fracaso de la reforma acordado en Maastricht supuso la creación de una compleja estructura comunitaria de difícil comprensión fuera de los ámbitos académicos. La diferenciación entre materias del primer pilar y las del segundo (Política Exterior y de Seguridad Común) y tercer pilar (Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia), así como la adopción de normas de desarrollo en uno u otro hacía prácticamente imposible su comprensión y, por ende, su identificación para el ciudadano europeo normal. El texto constitucional introduce una simplificación al poner fin a esta estructura tripartita³⁶ e introducir en un texto único las materias configuradoras de los tres pilares, aunque mantiene un tratamiento interno distinto.

El logro radica en la apariencia formal única de estas materias que son fundamentales para poder hablar de una entidad política en el contexto internacional. El problema radica en que estas materias se rigen por disposiciones particulares específicas (art.I-40, 41 y 42) que mantienen, especialmente en el ámbito de la política exterior y de seguridad, el peso intergubernamental, al ser el Consejo Europeo y el Consejo quienes adopten decisiones europeas por unanimidad.

Sin embargo, la puerta a la esperanza está abierta al preverse que se pueda adoptar por el Consejo Europeo una decisión europea unánime para cambiar la toma de decisiones a una mayoría cualificada. Al desarrollo específico de actuaciones en estos tres ámbitos se dedica el Capítulo IV para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (arts.III-257-277) y el Título V, Capítulo II, para la Política Exterior y de Seguridad Común (arts.III-294-312), todos ellos en la Parte III del texto constitucional dedicado a las políticas y

³⁶ Aldecoa Luzárraga, F; Tratado por el que..., op.cit, pp. 56 y ss. Petschen, S; La Constitución europea..., op.cit, pp.31 y ss.

funcionamiento de la Unión, eliminando así la remisión a las disposiciones del TCE o del TUE en función del estado de comunitarización existente en el momento actual.

En el contexto de la política común de seguridad y defensa los Estados se comprometen a ofrecer a la Unión capacidad operativa mediante medios civiles y militares para actuar en operaciones fuera de la Unión para garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, siempre que se ajusten al Derecho internacional(art.III-292). Referencia que de antemano nos diferencia sustancialmente de nuestro homónimo estadounidense³⁷. Precisamente, para mejorar nuestra posición frente a nuestro aliado estratégico se crea un Agencia Europea de Defensa que tendrá que decir mucho en los próximos años, a la hora de reclamar para la Unión un papel central en la resolución internacional de conflictos, junto a nuestra tradicional diplomacia³⁸.

En el ámbito de la Libertad, Seguridad y Justicia a diferencia de las dos anteriores se adoptarán leyes y leyes marco europeas –en la jerga actual Reglamentos y Directivas– que marco un salto cualitativo frente al predominante carácter intergubernamental de la política exterior y de seguridad y dentro de esta, de la política común de seguridad y defensa. La crítica es que deberían haber reconocido con exclusividad la capacidad de iniciativa legislativa a la Comisión europea. Sin embargo, los Estados mantienen el derecho de iniciativa en las cuestiones de cooperación policial y judicial en materia

³⁷ Brooks, S; Wohlforth, W; “American primacy in perspective”, en *American and the world: Debating the new shape of international politics*, Edit. Foreign Affairs, 2002, pp.245-259. Donnelly, T, Kagan, D, Smith., “Rebuilding America’s Defences. Strategy, Forces and Resources for a new century. The project for the new American Century”, 2000, en <http://www.newamericancentury.org/RebuildingAmericasDefenses.pdf>, .pp.50.

³⁸ Kagan, R, *Of Paradise and Power America and Europe in the new world order*, edit.Alfred A.Knopf, New York, 2003, pp.21, 54 y 85 y ss. Ikenberry, G.J., “America’s imperial ambition”, en *American and the world: Debating the new shape of international politics*, Edit. Foreign Affairs, 2002, pp.372-389.

penal. En este ámbito, dos organismos tendrán una naturaleza primaria federal como son Europol y Eurojust.

