



**DELEGACIÓN DEL PARLAMENTO EUROPEO
EN LA CONVENCIÓN
Secretaría**

Asunto: Resumen de la Constitución adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas de los días 17 y 18 de junio de 2004

Advertencia

La presente nota tiene como objeto, para fines de información, presentar de la manera más concisa posible el proyecto de Constitución finalmente adoptado por el Consejo Europeo de los días 17 y 18 de junio tras finalizar el proceso de CIG. Son necesarias algunas advertencias:

- este resumen necesariamente es incompleto: el proyecto de Constitución constituye un conjunto de varios centenares de páginas; para obtener información más detallada sobre cuestiones específicas, acuda a la Delegación del PE;*
- este resumen no representa en ningún caso una evaluación política del texto aprobado, que es de la competencia en primer lugar de la Comisión de Asuntos Constitucionales y, a continuación, del Pleno;*
- en aras de la sencillez, en la presente nota nos referimos a "la Constitución" (y se prefiere el indicativo); sin embargo, el lector deberá ser consciente de que las disposiciones a que se hace referencia no están en vigor y de que, mientras no se ratifique la Constitución, nada garantiza que sustituirán efectivamente a las disposiciones de los Tratados actuales.*

INTRODUCCIÓN.....	3
I. INSTITUCIONES.....	3
PARLAMENTO EUROPEO.....	3
CONSEJO EUROPEO	4
CONSEJO DE MINISTROS DE LA UNIÓN.....	4
MAYORÍA CUALIFICADA	4
MINISTRO EUROPEO DE ASUNTOS EXTERIORES	5
COMISIÓN EUROPEA	6
TRIBUNAL DE JUSTICIA	6
II. COMPETENCIAS Y SU EJERCICIO POR LAS INSTITUCIONES.....	6
SISTEMA DE COMPETENCIAS	6

INSTRUMENTOS Y SU PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN	7
<i>Instrumentos legislativos y reglamentarios</i>	7
<i>Disposiciones presupuestarias y financieras</i>	8
Recursos propios	8
Marco financiero plurianual.....	8
Presupuesto anual.....	8
COOPERACIÓN REFORZADA	9
III. POLÍTICAS	9
POLÍTICAS EXTERIORES	10
<i>Acción exterior</i>	10
Política exterior y de seguridad común.....	10
Política comercial común.....	10
Cooperación para el desarrollo	11
Ayuda humanitaria.....	11
POLÍTICAS INTERIORES	11
<i>Espacio de libertad, seguridad y justicia</i>	11
<i>Otras modificaciones de las políticas internas (las indicaciones siguientes, muy selectivas, se presentan en el orden del texto)</i>	12
No discriminación y ciudadanía.....	13
Mercado interior/Fiscalidad	13
Política económica y monetaria	13
Política social	13
PAC.....	14
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	14
Energía	14
Salud pública.....	15
IV. REVISIÓN	15
CONCLUSIÓN	15

Introducción

La CIG aprobó el 18 de junio pasado el "Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa", redactado por la Convención. Dan prueba de su alcance constitucional su inicio, con el enunciado de los *valores* en que se fundamenta la Unión (artículo 2); la *inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales en su integridad* (parte II¹); la *definición de las condiciones de pertenencia a la Unión* (incluidas las de la retirada voluntaria de la misma), y los *símbolos* de la Unión (bandera, himno, etc.; artículo I-6 bis).

La Constitución pone fin expresamente a la estructura en "pilares" que prevalecía hasta ahora y dota explícitamente a la Unión de personalidad jurídica. El objetivo inicial de simplificación se logra parcialmente en la parte I, que comprende las disposiciones esenciales de carácter propiamente constitucional; la parte II acoge la Carta. No obstante, la Constitución sigue siendo un texto complejo, que presenta, en la parte III, las disposiciones (actualizadas) procedentes de los Tratados actuales relativas a las políticas y las disposiciones pormenorizadas relativas al funcionamiento de las instituciones y, en la parte IV, las disposiciones generales y finales. Se incluye asimismo como introducción un preámbulo (que hace referencia a "las herencias culturales, religiosas y humanistas de Europa" y se completa mediante varios protocolos (de rango constitucional, por lo tanto) y declaraciones anexas.

