

# Aproximación Histórico Jurídica al Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa\*

Por

Prof. Dr. Víctor Luis Gutiérrez Castillo  
Doctor en Derecho Europeo  
Area de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales  
Universidad de Jaén (España) - vluti@ujaen.es

## 1. Introducción

A las 20:25 del 18 de junio del 2004 el ministro de Asuntos Europeos de Irlanda, el país que ejercía la presidencia de la Unión en aquel momento, anunciaba públicamente la consecución de un acuerdo sobre el proyecto de Constitución para Europa. Se daba así, tras 28 meses de duros debates entre federalistas y defensores de Estados-Nación, países grandes y pequeños, euroescépticos y europeístas uno de los pasos más relevantes en el proceso histórico de la integración europea. La futura "norma fundamental" será aplicable a 450 millones de ciudadanos europeos y, previsiblemente, contribuirá al fortalecimiento del proyecto en el que, desde hace más de 50 años, participan los países del viejo continente. Aunque, eso sí, lo

más difícil viene ahora: lograr que el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa sea ratificado por todos los Estados miembros de la Unión.

Siendo este el panorama, es necesario, a nuestro juicio, un estudio de la estructura, naturaleza y contenido del Tratado y una valoración final del mismo para ver en qué medida afecta al desarrollo de la Unión y de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros.

## 2. Breve síntesis del proceso histórico de integración europea

### 2.1. Desde final de la Segunda Guerra Mundial hasta el Acta Unica Europea

Una vez restablecida la paz en Euro-

---

\* El presente trabajo constituye una versión ampliada y revisada de la comunicación presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en Sevilla del 3 al 5 de diciembre de 2003.

pa, una serie de iniciativas marcaron el camino hacia la unidad del Viejo Continente. En septiembre de 1946, recién terminada la II Guerra Mundial, Winston Churchill, en un discurso pronunciado en la Universidad de Zurich, hizo un llamamiento a favor de unos "Estados Unidos de Europa"<sup>1</sup>, como único medio para superar seculares divisiones y enfrentamientos entre los pueblos europeos. Alentados por las palabras de Churchill, los países europeos occidentales aceptaron la ayuda de los EE.UU. para la reconstrucción socioeconómica mediante un ambicioso programa de Recuperación Económica Europea, también conocido co-

mo Plan Marshall<sup>2</sup>. En el momento de su puesta en marcha, se celebró del 7 al 11 de mayo de 1948 la conferencia de La Haya –el Congreso de Europa-, organizada por el Comité de Coordinación de los Movimientos para la Unidad europea. En la conferencia se reafirmó la voluntad de los pueblos de Europa de impulsar la creación de una unión económica y política para garantizar la seguridad y el progreso social, solicitando la constitución de una especie de asamblea europea abierta a todas las naciones democráticas que se comprometieran a respetar una Carta de los Derechos Humanos<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Coincidimos con los profesores Martín de la Guardia y Guillermo Pérez en el estudio preliminar del libro *PanEuropa* cuando afirman que "nadie pone en duda la influencia de la trayectoria vital y de la obra de Coudenhove-Kalergi sobre las figuras más conspicuas del quehacer europeísta de estos años, desde Briand a Gustav Stresemann a Jean Monnet o Winston Churchill, quien le citó expresamente en su famoso discurso de Zurich el 19 de septiembre de 1946 al referirse a la necesidad de construir unos 'Estados unidos de Europa' como única solución para garantizar la estabilidad y la paz en el continente después de la guerra". Para más información *vid.* R.N. Coudenhove-Kalergi, *PanEuropa. Dedicado a la juventud de Europa*, Tecnos, Madrid, 2002.

<sup>2</sup> El Plan Marshall consistía en que, en sus aspectos esenciales, el Gobierno norteamericano pagaría directamente a los exportadores norteamericanos que vendieran productos a los Gobiernos o a los fabricantes europeos. Los importadores europeos pagaban en sus monedas nacionales y este pago se giraba a una cuenta Gobierno de los EE.UU. en los Bancos centrales nacionales ("Contravalor"); el contravalor quedaba inmovilizado y no se afectaba a la compra de dólares y no se utilizaba, en consecuencia, por el Gobierno norteamericano. Al inmovilizarse estas fuertes cantidades se produciría deflación. Por su parte, el Gobierno de los EE.UU. aceptaba poner a disposición de los Gobiernos europeos esas cantidades inmovilizadas para llevar a cabo inversiones. La respuesta fue inmediata: dieciséis Estados europeos se reunieron al mes siguiente, constituyéndose en 1949 la Organización Europea de Cooperación Económica, para gestionar en común la ayuda americana. *Vid.* A. Mangas Martín/D.J. Liñán Noguera, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, tercera Edición, Tecnos, Madrid, pp. 35-6.

<sup>3</sup> En aquella asamblea ya se hicieron notar dos grandes corrientes europeístas que persisten hoy en día: aquellos que pretendían una cooperación intergubernamental y los que soñaban con una integración de carácter general. En el plano político, el Congreso se pronuncia por una transferencia de derechos soberanos a favor de una unión política y económica. En los planos económico y social se inclinan por la desaparición completa de los aranceles y las restricciones cuantitativas al comercio para lograr un día la unión aduanera (con un arancel exterior común), la libre circulación de capitales y la unificación monetaria. Aquellas dos corrientes desembocaron en creaciones organizativas distintas: por un lado, la creación a las corrientes intergubernamentales, apoyadas por los anglosajones, que no deseaban hacer cesión alguna de soberanía con la creación de instituciones internacionales dotadas de poderes importantes sino una cooperación intergubernamental estrecha y permanente mediante instituciones con poderes consultivos. Por otro, las corrientes federalistas, partidarias de la cesión parcial de soberanía y, por tanto, insatisfechas con el Consejo de Europa, que encontraron un alcance en la propuesta francesa de creación de la CECA iniciando el actual proceso de integración europea.

Por aquellos años, un grupo de políticos con visión de futuro se propuso transformar Europa en algo distinto. Una estructura política en la que la soberanía de los Estados-nación fuese gradualmente cedida a instancias supraestatales. Sin duda, este fue el gran proyecto político de los años cincuenta. El impulso definitivo vino dado el 9 de mayo de 1950 con la Declaración de Robert Schuman, ministro francés de Asuntos Exteriores, quien apostaría en dicha declaración por la paz, la concordia entre las naciones, la democracia y el bienestar socioeconómico de los pueblos. Para ello propondría la puesta en común de las producciones de carbón y acero de los países europeos occidentales bajo una Alta Autoridad, empezando por Francia y Alemania; a estos dos países se sumarían rápidamente los tres Estados del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo) e Italia. Un año más tarde, con la constitución de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA)<sup>4</sup>, estos seis estados pondrían en marcha el proceso de integración europea. Se iniciaba así un largo proceso, que como dijo Robert Schuman debería hacerse

“mediante realizaciones concretas” y bajo “una solidaridad de hecho”<sup>5</sup>.