Como resultado de esta ordenación de los actuales pilares en un solo texto se plantea su correspondiente simplificación normativa (art.I-33) que incrementará la legitimidad democrática de la Unión³⁹ y su mejor comprensión por la ciudadanía europea. Así, se reducen de quince a seis la tipología normativa resultante de la estructura tripartita y para su aproximación a la comprensión ciudadana se recurre a una denominación más cercana a los marcos normativos estatales, utilizando como actos legislativos las leyes y las leyes marco (art.I-34), en sustitución de los Reglamentos y Directivas, y a las decisiones europeas, recomendaciones y dictámenes como actos no legislativos (art.I-35) y contemplando a los reglamentos para actos de delegación (art.I-36).

La simplificación mediante codificación en un solo texto se ve reforzada por una cuestión fundamental como es el reconocimiento de personalidad jurídica a la Unión (art.I-7). Nunca una frase tan simple ha tenido tal significación política interna y externa. El salto es de tal alcance que da vértigo ante las posibilidades que abre este reconocimiento.

Se pretende acabar así con la existencia de una personalidad jurídica internacional⁴⁰ parcial, limitada algunos ámbitos del primer pilar -con restricciones legales por razón de

³⁹ En contra de la pretendida simplificación V.Linde Paniagua, E; “El sistema de fuentes del Derecho en la Constitución de la Unión Europea: consideraciones preliminares”, en *REDUE*, nº 8. sept.2005, pp.118 y ss. Aldecoa Luzárraga, F; *Tratado por el que...*; op.cit. pp.57.

⁴⁰ Pliakos, A; “La souveraineté internationale de l’Union Européenne : de la puissance étatique à la liberté collective”, en *Revue du Droit de l’UE*, nº1/2005, pp.11 y ss. <<...ces nouvelles menaces ne peuvent être conjurées exclusivement par les Etats-Unis que leurs intérêts poussent à se détacher progressivement de leur identification avec l’Europe...Le monde nouveau qui se développe rend nécessaire la gestion collective des problèmes ...la constitution d’une souveraineté européenne, notamment dans sa dimension extérieur, représente une nécessité historique.>>.

la materia y críticas a su funcionamiento externo-, y se abre paso al inicio de la creación de un agenda internacional específica donde la Unión desempeñe *a priori* un papel único, frente a los problemas actuales de representatividad y multitud de agentes participantes – Presidente o Ministro de Asuntos Exteriores del Estado de turno de la UE, Comisario competente, Mr. PESC- en función del escenario en el que se esté participando.⁴¹

Esta simple disposición arbitra la base legal para la representación federal de la Unión, con un peso del futuro Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (art.I-28), en el concierto internacional a la espera que se desarrolle su ámbito de intervención propio. No obstante, la presencia indirecta de los Estados miembros en este ámbito continuará siendo preeminente –nombramiento del Ministro de AAEE, entre otros frenos- a la espera de ulteriores modificaciones conforme la Unión vaya adquiriendo un perfil internacional más evolucionado. En todo caso, las expectativas pueden ser esperanzadoras.

Por último, desde la perspectiva de la simplificación, pero también desde un prisma de transparencia, eficacia y de legitimidad democrática, el texto constitucional trata de simplificar e implementar estos principios en el procedimiento de toma de decisiones en el marco de la Unión. Así se establece que el procedimiento legislativo ordinario para aprobar las leyes y leyes marco europeas será el que conocemos actualmente como procedimiento de codecisión (art.I-34 y art.III-396).

⁴¹ Georgopoulos, T, “What kind of treaty-making power for the EU? Constitutional problems related to the conclusion of the EU-Ug Agreements on Extradition and Mutual legal assistance”, en *ELR*, vol.30, nº2, abril 2005, pp.191 y ss.

Este procedimiento desde su introducción en la reforma de Maastricht ha ido adquiriendo un mayor protagonismo en la toma de decisiones comunitarias y, por ende, consolidando la vertiente de legitimidad democrática de las mismas. Por ello, la generalización de este procedimiento de codecisión como el procedimiento legislativo ordinario refuerza así el carácter democrático de la Unión, al situar en plano de igualdad al Consejo y al Parlamento Europeo, como representante de la soberanía popular Europea, en una parte sustancial de las materias objeto de legislación comunitaria.