Sobre estos aspectos generales, la CIG ha corregido un tanto el texto de la Convención. Cabe destacar los siguientes puntos:

- a pesar de haberse producido un enconado debate hasta el desenlace final, el texto de compromiso sobre el Preámbulo que acordó la Convención se mantiene en lo fundamental;
- el enunciado de los valores de la Unión se ha completado con una referencia a los derechos de las personas pertenecientes a minorías, así como a la igualdad entre hombres y mujeres (que anteriormente figuraba sólo en los objetivos);
- la estabilidad monetaria figura a partir de ahora entre los objetivos de la Unión frente a una "economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social".

I. Instituciones

El proyecto de Constitución clarifica las funciones respectivas de las instituciones y órganos de la Unión.

Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo ejerce, conjuntamente con el Consejo de Ministros, las funciones legislativa y presupuestaria, así como funciones de control político y consultivas. Elige al Presidente de la Comisión Europea a propuesta del Consejo Europeo (adoptada por mayoría cualificada), que debe tener en cuenta el resultado de las elecciones; el PE aprueba también a la

¹ La Constitución prevé además la adhesión de la Unión al CEDH. El Consejo debe adoptar el acuerdo de adhesión por mayoría cualificada previa aprobación del Parlamento Europeo.

Comisión en su conjunto. El número de sus diputados no excederá de 750. La Constitución no prevé la distribución de los escaños entre los Estados miembros, como ocurre actualmente. En cambio, el artículo I-19 incluye una base jurídica por la que se encarga al Consejo Europeo, por iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, que decida, con suficiente antelación a las elecciones al Parlamento Europeo de 2009, la distribución de los escaños conforme al principio de *representación decreciente proporcional*, con un umbral mínimo de seis diputados y un umbral máximo de 96 escaños por Estado miembro (la Convención proponía cuatro como umbral mínimo sin fijar umbral máximo).

Consejo Europeo

El Consejo Europeo pasa a ser una institución de pleno derecho. Se suprime la presidencia por turno y se instaura una presidencia estable del Consejo Europeo, con poderes limitados, por mayoría cualificada de los miembros del Consejo Europeo, para un mandato de dos años y medio, renovable. La norma general para la adopción de decisiones es el consenso.

El Consejo Europeo da los impulsos necesarios y define las prioridades políticas, pero no debe ejercer ninguna función legislativa. Ha podido salvaguardarse el respeto de este principio en el transcurso de la negociación en el seno de la CIG, a pesar de haberse entablado un debate muy difícil sobre la función del Consejo Europeo en el ámbito de la cooperación judicial penal (véase más adelante la descripción del compromiso alcanzado acerca de la definición del mecanismo de "freno de emergencia").

Consejo de Ministros de la Unión

La Constitución prevé la instauración de un Consejo de Asuntos Exteriores presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (véase más adelante), diferente del Consejo de Asuntos Generales.

El Consejo de Asuntos Generales sigue garantizando la coherencia de los trabajos del Consejo apoyándose en el Coreper.

Por lo que se refiere a las formaciones especializadas del Consejo, sus reuniones deberán dividirse en dos partes, una dedicada a las deliberaciones legislativas (públicas) y otra a las deliberaciones no legislativas, con objeto de satisfacer las exigencias de transparencia.

La organización de los trabajos del Consejo ha dado lugar hasta una fase avanzada de la CIG a enconadas discusiones, ya que una mayoría de Estados miembros mostraba su apego por mantener la rotación de la Presidencia del Consejo (salvo en lo relativo al Consejo de Asuntos Exteriores). La Constitución afirma finalmente el principio de rotación en condiciones de igualdad, en el marco de un sistema de Presidencia "por equipo" definido mediante una Decisión del Consejo Europeo.