El éxito de la primera comunidad animó a dichos países a extender la fórmula a otros ámbitos, el de sus economías, el mercado y la energía atómica. De esta forma, el 25 de marzo de 1957 se firman en Roma los Tratados de la Comunidad económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEE- EURATOM), quedando establecidos los tres pilares básicos de la construcción europea: CECA, CEE y CEEA-EURATOM.

Por convenio de aquel mismo 25 de marzo, y con el fin de evitar la multiplicidad de misiones análogas, se unifican la Asamblea o Parlamento, el Tribunal de Justicia y el Comité Económico y Social. Años más tarde, y en virtud del Tratado del 8 de abril de 1965, conocido como Tratado de Fusión de los Ejecutivos, quedarían unificados el Consejo y la Comisión de las tres comunidades. Posteriormente, en virtud de la decisión del Consejo del 20 de septiembre de 1976 –una vez incorporadas Inglaterra, Irlanda y Dinamarca, quedaba establecida la elección de los

---

<sup>4</sup> El 18 de abril de 1951, Francia, Alemania Federal, Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia firman en París, con la solemnidad de rigor, el Tratado, de Constitución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), primera comunidad funcional, y comienzo de una organización federal que habría de constituir decisiva etapa del desarrollo de la Unión Europea, *vid.* R Pérez-Bustamante y E. Conde, *La Unión política europea(1969-1999)*, Dykinson, Madrid, 1999, p. 11. Dicho tratado se estableció por el periodo de 50 años, razón por la cual se disolvió en 2003. Para más información sobre dicha disolución *vid.* M. Cervera Vallterra, “La disolución de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero: estado actual”, *RDCE*, vol. 3, 2002 y P. Reuter, *La Communauté européenne du charbon et de l’acier*, Paris, 1953.

<sup>5</sup> R. Pérez-Bustamante, *Historia de la unión Europea*, Dykinson, Madrid, 1997, pp. 91.

representantes al Parlamento Europeo por sufragio universal directo<sup>6</sup>, quedando estructuradas las principales instituciones de las Comunidades Europeas.

## 2.2. Desde el Acta Única Europea hasta el Tratado de Amsterdam

El segundo hito destacado en el camino hacia la Unión Europea es el Acta Única Europea, formalizada tras la incorporación de España y Portugal, los días 17 y 18 de febrero de 1986, año en el que es izada por primera vez en la sede de la Comunidad en Bruselas la bandera azul con 12 estrellas de oro, adoptada en 1955 como emblema de Europa. El Acta Única fue firmada por los representantes designados por los Jefes de Estado de los doce países miembros, con objeto –dice el preámbulo– de “continuar la obra comenzada y transformar el conjunto de las relaciones entre sus Estados en una Unión Europea, de conformidad con la Declaración solemne de Stuttgart, del 19 de junio de 1983”. Esa unión se basaría, por una parte, en las Comunidades ya existentes, y de otra, en la cooperación europea de los Esta-

dos firmantes en materia de política exterior, que es lo que en el texto del Acta se denomina “cooperación política europea”<sup>7</sup>. El Acta Única de 1986 modificó en lo que era menester, los tres tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y dejó configurado el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, quienes asistidos por los ministros de Asuntos Exteriores respectivos se reunirían al menos dos veces al año con una presidencia rotativa<sup>8</sup>.

Tras la caída del muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, Europa tenía ante sí el reto de superar una división histórica. La respuesta de la Unión Europea fue la de apoyar a las nuevas democracias de Europa Central y Oriental ofreciéndole una perspectiva de adhesión. Todos los acontecimientos políticos sucedidos en Europa a lo largo de estos años, aceleraron la voluntad de construir paralelamente a la Unión Económica y Monetaria una Unión Política.

En marzo de 1990 se aprobó el Informe Marín, que anticipaba la transformación de la Comunidad Europea en

<sup>6</sup> R. Martín de la Guardia y G. A. Pérez Sánchez (coord.), *Historia de la integración europea*, Barcelona, 2001, Ariel, pp. 98-100.

<sup>7</sup> R. Pérez-Bustamante, *op. cit.*, pp. 202 y ss.

<sup>8</sup> Para más información sobre el Acta Única Europea pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: F. Aldecoa, “El Acta Única Europea. Primer paso incierto en la profundización comunitaria hacia la Unión Europea”, *Rev. de Estudios Internacionales*, 1986-2, pp. 53 y ss., J. Elizalde, “El Acta Única Europea”, *G.J.*, 1987, D-7, pp. 365 y ss., J. De Ruyt, *L’Acte Unique Européen*, 2ª edición, Bruselas, 1989 y E. González Sánchez, “El Acta Única Europea”, *Rev. General de Derecho*, 1987, n.º 514-515, pp. 4055 y ss.

una unión política sobre una base federal<sup>9</sup>. En el preámbulo del tratado se hablaba incluso de una “Unión con vocación federal”, término que sería rechazado por Reino Unido de Gran Bretaña<sup>10</sup>. Estando así las cosas, el 20 de diciembre de 1991, los jefes de Estado de los doce países de la CCEE aprobaron el Tratado de la Unión Europea suscripto por sus plenipotenciarios, el 7 de febrero de 1992, en la localidad holandesa de Maastricht, que acabaría dándole el nombre al Tratado.

El Tratado de Maastricht supuso un importante avance en el proceso de integración europea, como puede deducirse de su articulado, donde se hace referencia a necesidad de promover el progreso técnico y social equilibrado, crear un espacio sin fronteras interiores y fortalecer la unión económica y monetaria, lo que daría lugar, con el paso el tiempo, al nacimiento del euro. Asimismo, el Tratado Maastrich impulsó la afirmación de la identidad europea en el ámbito internacional mediante la realización de una política

exterior y de seguridad común y la creación de una ciudadanía de la Unión. Idea, ésta última, que ya había recibido un renovado impulso en los informes Adonnino (1985). Ahora bien, coincidimos con el profesor Pérez-Bustamante cuando afirma que la idea de plasmar la ciudadanía europea, yendo más allá de una mera declaración general, se debe en buena parte al planteamiento que realizó por aquel entonces el presidente español<sup>11</sup>.