Sin embargo y pese a este importante avance desde el punto de vista democrático es preciso señalar que las limitaciones al uso de este procedimiento está limitado en numerosas materias que inciden directamente en el sentir democrático de la ciudadanía europea y de la vertiente externa de la Unión. Así se ha puesto de manifiesto⁴² que el recurso al procedimiento de mera consulta al Parlamento Europeo sigue afectando a materias fundamentales, donde el Parlamento Europeo debería intervenir en pie de igualdad. Entre estas materias destacan el desarrollo de los Derechos vinculados a la ciudadanía europea; el disfrute de libre circulación de personas y aspectos de la libre circulación de trabajadores y de capitales; la inacabada armonización tributaria; el derecho de familia con repercusión transfronteriza; política medioambiental, cooperación policial, entre otros.

Este déficit se agrava cuando el Parlamento Europeo no es siquiera consultado en cuestiones de política exterior, seguridad y defensa común, las materias cubiertas por el método abierto de coordinación⁴³ y la política monetaria. La conclusión que se puede extraer es que el avance ha sido cuantitativo pero no cualitativo desde un perspectiva

⁴² José Menéndez, A; "Esperando a la...", *op.cit.* pp. 107 y ss.

⁴³ Trubeck, D; Cottrell, P; Nance, M; "Soft Law, Hard Law, and European integration: toward a theory of hybridity", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers05>, pp.18 y ss.

democrática. Este lastre intergubernamental deberá ser atemperado conforme avance el proceso de creación de un entidad supra-estatal, denominada Unión, que requiere una participación más plena de instituciones que representan directamente la soberanía popular europea y, correlativamente, implique una simplificación del procedimiento de adopción de decisiones en el contexto de la Unión.

Finalmente, se introduce una mejora en la vertiente democrática y de legitimidad de la Unión, así como en su propio funcionamiento interno mediante el acuerdo para generalizar en el Consejo de Ministros (art.I-23) como órgano legislativo y ejecutivo – garante de los intereses nacionales-, la adopción de decisiones por mayoría cualificada, salvo en los casos que el propio texto constitucional prevea lo contrario, esto es, la unanimidad como formula del mantenimiento del peso intergubernamental en materias sensibles como la política exterior, fiscalidad, política social, educación, etc.

El avance de este logro es más que relativo -sigue imponiéndose el criterio del funcionalismo pragmático y se debe avanzar paso a paso- puesto que en una democracia plena con elementos de representatividad de Estados y de población la mayoría cualificada debería haberse impuesto en todas las materias. La definición constitucional de cuando se alcanza la mayoría cualificada (art.I-25) no es nada simple y no contribuye a facilitar la comprensión de cómo se decide en el seno del Consejo. Atendiendo a los criterios de representación de Estados (55%-15 Estados miembros) y población (65%) las formulas y acuerdos diplomáticos entre los Estados presenta una multitud de variantes, con excepciones que pueden llegar a la necesidad de alcanzar el 72% de los Estados miembros⁴⁴. No obstante, hay dos novedades en este contexto denominados en

⁴⁴ Bilbao Arrese; J M;” El reparto del poder en la Constitución Europea”, en *ARI* nº 125/2004.

la jerga comunitaria el freno de emergencia (art.III.136.2, 271.3 y 272.3) y la ya más consolidada referencia a la técnica de pasarela⁴⁵ o comunitarización política.

La primera implica que en materias sensibles como la seguridad social de los trabajadores migrantes y la cooperación judicial en materia penal un determinado Estado por motivos de interés nacional pueda instar la revisión de las decisiones en estos contextos. La segunda, como garantía de un eventual acuerdo hacia una mayor comunitarización, se prevé (art.IV-444) que el Consejo Europeo pueda decidir por unanimidad que las materias sujetas a este criterio pasen a adoptarse por mayoría cualificada, siempre que se cuente con el respaldo del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en pleno. Circunstancia sumamente compleja en una Unión de 25 Estados miembros. En todo caso, esta pasarela es un elemento muy positivo para poder adaptar la Unión a necesidades internas y externas que surjan como consecuencia de la dinámica internacional o regional.⁴⁶