Mayoría cualificada

La mayoría cualificada ha estado a lo largo de la Convención y de la CIG en el centro de las discusiones, tanto por lo que se refiere a su definición, como a su ámbito de aplicación.

En cuanto a su definición, la fórmula finalmente decidida por la CIG sigue basándose en el principio de doble mayoría definido por la Convención. Sin embargo, se han elevado los

umbrales: un mínimo del 55 % de Estados miembros (la Convención proponía la mayoría de Estados miembros) que incluya al menos a 15 de ellos (exigencia que no tendrá significado autónomo a partir de 27 Estados miembros) y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo a un 65 % de la población (la Convención proponía un 60 %). No obstante, la CIG ha añadido una cláusula adicional de acuerdo con la cual una minoría de bloqueo (un 35 % de la población *a priori*) deberá sumar por lo menos cuatro Estados miembros, sin la cual se considerará de todas formas adoptada la decisión². Este sistema se aplicará a partir del 1 de noviembre de 2009. Con objeto de salvar las últimas reticencias de determinados Estados miembros, la Conferencia adoptó asimismo una Decisión que incluye una especie de Compromiso de Ioánnina revisado³.

Cuando no se requiera la iniciativa de la Comisión, o cuando la decisión no se adopte por iniciativa del Ministro de Asuntos Exteriores, se incrementa la mayoría cualificada requerida: un 72 % de Estados miembros (dos terceras partes según la Convención) que representen al menos al 65 % de la población (al 60 % según la Convención).

La mayoría cualificada pasa a ser la norma general para la adopción de decisiones en el Consejo de Ministros. La unanimidad sigue siendo la norma por lo que se refiere a la fiscalidad y, en parte, en los ámbitos de la política exterior y de seguridad común y de la política social. Por otra parte, también se aplicará la unanimidad en lo relativo al sistema de recursos propios y al marco financiero plurianual. Por último, cabe señalar que, para los casos en los que no se ha logrado un consenso en la Convención sobre el paso a la mayoría cualificada, se prevé una cláusula "pasarela" general (con arreglo a la cual el Consejo Europeo puede decidir, por unanimidad, previa aprobación del PE, que en lo sucesivo el Consejo decidirá por mayoría cualificada y, en su caso, según el procedimiento legislativo ordinario, sin que sea necesaria una revisión constitucional ni, *a fortiori*, la ratificación por cada Estado miembro). No obstante, basta la oposición formal de un solo Parlamento nacional para bloquear la aplicación de la "pasarela".

Ministro Europeo de Asuntos Exteriores

Gran innovación institucional propuesta por la Convención, el Ministro, nombrado por el Consejo Europeo por mayoría cualificada con la aprobación del Presidente de la Comisión, está al frente de la política exterior y de seguridad común de la Unión, preside el Consejo de Asuntos Exteriores y es al mismo tiempo Vicepresidente de la Comisión (en virtud de lo cual está sujeto al voto de aprobación colectiva del Parlamento Europeo y, en su caso, a la moción de censura). Mediante esta "doble pertenencia" Comisión-Consejo, tiene la responsabilidad de la ejecución de la política exterior de la Unión *en su conjunto*. Está facultado para presentar propuestas, representa a la Unión solo o con la Comisión y se apoya en un Servicio Europeo de Acción Exterior⁴.

² Lo cual puede tener como consecuencia reducir el umbral de la población y permitir la adopción de una ley, por ejemplo, por 22 Estados miembros que representen solamente un 55,5 %.

³ Si miembros del Consejo que representan como mínimo tres cuartas partes de los Estados miembros o el nivel de población necesario para bloquear una decisión manifiestan su oposición a la adopción de un acto por el Consejo por mayoría cualificada, el Consejo seguirá debatiendo el tema con objeto de lograr, en un plazo razonable, un acuerdo más amplio.