Por aquel momento, ya se oyeron voces sobre la oportunidad de crear una Constitución Europea. Sirva como ejemplo “Informe Herman”, reflejo de la iniciativa presentada por Marcelino Oreja, entonces presidente de la Comisión Institucional del Parlamento Europeo y ponente de la Comisión Europea (1993). Éste último, llegó a superar con sus planteamientos las propuestas francesas de Bourlanges y alemanas de Klaus Hansch y Willy Rothley. En su preámbulo se indicaba claramente su vocación federalista, así como su entronque con el acervo co-

---

<sup>9</sup> E. Martín y J. Pérez Nanclares, *El federalismo supranacional: ¿un nuevo modelo para la unión europea?*, Bilbao, 2003.

<sup>10</sup> Como nos pone de relieve la profesora Mangas Martín, aunque a última hora se eliminase en el artículo A del Tratado de la Unión Europea la “vocación federal” de la Unión y el carácter político” de la misma, “la sustancia de la que se nutre este Tratado es federal y, por ende, política. No sólo en preceptos iniciales (A-F) están a todas luces impregnados de la presencia y del método federal, sino los propios tratados CE, CEEA y CEEA desde su fundación. Las disposiciones sobre la UEM (arts. 102 A a 109 M) y ciudadanía de la Unión y sus estatus jurídico son una buena muestra de ello (art. 8 a 8 D del TCE). Vid. A. Mangas Martín (ed.), *Tratado de la Unión Europea y Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 23.

<sup>11</sup> R. Pérez Bustamante, *op. cit.*, p. 234.

munitario. De hecho, en su artículo 1.1 aparecía el concepto de Unión Europea, afirmando la identidad política europea y el patrimonio histórico común a sus pueblos<sup>12</sup>.

### 2.3. Desde el Tratado de Amsterdam al Consejo Europeo de Leaken

Los días 16 y 17 de junio de 1997, el Consejo Europeo, reunido en Amsterdam, logró el consenso sobre un proyecto de tratado para modificar los Tratados Constitutivos de la Comunidades Europeas, al tiempo que aprobaba diferentes propuestas para facilitar el paso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Este tratado, conocido como el Tratado de Amsterdam, fue firmado por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea el 2 de octubre de 1997, entrando en vigor el 1 de mayo de 1999<sup>13</sup>.

El Tratado de Amsterdam contenía la promesa de dos nuevas Conferencias. La primera se convocaría antes de llegar a los 16 Estados miembros y tendría una agenda corta y monográfica, mientras que el resto de problemas ins-

titucionales serían abordados en otra Conferencia que habría de convocarse antes de alcanzar los 20 Estados miembros. Durante 1999 se dudaba todavía si hacer una reforma limitada o amplia. Pero los informes que se fueron conociendo a lo largo de 1999-2000, abogaban por una reforma urgente y global y en una sola Conferencia Intergubernamental. Así sucedió, la Cumbre Intergubernamental terminó sus trabajos adoptando el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, que entraría en vigor el 1 de febrero de 2003 y en el que quedaron recogidos en buena medida los resultados de las negociaciones del Consejo Europeo que se desarrolló en Niza en diciembre del 2001<sup>14</sup>.

En la Declaración de Niza, los Estados miembros centraron el debate en torno a 4 temas fundamentales: la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados Miembros; la simplificación de los tratados y la creación de una Carta de los Derechos Fundamentales<sup>15</sup>. Esta última fue acordada solemnemente por las presidencias del Parlamento Europeo, del Con-

<sup>12</sup> Vid. *idem.*, p. 272.

<sup>13</sup> Para un interesante estudio de los cambios introducidos por el Tratado de Amsterdam vid. J.M. Faramiñán Gilbert (coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Amsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Comares, Granada, 1997.

<sup>14</sup> A. Mangas Martín/D. Liñán Nogueiras, *op. cit.*, pp. 54-55.

<sup>15</sup> Los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron, en el Consejo Europeo de Colonia (3 y 4 de junio de 1999), la necesidad de establecer una Carta de derechos fundamentales con el fin de poner de manifiesto la importancia y el alcance de los mismos ante los ciudadanos de la Unión, encargando a un órgano *ad hoc* denominado Convención el mandato de redactar un proyecto. En octubre de 2000, y tras un concienzudo trabajo, la Convención entregó al Consejo el texto final de la Carta, tras una ceremonia de clausura en la que se celebró el éxito de los trabajos al son de la Novena Sinfonía de Beethoven.

sejo y de la Comisión, aunque no quedó incorporada al Tratado. Era la primera vez en la historia de la UE que un documento de esta naturaleza recogía el conjunto de derechos civiles, políticos, económicos y sociales de los ciudadanos europeos y de todas las personas que viven en el territorio de la Unión. Sobre dicho documento comentaría Nicole Fontaine, presidenta del Parlamento Europeo, “en adelante, la carta será nuestra referencia para todos los actos del Parlamento Europeo que afecten directa o indirectamente a los ciudadanos de toda la Unión”<sup>16</sup>. Estando así las cosas, la UE quedaba preparada para la quinta ampliación de su historia.

#### 2.4. Desde el Consejo Europeo de Leaken hasta la Europa de los 25

El Consejo Europeo, reunido en Leaken (Bélgica) los días 14 y 15 de diciembre de 2001, observando que la Unión Europea se encontraba en un momento decisivo de su existencia, se comprometió a impulsar una ambiciosa y profunda reforma institucional. Para tal fin se instauró un procedimiento distinto al seguido habitualmente<sup>17</sup>, en vez de la inmediata apertura de una Conferencia Intergubernamental, ahora se encarga el borrador a un grupo de expertos que realizarían trabajos previos<sup>18</sup> y que constituirían la llamada Convención Europea sobre el futuro de Europa<sup>19</sup>, presidida por el fran-

---

<sup>16</sup> Niza, 7-XII-2000. Para un estudio más detallado de la Carta de los Derechos Fundamentales, *vid.* V. Ferreres Comella, *Reflexiones a propósito de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*, ed. Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, Barcelona, 2002.

<sup>17</sup> Frente a lo establecido en el art. 48 del Tratado de la Unión Europea (TUE): “El Gobierno de cualquier Estado miembro, o la Comisión, podrá presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados sobre los que se funda la Unión. Si el Consejo, previa consulta al Parlamento Europeo y, en su caso, a la Comisión, emite un dictamen favorable a la reunión de una conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, ésta será convocada por el presidente del Consejo, con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en dichos Tratados (...)”. P. Andrés Sáenz de Santa María, “Hacia una Constitución Europea: comentarios sobre los trabajos de la Convención”, *Revista General de Derecho Europeo* 1 ([www.iustel.com](http://www.iustel.com)), 2003, pp.1-16.