V. La transparencia y eficacia de la UE

La existencia de una entidad política, sometida al imperio de la ley, con un ordenamiento legal distinto del de los Estados que lo integran, con un nivel de protección de los derechos de sus individuos y con un sistema de participación activa de las instituciones que los representan, requiere que se determine los ámbitos de actuación, de poder⁴⁷ o de competencias(art.I-11-18) que va ejercer para consolidar los

⁴⁵ Aldecoa Luzárraga, F, *Tratado por el que...*; op.cit, pp.68.

⁴⁶ Un ejemplo claro sobre la necesidad de actuar a escala comunitaria fue la comunitarización de la política de inmigración y asilo con el Tratado de Ámsterdam, creando el Título IV que ha mejorado las capacidades de actuación frente a este fenómeno global. A este aspecto y su nueva ubicación se dedica otro apartado en el presente monográfico de la Revista.

⁴⁷ Mayer, F.C; "Competences-Reloaded? The vertical division of powers in the EU after the new European Constitution", en <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers04>, pp.3. <<The pre-Convention terminology seems to ignore the term competence. Instead, the English word normally used is powers, as in art.5.1 EC. Powers in also the term used in Declaration n°23 annexed to the Nice Treaty. In

objetivos que persigue y qué limitaciones directas o indirectas va a tener. Esto implica responder a la pregunta quién hace qué y, por ende, concretar quién asume la responsabilidad de su consecución o de su fracaso.

La respuesta a esta pregunta requiere analizar el reparto de poder o competencias entre la Unión y los Estados miembros y determinar, internamente, cómo queda el sistema institucional de la Unión. Del resultado de estas dos cuestiones se podrá afirmar que la Unión es una entidad que garantiza la transparencia en una perspectiva democrática y que actúa con criterios de eficacia.

En relación al reparto de poder toda la cuestión gira entorno al principio de atribución que es un argumento adicional en defensa de la visión federalista de la Unión, puesto que es un principio central en los sistemas federales⁴⁸. Precisamente uno de los grandes debates era cómo se debía explicitar este principio en el texto constitucional, habida cuenta de sus antecedentes históricos en el artículo 5.1 del TCE y la preocupación palpable a la luz de la Declaración 23 anexa en al Tratado de Niza. En estas discusiones se mostraban claramente las tensiones entre los partidarios de un listado rígido y los partidarios de una renacionalización de las competencias no recogidas expresamente.

En esta negociación, atendiendo a cómo se ha recogido el reparto de competencias(art.I-11 a I-17) y el mantenimiento de la denominada Cláusula de flexibilidad (art.I.18) – antiguo artículo 308 del TCE- se puede decir que han resultado victoriosas las tesis pro-

an EU context it seems to be a hasty translation from German Kompetenz, which has come to be part of EU constitutional law vocabulary”.

⁴⁸ Weatherill,S; *Law and Integration in the European Union*, Edit. Clarendon Law, Oxford, 1996, pp.135 y ss, especialmente, 289.Bribosia, H; “ Subsidiarité et répartition des compétences.... “, en *op.cit*, pp.30 y ss. Nettesheim, M ; “El Sistema Competencial ...“, en *op.cit*, pp.62 y ss.

federalistas. En la práctica supone la delimitación de quién hace qué en la Unión y con qué alcance, en función del tipo de competencia o materia afectada y la posibilidad, en caso de ser necesario, de ampliar la teoría de las competencias implícitas o la cláusula de flexibilidad.

En este contexto hay que tener en cuenta el juego del principio de subsidiariedad y el nuevo papel de control asignado a los Parlamentos nacionales con el sistema de alerta temprana que actuará como mecanismo de freno nacional ante una eventual *vis* expansiva de la cláusula de flexibilidad sin justificación alguna. Destaca la exclusión expresa del listado recogido (más abajo) de la coordinación en política económica y de empleo (art.I-15) y en política exterior y de seguridad (art.I-16), que quedan más salvaguardadas a favor de los Estados miembros pero con limitaciones impuestas por el principio de cooperación solidaria (art.I-43) para garantizar una actuación coherente de la Unión en estos ámbitos.