⁴ Servicio que estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión así como por funcionarios de los servicios diplomáticos nacionales en comisión de servicio. Su organización y funcionamiento se establecerán mediante decisión del Consejo, previos dictamen del PE y aprobación de la Comisión.

Comisión Europea

Se consolida claramente el poder de iniciativa legislativa de la Comisión Europea.

Por el contrario, la CIG no ha seguido la propuesta de la Convención sobre su composición: el acuerdo finalmente alcanzado prevé que la Comisión estará compuesta por un Comisario por Estado miembro hasta el año 2014; a partir de esta fecha, la compondrán un número de miembros correspondiente a las dos terceras partes del número de Estados miembros, elegidos con arreglo a un sistema de rotación en condiciones de igualdad entre los Estados miembros.

Se refuerza la función política del Presidente de la Comisión, elegido por el Parlamento Europeo (designación de los Comisarios, atribución de carteras, facultad de pedir la dimisión de un Comisario).

Tribunal de Justicia

Se amplía notablemente la competencia del Tribunal de Justicia, en particular, en lo relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia y a determinados aspectos de la política exterior. Se establece un determinado acceso de particulares al Tribunal⁵.

II. Competencias y su ejercicio por las instituciones

Sistema de competencias

El proyecto de Constitución establece en primer lugar los principios fundamentales en la materia:

- principio de atribución de las competencias de la Unión;
- regulación del ejercicio de competencias mediante los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- primacía del Derecho de la Unión, afirmada sin ambigüedad;
- obligación de los Estados miembros de asegurar el cumplimiento del Derecho de la Unión.

Se distinguen tres categorías de competencias de la Unión: competencias exclusivas, competencias compartidas y ámbitos en los que la Unión tendrá competencia para llevar a cabo acciones de apoyo, precisándose que las competencias se ejercerán de conformidad con las disposiciones específicas de cada ámbito contenidas en la Parte III. Se reconocen algunas particularidades en lo referente a la coordinación de las políticas económicas y de empleo (artículo 14) y a la política exterior y de seguridad común (artículo 15), no comprendidas en la clasificación general.

La necesaria flexibilidad del sistema está garantizada por una cláusula que permite la adopción de las disposiciones necesarias para alcanzar uno de los objetivos fijados en el proyecto de Constitución, cuando ésta no ha previsto los poderes de actuación necesarios al efecto. Su ámbito de aplicación es, por lo tanto, más amplio que el del actual artículo 308 TCE, limitado al mercado interior, pero las condiciones para su aplicación son más estrictas, ya que, además de la exigencia de unanimidad en el Consejo, se requiere la aprobación del Parlamento.

⁵ La Constitución prevé que toda persona física o jurídica podrá interponer recurso contra los actos reglamentarios que le afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución.

Completa este dispositivo el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, que introduce, en particular, un "mecanismo de alerta precoz" que asocia a los parlamentos nacionales al control de la aplicación del principio de subsidiariedad⁶.

Instrumentos y su procedimiento de adopción

Instrumentos legislativos y reglamentarios

El proyecto de Constitución efectúa, sobre la base de una jerarquía de normas, una clarificación de los actos jurídicos mediante los cuales las instituciones aplican las competencias de la Unión, así como de los procedimientos para su adopción, por medio de dos distinciones sucesivas:

- entre los actos vinculantes jurídicamente (leyes, leyes marco, reglamentos y decisiones) y los actos no vinculantes (dictámenes y recomendaciones);
- dentro de los actos vinculantes jurídicamente, entre actos legislativos ("leyes" y "leyes marco") y actos no legislativos ("reglamentos" y "decisiones"⁷).

En lo relativo a los actos legislativos:

El poder de iniciativa legislativa permanece en la Comisión, si bien compartido, en determinadas materias del espacio de libertad, seguridad y justicia, con una cuarta parte de los Estados miembros como mínimo.