<sup>18</sup> La Conferencia Intergubernamental fue inaugurada en Roma, el 4 de octubre de 2003, por la presidencia italiana, quien espera poder clausurarla en diciembre de este mismo año. Participan en ella los quince Estados miembro y los diez Estados adherentes en régimen de absoluta igualdad. Los tres países candidatos, Rumanía, Bulgaria y Turquía, participan como observadores.

<sup>19</sup> Una Convención presidida por el ex presidente de la República francesa, Valéry Giscard d'Estaing ha presentado un proyecto que ha de ser analizado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea. La Convención se compone de 105 miembros titulares: el presidente y dos vicepresidentes, 28 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los quince Estados miembros y de los trece países candidatos, 56 parlamentarios nacionales, 16 miembros del Parlamento Europeo, 2 representantes de la Comisión. La Convención también cuenta con un *Praesidium* integrado por 12 miembros y varios observadores. Para más información. VV.AA., “Puesta en marcha de la Convención Europea: el futuro de la Unión a debate”, *Europa Junta. Revista de Información sobre Unión Europea* 88 (enero-febrero, 2002), 2003, pp. 16-20.

cés Valéry Giscard d'Estaing<sup>20</sup>.

A ésta se le encomendó la formulación de propuestas sobre tres cuestiones: a) acercar a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas, b) estructurar la vida política y el espacio político europeo en una Unión ampliada y c) hacer de la Unión un factor de estabilidad.

En otoño del 2002 el eje franco-alemán presenta sus primeras propuestas conjuntas a las negociaciones, que finalizarían con la elaboración de un borrador el 11 de junio del 2003<sup>21</sup>. A pesar de que dicho borrador fue considerado como "buen punto de partida" y fue objeto de un

profundo debate en la Conferencia Intergubernamental celebrada en Roma en octubre del 2003, la Cumbre de Bruselas convocada para pactar un texto definitivo concluye el 13 de diciembre con un sonado fracaso. España y Polonia se opusieron al proyecto.

El 16 de abril del 2004 los Jefes de Estado y de Gobierno de los Quince y de los diez Estados aspirantes al ingreso en la UE firman en Atenas el Tratado de adhesión de estos últimos, cerrándose así la mayor ampliación de la historia de la organización al incorporarse la República Checa<sup>22</sup>, Hungría<sup>23</sup>, Polonia<sup>24</sup>, Eslovaquia<sup>25</sup>, Eslovenia<sup>26</sup>, Lituania<sup>27</sup>, Letonia<sup>28</sup>, Esto-

<sup>20</sup> Para un estudio de los trabajos de la Convención europea *vid.* M. Arpio, "Balance de la Convención Europea", en *europaFUTURA.org*, Fundació Carles es Pi i Sunyer/Institut d'Estudis Autònoms, 2004, pp. 15-37.

<sup>21</sup> Para más información sobre el debate relativo al futuro de la UE y el proceso de constitucionalización pueden consultarse, entre otros trabajos, los siguientes: F. Dehousse, "La declaration de Leaken: mode de emploi", *RMCUE*, n.º 455, pp. 79 y ss., T.C. Hartley, *Constitutional problems of the European Union*, Oxford, 1999, R.M. Llopis Carrasco, *Constitución europea: un concepto prematuro*, Valencia, 2000, P. Magette, *La Constitution de l'Europe*, Bruselas, 2000, F. Merli, "Hacia una Constitución común europea", *RDCE*, vol. 10, 2001, pp. 241 y ss., O. Schutter, "Europe in Search of its Civil Society", *ELJ*, vol. 8, 2002, n.º 2, pp. 198 y ss.

<sup>22</sup> Extensión 78.866 Km<sup>2</sup>; Población: 10.203.300; Renta per cápita: 63,6; Tasa de paro: 7,8%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>23</sup> Extensión 93.030 Km<sup>2</sup>; Población: 10.142.400; Renta per cápita: 55; Tasa de paro: 5,8%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>24</sup> Extensión 312.685 Km<sup>2</sup>; Población: 38.218.500; Renta per cápita: 42,7; Tasa de paro: 19,2%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>25</sup> Extensión 49.035 Km<sup>2</sup>; Población: 5.379.200; Renta per cápita: 47,3; Tasa de paro: 17,1%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>26</sup> Extensión 20.273 Km<sup>2</sup>; Población: 1.995.000; Renta per cápita: 70,3; Tasa de paro: 6,5%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>27</sup> Extensión 65.300 Km<sup>2</sup>; Población: 3.462.600; Renta per cápita: 46,1; Tasa de paro: 12,7%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>28</sup> Extensión 64.589 Km<sup>2</sup>; Población: 2.331.500; Renta per cápita: 38,6; Tasa de paro: 10,5%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.



nia<sup>29</sup>, Chipre<sup>30</sup> y Malta<sup>31</sup>. Meses después de esta nueva redefinición de fronteras<sup>32</sup> y tras el cambio de gobierno en España, los líderes se reúnen en Bruselas, logrando un consenso en torno a la Constitución<sup>33</sup>.

### 3. Aspectos formales del texto constitucional: su naturaleza jurídica y estructura

#### 3.1. Su naturaleza: la Constitución Europea como tratado internacional

Coincidimos con el profesor Girón Larruceca, cuando afirma que a pesar de la nomenclatura utilizada, la Constitución sigue siendo un tratado internacional de carácter convencional. Los Estados, y no las personas, son los sujetos originarios y titulares de soberanía en el plano internacional, situación que explica que la Unión Europea no sea una *unión de ciudadanos* sino de *Estados*. Por esta razón, la entrada en vigor del texto constitucional no tendrá lugar hasta después de su ratificación

del conjunto de Estados miembros.

Ahora bien, qué ocurrirá si varios países lo rechazan. En este punto la solución no es nada clara. El texto tan solo establece que si transcurrido el plazo de dos años desde la firma del Tratado, solo lo hubieran ratificado las cuatro quintas partes de los Estados miembros "el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión". Como puede observarse esta afirmación podría calificarse de "concepto jurídico indeterminado", ya que deja abierta la puerta a distintas soluciones, que, al parecer o al menos eso parece deducirse del texto, podrían ser adoptadas por el Consejo.

Por lo que respecta a la cuestión de la enmienda o modificación la solución es mas clara. La modificación del nuevo texto tan sólo tendrá validez cuando los Estados hayan expresado su consentimiento a estar vinculados por ella de acuerdo con los sistemas establecidos en sus respectivas constituciones<sup>34</sup>. Sin embargo, unas de las nove-

---

<sup>29</sup> Extensión 45.227 Km<sup>2</sup>; Población: 1.356.000; Renta per cápita: 47,3; Tasa de paro: 10,1%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>30</sup> Extensión 5.985 Km<sup>2</sup>; Población: 715.100; Renta per cápita: 80,0; Tasa de paro: 4,0%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>31</sup> Extensión 316 Km<sup>2</sup>; Población: 397.300; Renta per cápita: 65,9; Tasa de paro: 6,5%. Información obtenida de Eurostat, ONU e INE en julio 2004.