El esquema competencial quedaría distribuido de la siguiente manera:

Competencias exclusivas (art.I-13):

La Unión dispondrá de competencia exclusiva para garantizar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, así como en los ámbitos siguientes:

- Unión Aduanera.
- Normas de competencia aplicables al mercado interior.
- Política comercial común.
- Política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el Euro.
- Conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.

Competencias compartidas (art.I-14):

Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los principales ámbitos siguientes:

- Mercado interior.
- Política social, en los términos de la Parte III.
- Cohesión económica, social y territorial.
- Política agrícola y política pesquera.
- Medio ambiente.
- Protección de los consumidores.
- Transporte.
- Redes Transeuropeas.

- Energía.
- Espacio de libertad, seguridad y justicia.
- Seguridad en materia de salud pública.
- Investigación, desarrollo tecnológico y espacio.
- Desarrollo y ayuda humanitaria.

Competencias complementarias o medidas de apoyo (art.I-17):

La Unión podrá llevar a cabo acciones de coordinación, complemento o apoyo en los siguientes ámbitos:

- Protección y mejora de la salud humana.
- Industria.
- Educación, juventud, deporte y formación profesional.
- Cultura.
- Turismo.
- Protección civil.
- Cooperación administrativa.

Independientemente de la opinión si se debería haber reconocido algunas competencias compartidas como exclusivas o incluso alguna complementaria como compartida, el sistema es satisfactorio. No por el listado en sí mismo sino porque vía cláusula de flexibilidad este listado competencial es ampliable en función de la evaluación o dinámica expansiva que la Unión vaya adquiriendo conforme se consolide su papel como entidad política con identidad propia en la esfera internacional.

Debemos ser conscientes que las necesidades y retos son cambiantes y se requiere una estructura política en constante evaluación para adaptarse y ofrecer soluciones eficaces. El caso del terrorismo internacional, materia vinculada o reservada durante muchos años a la soberanía nacional, es prueba palpable de la necesidad de actuar y tomar medidas a escala comunitaria y desde aquí a nivel mundial para afrontar un reto transfronterizo sin territorio geográfico determinado. Lo mismo ha venido ocurriendo en los últimos años con otro reto como es la inmigración hacia Europa.

Por último, una vez delimitado el reparto de poderes entre la Unión y los Estados miembros queda por esbozar la consolidación democrática como entidad propia a través de las reformas alcanzadas a nivel de las instituciones de la Unión o el marco institucional acordado(art.I-19). La filosofía que se esconde tras esta reforma es claramente tendente a reforzar la autonomía, coherencia y eficacia del funcionamiento de la Unión.

La reforma institucional alcanzada muestra también las tensiones internas entre los partidarios de reducir el poder de la instituciones supranacionales (Comisión y Parlamento Europeo) frente a aquellos que querían dotarles de mayor entidad. En esta dialéctica de intereses el más beneficiado ha sido el Parlamento Europeo(art.I-20) y, por ende, la perspectiva democrática de la Unión, a través de la adopción del procedimiento de codecisión como el sistema ordinario de aprobación de normas comunitarias y su papel en la aprobación del presupuesto. Los intentos de reducir el derecho de iniciativa de la Comisión no han prosperado pero su dimensión numérica sigue siendo un punto de conflicto(art.I-26). No se ha logrado democratizar el nombramiento de su Presidente puesto que sigue siendo el Consejo Europeo el que propondrá al Parlamento Europeo un candidato(art.I-27) que será elegido por mayoría de sus miembros. Lo lógico hubiera sido un nombramiento en exclusiva por el Parlamento Europeo, como procedimiento democrático de elección del responsable de la valedora de los intereses supranacionales.