El proyecto de Constitución establece como norma general que las leyes y leyes marco europeas sean adoptadas en codecisión por el PE y el Consejo de Ministros, decidiendo este por mayoría cualificada, con arreglo al procedimiento calificado de "procedimiento legislativo ordinario"⁸, calcado prácticamente sin modificaciones del actual procedimiento de codecisión.

En lo relativo a los actos no legislativos:

Sobre los actos de ejecución *stricto sensu*, el proyecto de Constitución recuerda para empezar que corresponde en primer lugar a los Estados miembros la ejecución de los actos jurídicamente obligatorios de las instituciones europeas. En la medida en que se requieran condiciones uniformes de ejecución de los actos obligatorios de la Unión, el proyecto de Constitución confía a la Comisión en principio y, excepcionalmente, al Consejo (actos de ejecución adoptados directamente sobre la base de la Constitución, al margen de la PESC) el poder de dictar las medidas de ejecución correspondientes. En cuanto a la comitología, una ley europea establecerá previamente las normas y principios generales relativos a los regímenes de control, por parte de los Estados miembros, de los actos de ejecución de la Unión. Por consiguiente, la voz del PE será decisiva en la futura "comitología".

⁶ Se les informará de la totalidad de las nuevas iniciativas legislativas y si al menos una tercera parte de ellos considera que una propuesta infringe el principio de subsidiariedad, la Comisión deberá reexaminar su propuesta.

⁷ En aras de la exhaustividad, debería indicarse que el término "decisión" engloba tanto las decisiones entendidas como acto administrativo como las decisiones de carácter político, término empleado igualmente en el proyecto de Constitución: por ejemplo, las decisiones del Consejo en cuanto a la suspensión de los derechos de un Estado miembro vinculados con la pertenencia a la Unión.

⁸ En casos excepcionales previstos por la Constitución, podrán adoptar las leyes y leyes marco el Consejo (por ejemplo, ley sobre los recursos propios, ley sobre el marco financiero plurianual, ley sobre las elecciones al PE) o el Parlamento (en tres casos: ley sobre el estatuto de sus diputados, ley sobre el estatuto del Defensor del Pueblo y ley sobre las modalidades de ejercicio del derecho de investigación), pero siempre con la participación de la otra rama, que podrá extenderse desde la consulta simple a la aprobación (actual dictamen conforme).

El proyecto de Constitución crea asimismo los *reglamentos delegados*, aprobados por la Comisión (nótese que no existen reglamentos delegados del Consejo) por delegación de la autoridad legislativa, es decir, del PE y del Consejo. Estos reglamentos delegados, que pueden modificar o completar determinados elementos de las leyes o leyes marco, pero sin afectar a sus aspectos esenciales, exigen una habilitación específica formulada en el texto de base en cuestión y están sujetos a un mecanismo particular de control por parte del colegislador: cada una de las dos ramas puede revocar la delegación; el reglamento delegado únicamente puede entrar en vigor si, en el plazo fijado en la ley o ley marco, ninguna de las dos ramas de la autoridad legislativa ha formulado objeciones.

Disposiciones presupuestarias y financieras

La Constitución modifica sensiblemente el marco institucional de las finanzas comunitarias. La Conferencia Intergubernamental no ha seguido totalmente el proyecto de la Convención, pero puede decirse que se ha respetado en lo fundamental el equilibrio propugnado por la Convención, a pesar de los ataques de que ha sido objeto, los cuales han exigido esfuerzos adicionales a los representantes del PE en la Conferencia para que se descartaran propuestas que pudieran debilitar seriamente la función del PE.

Recursos propios

Una ley europea adoptada por unanimidad por el Consejo, previa consulta al PE, fija el límite de los recursos propios y puede establecer nuevas categorías de recursos o suprimir recursos existentes. Dicha ley sólo entrará en vigor una vez que haya sido aprobada por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. No obstante, las modalidades concretas de aplicación de esta ley se fijarán mediante una ley del Consejo (adoptada por mayoría cualificada), previa aprobación del PE⁹.