<sup>32</sup> Con la nueva ampliación las fronteras quedan de la siguiente forma: al Sur, los más de 5.500 kilómetros de frontera marítima desde el Estrecho de Gibraltar a Beirut. Al Este, los 5000 kilómetros de frontera terrestre del mar de Barents al mar Negro.

<sup>33</sup> Vid. Document 85/04. Subject IGC 2003. *Meeting of Heads of State or Government*, Brussels, 17/18 June 2004.

<sup>34</sup> Información obtenida del *Résumé de l'accord relatif au traité constitutionnel*, 28 juin 2004, vid. site internet FUTURUM, <http://europa.eu.int/futurum>

dades introducidas en el texto es el *quorum* necesario para la aprobación de las enmiendas y modificaciones. Si hasta hace poco la unanimidad era la regla general, teniendo en cuenta que se trataba de modificar derecho originario, ahora se establecen otras posibilidades de *quorum*. Se prevé que para extender el ámbito de ampliación de la mayoría cualificada, un acuerdo unánime en el seno del Consejo europeo será suficiente. Solución que nos parece lógica y compatible con la naturaleza jurídica del texto internacional, ya que en definitiva serán los Estados los que, a través de sus representantes, decidirán en el Consejo.

Por otra parte, el tratado por el que se instituye una Constitución para Europa reconoce explícitamente algo que ya había consagrado la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: la supremacía del derecho de la Unión sobre las normas nacionales<sup>35</sup>. En efecto, el artículo 10.1 del Título III establece que “La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de

las competencias que le son atribuidas primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”. En este mismo sentido, el artículo 10.2 del Título III afirma que “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Constitución o resultantes de los actos de las instituciones europeas”.

### 3.2. La estructura del texto

El Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa se articula en un Preámbulo, y en cuatro partes, divididas a su vez en títulos y capítulos, a las que se suman cuatro protocolos adicionales. La Primera parte, relativa a los Objetivos e Instituciones de la UE y compuesta de 59 artículos que es, a nuestro juicio, la más importante de todas, hace referencia a la personalidad jurídica de la Unión Europea, la pertenencia de los Estados, sus objetivos en instituciones.

La segunda parte, que recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, previamente aprobada

<sup>35</sup> El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha afirmado en varias ocasiones que “el Derecho Comunitario no podía ser invalidado sobre la base del Derecho interno, aunque éste fuera constitucional”. *Vid.* Sentencias de 4 de febrero de 1951, *Stork c. Alta Autoridad*, 1/58, p. 47 y Sentencia de 15 de julio de 1960, *Präsident e.a. c. Alta Autoridad*, 36-38/59 y 49/59, p. 857. Asimismo, el Tribunal de Justicia también se ha pronunciado sobre la primacía del Derecho comunitario y el efecto directo de sus disposiciones, *vid.* Dictamen 1/91, de 15 de diciembre de 1991 sobre el *Espacio Económico Europeo*, fund. 21. Su texto íntegro puede verse en *Rev. De Instituciones Europeas*, 1992-1, pp. 226-259. En este sentido, han sido varias las sentencias en las que el TJCE afirma que “un Estado miembro no puede justificar el incumplimiento de las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho Comunitario por la circunstancia de que otros Estados miembros también incumplen sus obligaciones” (Sentencia de 26 de junio del 2001, *BECTU*, C-173/99).

en Niza constituye un elemento indispensable en cualquier texto de naturaleza constitucional<sup>36</sup>. A lo largo de sus artículos la Carta de los Derechos Fundamentales afirma los valores y objetivos de la Unión así como los principios de base que rigen las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros<sup>37</sup>. De esta forma, la Convención ha preferido incluir de forma expresa la Carta en el texto constitucional, desechando así la otra vía que se abrió para la protección de los derechos fundamentales: la incorporación indirecta de la Carta, es decir, incluyéndola dentro de los textos a los que se refiere el artículo 6.2 del Tratado como fuente de inspiración del Tribunal de Justicia<sup>38</sup>.

En la tercera parte titulada “de las políticas y el funcionamiento de la Unión” se regulan, entre otras cuestiones, las cláusulas de aplicación general, la acción y las políticas interiores, así como la acción exterior de la Unión Europea. Es la parte más funcional referida a los aspectos más clásicos del sistema

de regulación del funcionamiento del mercado interior y de todas aquellas materias concernientes a la Política Comercial Común en su vertiente internacional, así como las relaciones con el sistema de la OMC<sup>39</sup>.

Por último, el proyecto de Tratado finaliza con una cuarta parte, titulada “Disposiciones Generales y Finales”, seguida de varios protocolos relativos a la participación de los Parlamentos nacionales en iniciativas legislativas de la Comisión, sobre Defensa y reparto de escaños y votos en el Parlamento y Comisión respectivamente. Dichas disposiciones están cargadas de un fuerte contenido simbólico, casi político, ya que establecen el himno, la bandera y otras enseñas de la Unión Europea.

Una vez expuesta sucintamente la estructura formal del texto constitucional, queremos subrayar algunos aspectos que nos parecen criticables. Uno de los que más nos llama la atención es el hecho de que existe un elevado número

---

<sup>36</sup> J.A. Girón Larrucea, Caracteres esenciales del proyecto de Tratado Constitucional mediante el que se propone (comunicación), presentada en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional celebrado en Sevilla del 3 al 5 de diciembre del 2003.

<sup>37</sup> Para un estudio detallado de la Carta de los Derechos Fundamentales y su contenido *vid.* Héctor Gross, “La Futura Constitución de Europa y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, (comunicación) presentado en el VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado del 3 al 5 de diciembre del 2003. En este sentido, especial atención merece el juicio crítico que a modo de Comunicación ha realizado la Comisión Europea, *vid.* COM(2000) 559 final, Bruselas, 13.9.2000.

<sup>38</sup> F. Rubio Llorente, “Los Derechos fundamentales en la Unión Europea y el Estatuto de la Carta”, *europaFUTURa.org*, nº. 4, Fundació Carles Pi i Sunyer/ Generalitat de Catalunya, 2004, Barcelona, p. 25.

<sup>39</sup> J.A. Girón Larrucea, *op. cit.*, p. 1.

de artículos, los cuales se reparten de forma poco homogénea a lo largo del texto, concentrándose en su mayoría en la Parte III, con la consiguiente hipertrofia formal que ello supone. Asimismo, llama la atención la falta de homogeneidad a la hora de enumerar los artículos, puesto que se combinan números romanos y arábigos, iniciándose su recuento desde el principio en cada una de las partes.