En el Consejo Europeo (art.I-21), la Constitución sigue promoviendo su función de impulso político. La novedad más importante es la creación de un Presidente permanente que de coherencia y continuidad a la actuación del Consejo Europeo, así como asumir el papel de representación exterior de la Unión en la política exterior y de

seguridad. Evidentemente, es un órgano claramente intergubernamental pero la actual situación política de la Unión no deja mucho más margen para soluciones menos intergubernamentales. A esta presidencia se debe añadir la figura del Ministro de Asuntos Exteriores (art.I-28) que, tal y como se le define y nombra, es un representante de los Estados en la Unión en el seno de la futura Comisión, ejerciendo como Vicepresidente.

El otro órgano de defensa de los intereses nacionales, el Consejo de Ministros (art.I-23 y I-24), sale reforzado y reordenada su organización interna simplificando las formaciones en un intento de alcanzar mayor eficacia en su funcionamiento.

Para finalizar, el máximo órgano jurisdiccional de la Unión, el TJCE sufre modificaciones para garantizar un actuación dinámica y reducir su carga de trabajo mediante la creación de tribunales especializados(art.I-29). Sigue teniendo el monopolio de la interpretación y aplicación de la Constitución. Como se ha señalado, el objetivo fundamental alrededor del TJCE es resolver la controversia existente con diversos tribunales constitucionales nacionales. Para ello es imprescindible un compromiso de tales instancias jurisdiccionales con la integración europea y con su papel de órganos judiciales supremos en el segundo nivel de gobierno que caracterizaría la Unión en ciernes.

En conclusión, la Constitución avanza sustancialmente en la delimitación más precisa de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, circunstancia que mejorara la comprensión del proceso de integración política comunitaria y ganará en transparencia y eficacia. Desde el punto de vista del marco institucional existe una línea

de continuidad con alguna mejora desde la perspectiva democrática –Parlamento Europeo- pero se sigue apreciando la falta de interés de algunos Estados miembros de dotar a la Unión de una estructura institucional realmente autónoma que garantice una mayor eficacia en el plano interno e internacional. En todo caso, el camino sigue abierto hacia un mayor constitucionalismo, siempre y cuando, los Estados asumen su futurible condición de gobiernos de segundo nivel en pro de una Unión fuerte y sólida en el contexto suscitado por los retos de la globalización, tanto a nivel intracomunitario como extracomunitario.

VI. Conclusiones

Como se ha tratado de argumentar, en términos prácticos existen claros elementos configuradores de unos Estados Unidos de Europa. A la espera de lo que ocurra con el proceso de ratificación del texto constitucional, se debe apostar claramente por los avances y mejoras que supone el texto desde el punto de vista del establecimiento de una entidad política, con un margen de autonomía aceptable en el plano interno y externo. El objetivo final es alcanzar una configuración política de la Unión que nos permita ubicarla en la esfera internacional como un interlocutor supra-estatal y, sin tener que renunciar, a señas de identidad propia, como es el modelo social europeo.

El texto constitucional, si bien no da respuesta satisfactoria a todas las demandas de los partidarios de una clara naturaleza federal de la Unión –ni a los partidarios de lo contrario-, sí que introduce el debate necesario para perfilar y mejorar los instrumentos internos de funcionamiento. El texto redundará en una mejor comprensión y mayor certidumbre sobre qué queremos ser, cómo lo vamos a realizar y qué papel tiene que desempeña la Unión ad-intra y ad-extra. El camino y texto referencial para crear una

auténtica identidad europea está sobre la mesa y los gobiernos y los ciudadanos debemos ser lo suficientemente valientes para apostar por un proyecto de integración político democrático, transparente y eficaz.

Desde una perspectiva más simplificadora, quizás el texto constitucional como tal sólo debería recoger los primeros sesenta artículos de la Parte I que son suficientemente representativos de las bases de un Estado federal. Esta opción lleva a dejar a los actuales tratados como desarrollo orgánico de los principios constitucionales e, incluyendo, en la línea de garantía para los ciudadanos de la Unión, la Carta de Derechos Fundamentales dentro del TCE. Con esta posible solución se evitaría las críticas respecto a la densidad y extensión del texto constitucional y, se ganaría, en su consideración como Carta Constitucional de principios y valores, con una estructura institucional “equilibrada” garante de su respeto y defensa. Con estos parámetros analizados se podría decir que *Habemus Constitutio*.