Marco financiero plurianual

El marco financiero plurianual (que sustituye a las actuales perspectivas financieras) regula la evolución ordenada de los gastos de la Unión por un periodo (mínimo) de 5 años dentro del límite de sus recursos propios. Fija los importes de los límites máximos por categoría de gastos. Se adopta mediante una ley del Consejo que decide por unanimidad, previa aprobación del PE, que se pronuncia por mayoría de sus miembros. Sin embargo, a raíz de la solicitud formulada por varias delegaciones y por los representantes del PE, que se oponían al regreso de la unanimidad (la Convención preveía la unanimidad para el primer marco plurianual aprobado tras la firma de la Constitución y la mayoría cualificada para los siguientes), la Constitución prevé una "pasarela" con arreglo a la cual el Consejo Europeo puede adoptar, por unanimidad, una decisión por la que se autorice al Consejo a adoptar la ley por la que se establece el marco financiero plurianual por mayoría cualificada.

Presupuesto anual

La ley que fija el presupuesto anual, que debe respetar el marco financiero plurianual, es adoptada conjuntamente por el PE y el Consejo. Se ha modificado profundamente el procedimiento presupuestario, pero, a pesar de los intentos de muchas delegaciones para cuestionar el acuerdo establecido en la Convención, se ha mantenido lo fundamental del mismo:

⁹ "Dictamen conforme" según la denominación actual.

se suprime la distinción entre GO y GNO. En cualquier caso, el PE tiene la última palabra sobre el conjunto del presupuesto¹⁰.

Por otra parte, las disposiciones que constituyen lo que actualmente se denomina "Reglamento Financiero" serán objeto en el futuro de una ley adoptada con arreglo al procedimiento presupuestario ordinario (pero hasta 2007 el Consejo decidirá por unanimidad).

Cooperación reforzada

La cooperación reforzada debe reunir al menos una tercera parte de los Estados miembros. Solo podrá tratar de las competencias no exclusivas de la Unión (pero en el futuro podrá afectar a la política de defensa). La autorización de proceder a una cooperación reforzada la concede el Consejo por mayoría cualificada, previa aprobación del Parlamento Europeo, y a propuesta de la Comisión, salvo en materias de la PESC, caso en el que se precisan una decisión por unanimidad del Consejo, así como un dictamen del Ministro de Asuntos Exteriores y de la Comisión, y en el que simplemente se informa al Parlamento Europeo. Los Estados miembros que queden al margen de la cooperación reforzada participan en las deliberaciones del Consejo de Ministros, aunque no lo hacen en la adopción de decisiones.

Por otra parte, a raíz de los esfuerzos llevados a cabo por algunas delegaciones y, especialmente, por los representantes del PE, la Conferencia ha aceptado asimismo una disposición "pasarela", propuesta por la Convención pero cuestionada seriamente durante las negociaciones, que permite a los Estados que participen en una cooperación reforzada proceder a la votación por mayoría cualificada o seguir el procedimiento legislativo ordinario mediante una decisión adoptada por unanimidad por estos Estados (no obstante, esta cláusula "pasarela" no podrá utilizarse en el ámbito de la defensa).

III. Políticas

Varias cláusulas de aplicación general hacen las veces de introducción a la Parte III del proyecto de Constitución, dedicada a las políticas de la Unión: sobre la coherencia general de las políticas; sobre la lucha contra las discriminaciones; sobre la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres; sobre la protección social; sobre las exigencias de la protección del medio ambiente; sobre la protección de los consumidores, y, finalmente, una cláusula de reconocimiento de "los

¹⁰ Cf. artículo III-310: el procedimiento no comprende más que una lectura en cada institución. El Consejo se pronuncia en primer lugar sobre el proyecto de presupuesto de la Comisión. Si, en un plazo de 42 días, el PE aprueba la posición del Consejo, el presupuesto queda adoptado. Si el PE aprueba enmiendas (por mayoría de sus miembros) a la posición del Consejo, los Presidentes de ambas instituciones convocan el Comité de Conciliación, a menos que el Consejo, en un plazo de 10 días, apruebe todas las enmiendas del PE. Si el Comité de Conciliación aprueba un texto conjunto en un plazo de 21 días, el PE y el Consejo disponen de 14 días para adoptar el proyecto común pronunciándose respectivamente por mayoría de los votos emitidos y por mayoría cualificada (apartado 7 del art. III-310).