A esta situación se añaden otras circunstancias que pueden producir confusión, como por ejemplo el hecho de que al introducir en la II Parte la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada en Niza, se haya mantenido su preámbulo. Esta situación hace que convivan en el Proyecto de Constitución para Europa dos preámbulos: uno general para toda la Constitución y otro en la Parte II, que afecta únicamente a la Carta de los Derechos Fundamentales. Algo parecido ha sucedido con los tradicionales Protocolos a los Tratados constitutivos, los cuales no han desaparecido, circunstancia que debería haber sucedido en un texto que pretende ser "constitucional".

### **3.2. Las negociaciones del texto constitucional: encuentros y desencuentros**

Desde la presentación del Anteproyec-

to de Tratado Constitucional en la sesión plenaria de la Convención de 28 de octubre de 2002, hasta el acuerdo sobre el texto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, se han producido duras negociaciones entre los representantes de los distintos Estados miembros. En ellas se ha puesto de manifiesto sus distintos intereses en relación con temas de calado político, económico e, incluso, religioso. En este sentido, no es de extrañar que una de las cuestiones más debatidas haya sido la relativa a la conveniencia de introducir en el texto constitucional, bien en su Preámbulo o en la parte relativa a los valores fundamentales de la Unión, una mención expresa sobre la herencia religiosa de Europa, y en concreto "a las raíces cristianas" del continente. Entre los países partidarios de su inclusión han destacado Polonia, España, Irlanda e Italia, frente a los Estados de tradición laica como Francia. De hecho, la no inclusión de dicha frase en el Preámbulo del Proyecto de Constitución fue una de las razones esgrimidas por Polonia para rechazarlo en la Cumbre de Bruselas de diciembre del 2003.

El texto final, de forma muy acertada a nuestro juicio<sup>40</sup>, evita hacer afirmaciones de fe y referencias expresas a confesiones religiosas. Y es que, coincidiendo con la profesora Ana Fernández-Coronado, cuando afirma que "Euro-

---

<sup>40</sup> Una opinión contraria a la nuestra es defendida, entre otros, por el Profesor de Derecho Eclesiástico de la Universidad de Jaén, Ángel López López-Sidro, *vid.* A. López López-Sidro, ¿Por qué no aludir a las raíces cristianas en la Constitución Europea?, *Ideal de Jaén de 11 de junio*, 2003, pp. 22.

pa es una realidad diversa y plural en culturas, ideologías y políticas” y que “la Unión Europea es una construcción laica desde sus comienzos”, ya que “se ha edificado sobre la afirmación común de dos valores: la democracia, como sistema político, y el respeto a los derechos humanos, como credo”<sup>41</sup>.

Pero al margen de esta diatriba, las cuestiones que más conflicto han suscitado son las concernientes a la presidencia del Consejo Europeo, la composición de las Instituciones y las fórmulas de adopción de decisiones. En relación con la presidencia del Consejo Europeo, cabe señalar que desde un principio se planteó la idea de dotarle de una cierta estabilidad, superando el tradicional sistema de rotación presidencial con carácter semestral. Este planteamiento llegó enfrentar a la Comisión y a los pequeños países, partidarios de un turno semestral y rotatorio, frente a los representantes de Alemania, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y España, defensores de la reforma presidencial bajo el argumento de que ésta aportaría eficacia, coherencia y continuidad a las políticas de la Unión<sup>42</sup>. Finalmente, en el texto constitucional ha prevalecido la postura defendida por los grandes, una pre-

sidencia estable de dos años y medio prorrogables.

Una situación similar se ha producido en relación con otras propuestas que se plantearon en su momento y que finalmente han quedado recogidas en el texto. Este ha sido el caso, entre otros, de la creación de un Ministro Europeo de Exteriores o la relativa a la nueva composición y funcionamiento de la Comisión en el marco de la UE. En el primer caso, el debate lo han protagonizado Francia y Alemania, defensores de la reforma y de otra, Reino Unido de Gran Bretaña, contrario a ella. De hecho es significativa la frase del representante de Londres en la Convención, el ministro Peter Hain, quien manifestó su no rotundo a esta reforma afirmando que la política exterior “toca el corazón de la soberanía nacional”<sup>43</sup>.

Ahora bien, sin lugar a dudas los debates más encendidos han sido los relativos a la composición de la Comisión, el cual ha terminado enfrentando a Estados e Instituciones. Si la situación originaria consistía en un comisario por cada país, con excepción de los grandes que disponían de dos, el anteproyecto de constitución previó una

---

<sup>41</sup> A. Fernández-Coronado González, “El contenido del derecho de libertad de conciencia en la futura Constitución Europea”, *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico* 2 (www.iustel.com), 2003, pp. 1-16.

<sup>42</sup> C. Yarnoz, “El reparto de poder y la soberanía complican el final de la Convención sobre la futura Europa” *EL PAÍS*, 22 de mayo, 2003, p. 8.

<sup>43</sup> *Vid. idem.*

nueva composición de esta institución para la Europa ampliada que no garantizaba la presencia de todos los Estados en pie de igualdad. La propuesta consistía en que la Comisión estaría compuesta por su Presidente, el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión y trece Comisarios seleccionados por rotación. Estos quince miembros, estarían apoyados por una especie de "comisarios de segundo nivel", es decir, comisarios sin derecho a voto. Esta iniciativa, a pesar de no llegar a buen puerto, dio origen a algunos desencuentros a lo largo de las distintas sesiones de trabajo entre los Estados fundadores (Alemania, Francia, Bélgica, Países Bajos, Italia y Luxemburgo), partidarios de la misma y sabedores de que con dicho planteamiento saldrían beneficiados, y los pequeños Estados, incluidos los candidatos, que recibieron el apoyo de España y el Presidente de la Comisión. Este planteamiento finalmente fue retirado, garantizándose al final la presencia de todos los Estados miembros, por lo menos de forma provisional.

No menos polémica suscitó la cuestión relativa a las cuotas de poder en el Consejo y su sistema de adopción de decisiones. El borrador inicial de la Constitución estipulaba que para

adoptar decisiones sería necesario el apoyo de un 50% de los Estados miembros que representaran el 60% de la población. La oposición de España, que ya había rechazado el proyecto constitucional en la Cumbre de Bruselas, dio lugar a una nueva propuesta de consenso auspiciada por la presidencia irlandesa: una decisión sería válida cuando consiguiera el respaldo de un 55% de los Estados que representaran al menos un 65 % de población. Dicha propuesta, tuvo una primera oposición por parte de la República Checa y los países menos poblados, sin embargo logró ser aceptada, después de algunas concesiones a favor de estos últimos<sup>44</sup>.

#### **5. Las aportaciones del texto constitucional**

Con independencia de la valoración jurídica y oportunidad política del contenido del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa nadie duda de los importantes cambios que introduce en el actual *status quo* de la UE, siendo el principal el reconocimiento de personalidad jurídica a la misma (art. 6 Parte I), reemplazando así a las Comunidades Europeas y fusionando los tres pilares clásicos en los que se sustenta la distribución de com-

---

<sup>44</sup> Tras el forcejeo, el resultado final fue que cuando la Constitución entre en vigor, no antes del 2007, las decisiones serán tomadas por un 55% de los socios, siempre que sean como mínimo 15 Estados que representen el 65% de la población europea. Pero, como gesto simbólico hacia los menos poblados se decidió que mientras no entren Bulgaria y Rumania (en 2007) será necesario reunir un 60% de los países con un 65% de población. Información obtenida de C. Segovia, M. Cruz, J.C. González, "Nace la Constitución de la Unión Europea", *El Mundo*, sábado 19 de junio de 2004, p. 32.

petencias y soberanía<sup>45</sup>. Por lo tanto se establece una única estructura para las instituciones de la Unión, sea cual sea su ámbito de actuación, variando únicamente los procedimientos que se deben utilizar, de acuerdo con los caracteres específicos de las materias que deban reglamentar (arts. 12, 13, 16 Parte I).

Desde el punto de vista institucional también introduce cambios importantes. El Parlamento europeo ve incrementado sus poderes legislativos, aumentando el número de sus miembros hasta 750 escaños, frente a los 732 de Niza y estableciendo un tope máximo de 96 por país. Por otra parte, clarifica los roles del Parlamento europeo respecto del Consejo y la Comisión. En particular, la Constitución reconoce las diferentes misiones de la Comisión, comprendiendo un cuasi-monopolio de iniciativa legislativa, función ejecutiva y de representación exterior salvo en la política exterior y de seguridad común.

Asimismo, el nuevo texto erige el Consejo europeo como una institución, distinta del Consejo y elimina formalmente el actual sistema de rotación de las presidencias de la Unión Europea de seis meses de duración. Por otra parte, como ya hemos visto, el nuevo texto establece una presidencia estable para la Unión Europea, siendo el presidente elegido por periodos de dos años y

medio, con posibilidad de reelección, en vez de por periodos semestrales. Por lo que se refiere a la Comisión, cada país tendrá un comisario hasta el año 2014. A partir de entonces, solo habrá 18, incluido el presidente y un vicepresidente, siendo el reparto por "rotación igualitaria".

Especial importancia tiene el nuevo sistema de adopción de decisiones en el seno del Consejo, donde se pone en relación directa el peso de cada país con su población al definir cómo será la mayoría cualificada: una decisión del Consejo será válida cuando sea apoyada por una mayoría de Estados (más del 55%) que representen al menos el 65% de la población (*vid. Anexo*).

En otro orden de ideas, la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales en el texto, la clara afirmación de valores y de objetivos de la Unión así como de principios de base que rigen las relaciones entre la Unión y los Estados miembros constituyen un importante paso hacia la vertebración de un sistema de defensa y respeto de los derechos humanos y libertades públicas<sup>46</sup>. Sin embargo, no podemos dejar de reconocer que la ausencia de competencias de la Unión y de garantías jurisdiccionales merma los efectos de dicha inclusión de manera importante. De hecho, el texto constitucional no da la posibilidad de que el "Legislativo" pueda ejercer la función esen-

---

<sup>45</sup> Los artículos 6 de la TCECA, 210 de la TCE y 184 de la TCEEA no reconocen personalidad jurídica a la Unión Europea.

cial de desarrollo de dichos derechos, ni establece un recurso directo e individual ante los órganos jurisdiccionales de la Unión para la defensa de los mismos.

La simplificación de los instrumentos y procedimientos legislativos es otra de las novedades. En un claro intento de hacer más comprensible y transparente el funcionamiento de la Unión, la Convención ha aprovechado el texto constitucional para simplificar y jerarquizar los actos existentes<sup>47</sup>. De esta forma, los instrumentos obligatorios pasarían a ser tres: a) la *ley de la*

*Unión Europea*<sup>48</sup>, b) la *ley marco de la Unión Europea*<sup>49</sup>, c) la *decisión de la Unión Europea*<sup>50</sup>; mientras que los instrumentos no obligatorios seguirían siendo las recomendaciones y los dictámenes<sup>51</sup>.

También parece interesante la distinción que se hace entre esas normas y los actos comunitarios a modo de jerarquía, ya que en el texto se distingue entre: a) *actos legislativos y no legislativos*, es decir, actos adoptados sobre la base del Tratado y que contienen los elementos esenciales de un ámbito determinado, b) *actos 'delegados'* o ac-

---

<sup>46</sup> El artículo 6 del Tratado de la Unión Europea afirma que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma en 1950 y en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. Pues bien, en este orden de ideas conviene indicar que en el Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000 adoptó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como una declaración política sin valor jurídico vinculante directo. Ahora bien, con la inclusión de la Carta en el propio texto constitucional se le eleva a categoría de "Derecho Originario", exigible ante los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros y de susceptible de aplicación directa.

<sup>47</sup> CH. Powell & J.M. Areilza Carvajal, "Informe del Real Instituto Elcano sobre el Tratado Constitucional: Una aportación española al debate sobre el futuro de la Unión Europea", *Real Instituto Elcano* ([www.elcano.es](http://www.elcano.es)), publicado 14 de mayo 2003. *on line*.

<sup>48</sup> (Cap. I, Parte I) "La ley europea es un acto legislativo de alcance general. Será obligatoria en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estados miembro". Dicho acto podría sustituir al reglamento del primer pilar y a la decisión del tercer pilar.

<sup>49</sup> (Cap. I, Parte I) "La ley marco europea es un acto legislativo que obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios". Este acto vendría a sustituir a la directiva del primer pilar y a la decisión marco del tercer pilar.

<sup>50</sup> (Cap. I, Parte I) "La decisión europea es un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos. Cuando en la decisión se designen los destinatarios de la misma, sólo será obligatoria para éstos". Dicho acto sustituye a la decisión del primer pilar y la acción y la posición común de la PESC, respectivamente.

<sup>51</sup> (Cap. I, Parte I) "Las recomendaciones y los dictámenes adoptados por las instituciones no revestirán carácter vinculante".



tos que desarrollan con detalle un acto legislativo determinado y c) *actos de ejecución*, es decir, actos para la ejecución de actos legislativos, 'delegados' o previstos en el propio tratado<sup>52</sup>. Ahora bien, esta jerarquía debe ser inducida, ya que no se establece de forma expresa, razón por la que debemos tomarla con cautela.

Otras de las novedades introducidas es la creación del puesto de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea, nombrado por el Consejo Europeo (que sería a la vez Presidente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y Vicepresidente de la Comisión), para garantizar la coordinación entre la acción diplomática y política de ayuda al desarrollo en el marco de la Unión (artículo 27.1 del Título IV). Asimismo, en materia de defensa, se prevé la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares, así como posibilidades específicas de cooperación entre los Estados miembros que deseen ampliar sus actividades comunes de este ámbito.

Por último, no deja de constituir un paso importante en materia de cooperación judicial el hecho de que se establezca expresamente el reconocimiento mutuo de sentencias, es decir, el hecho de que toda sentencia por un delito grave que comporte la privación de libertad emitida en un Estado sea así reconocida por todos los Estados de la

Unión Europea. Por eso el texto prevé que una ley fijará unos criterios comunes para definir los delitos y las penas mínimas sobre casos, entre otros, de terrorismo, tráfico de seres humanos, blanqueo de dinero y corrupción. Asimismo, para luchar de forma más efectiva contra la delincuencia organizada el texto también prevé la creación de un fiscal europeo, pero solo para perseguir determinados delitos, en especial los relativos a los fondos comunitarios.

## 6. Conclusiones

Una vez analizadas las principales novedades introducidas por el nuevo texto constitucional, podemos concluir que, a pesar de las lagunas existentes en el mismo, su aportación al conjunto de la UE es positiva, sobretodo por su labor de simplificación y reordenación de los tratados. Asimismo, consideramos que el proyecto de Tratado Constitucional introduce algunas novedades que implican un gran avance en el proceso de integración europea como por ejemplo: el hecho de atribuir personalidad jurídica a la Unión, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en el propio texto, la remodelación del sistema de normas, la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores o la introducción de una cláusula de asistencia mutua.

Ahora bien, a pesar de la virtualidad del texto, debemos ser críticos con el

---

<sup>52</sup> CH. Powell & J.M. Areilza Carvajal, *op. cit.*, *on line*.

mismo, ya que, a nuestro juicio, no se he conseguido un resultado sencillo y legible que facilite su comprensión por parte de los ciudadanos. Y es que, existen algunos elementos que pueden inducir a confusión: continúa existiendo un número excesivo de artículos, hecho que se ve agravado por la compartimentación del texto en distintos bloques, donde además se combinan números romanos y arábigos. Por otra parte, las diversas materias reguladas aparecen de forma dispersa a lo largo del texto como es el caso de la ciudadanía de la Unión y el sistema de votación del Consejo. Todo esto hace, a nuestro juicio, que el tratado por el que se instituye una Constitución para Europa carezca de una concepción auténtica de texto constitucional, manteniendo una estructura muy alejada de lo que entendemos por tal desde la óptica del Derecho interno.

En relación con la Carta de los Derechos Fundamentales, se avanza en la vertebración de un sistema de protección de derechos humanos y libertades fundamentales y en el hecho de concebirlo como elemento prioritario en el proceso de constitucionalización de la Unión. Su inclusión en el texto constitucional refuerza su carácter de principios constitucionales; sin embargo la ausencia de competencias de la Unión y de garantías jurisdicciones merma los efectos de dicha inclusión de manera importante. En concreto se cierra la posibilidad de que el "Legislativo" pueda ejercer la función esencial de desarrollo de dichos derechos –la fórmula prevista para los derechos de no

discriminación y de ciudadanía (Título II, Parte III) podría haber sido más razonable-. Asimismo, se pierde la posibilidad de crear un recurso directo e individual ante los órganos jurisdiccionales. Por último, conviene señalar que para garantizar la protección de estos derechos dentro de la UE y el mayor grado de cohesión en su acción exterior, hubiera sido oportuno que se hubiese incluido una cláusula general que previese la vinculación de la Unión a los instrumentos jurídico-internacionales sobre derechos humanos y libertades fundamentales.

Ahora bien, al margen de estas lagunas, lo que especial preocupación puede plantear son las consecuencias de la aplicación de la Carta en la práctica, la cual pasa a formar parte del Derecho originario y por tanto aplicable directamente a todo el territorio comunitario. El problema puede plantearse en relación con la interpretación de su contenido. Al ser derecho originario cualquier ciudadano podrá exigir su aplicación a un órgano jurisdiccional interno, el cual podrá plantear en caso de duda una cuestión prejudicial. Si tenemos en cuenta que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas es el que debe disipar las dudas con su interpretación de la norma comunitaria, puede darse la paradoja de que, en determinados casos, los derechos contenidos en Carta de los Derechos fundamentales sean interpretados de forma distinta a la realizada por los Tribunales Constitucionales de los distintos Estados miembros, pudiendo

dar lugar a serios problemas en Estados con sistemas de interpretación constitucional concentrada, como el caso de España.

**Anexo I.**  
**Reparto de Poder en el Consejo de la Unión Europea**  
**(desde la Europa de los 15 a la Europa de los 27)**

Estados	Europa 15	Provisional 25 Noviembre	Niza	Constitución 27 2007
Francia	10	10	29	1
Italia	10	10	29	1
Reino Unido	10	10	29	1
Alemania	10	10	29	1
España	8	8	27	1
Bélgica	5	5	12	1
Países Bajos	5	5	13	1
Grecia	5	5	12	1
Portugal	5	5	12	1
Austria	4	4	10	1
Suecia	4	4	10	1
Finlandia	3	3	7	1
Dinamarca	3	3	7	1
Irlanda	3	3	7	1
Luxemburgo	2	2	4	1
Eslovaquia		3	7	1
Polonia		8	27	1
Rep. Checa		5	12	1
Hungría		5	12	1
Lituania		3	7	1
Letonia		3	4	1
Eslovenia		3	4	1
Estonia		3	4	1
Chipre		2	4	1
Malta		2	3	1
<b>Rumania</b>			<b>14</b>	<b>1</b>
<b>Bulgaria</b>			<b>10</b>	<b>1</b>
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>124</b>	<b>321/345</b>	<b>27</b>
Mayoría	62	88	232/255	55% Estados
Cualificada	(71,26%)	(70,97%)	(72,27%/73,91%)	65% Pobl.
Bloqueo	26	37	90/91	35%+4 Estados

En **negrita** figuran los datos relativos a los Estados cuya incorporación está prevista para el 2007, así como los totales y mayorías cualificadas necesarias para adoptar decisiones en el Consejo.