Si el Comité de Conciliación no logra adoptar un proyecto común o si el PE (o ambas instituciones) rechaza el proyecto común, por mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos, la Comisión debe presentar un nuevo proyecto de presupuesto.

Si el Consejo rechaza el proyecto común, mientras que el PE lo aprueba, el PE dispone de 14 días para confirmar las enmiendas que había aprobado en primera lectura (mayoría de los miembros que lo componen y de las tres quintas partes de los votos emitidos). Si el PE no consigue confirmar las enmiendas, se respetará la posición del Comité de Conciliación sobre la línea presupuestaria de que se trate.

servicios de interés económico general", cuyos "principios y condiciones" de funcionamiento debe definir la ley.

Políticas exteriores

Acción exterior

Éste es el ámbito en el que el proyecto de Constitución es más innovador, más por medio de determinadas modificaciones institucionales (como la instauración de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores -véase anteriormente-), que por la mejora de los procedimientos, que se mantienen prácticamente inalterados. No cambia en lo fundamental la función del PE en materia de política exterior, si bien se refuerza en cuanto a la política comercial común y a la celebración de acuerdos internacionales.

Política exterior y de seguridad común

Su aplicación -por decisión del Consejo Europeo o del Consejo por unanimidad, salvo en algunos casos previstos por la Constitución o si el Consejo Europeo así lo decide- escapa al "procedimiento legislativo ordinario". Ahora se consulta regularmente al PE.

Se crean algunas bases jurídicas nuevas: cláusula de solidaridad entre los Estados miembros en caso de atentados terroristas o de catástrofe natural, acuerdos internacionales con los países vecinos.

La política en materia de seguridad se moderniza en varios aspectos, al haber consagrado la CIG avances importantes no previstos por la Convención, especialmente en materia de defensa:

- actualización de las misiones de Petersberg (adición de una referencia a las misiones de desarme, asesoramiento militar, estabilización al término de los conflictos y lucha contra el terrorismo, también en el territorio de terceros Estados);
- creación de nuevas formas de flexibilidad y de cooperaciones en materia de defensa:
 - posibilidad de que el Consejo encomiende la realización de una misión a un grupo de Estados miembros para preservar los valores de la Unión;
 - posibilidad de crear, mediante decisión del Consejo por mayoría cualificada, una cooperación estructurada permanente entre los Estados que cumplan los criterios y suscriban los compromisos en materia de capacidad militar incluidos en un Protocolo en anexo a la Constitución;
 - establecimiento de una cooperación más estrecha en materia de defensa mutua, previendo especialmente la obligación de ayuda y asistencia a un Estado miembro víctima de una agresión armada en su territorio (sin cuestionar el carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros); y
 - creación de un fondo inicial para las defensas militares independientes del presupuesto de la Unión;
- creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares;
- definición de un procedimiento de acceso rápido a los créditos del presupuesto de la Unión.

Política comercial común

Se amplía su ámbito de aplicación en lo relativo al comercio de servicios y a la propiedad intelectual.

Se refuerza la función del PE: prevalecerá el procedimiento legislativo ordinario para establecer las medidas de aplicación de la política comercial común; se le informará periódicamente sobre las negociaciones de acuerdos internacionales, que solamente podrán celebrarse siempre que cuenten con la aprobación del Parlamento Europeo.

Cabe señalar el mantenimiento por la Constitución de una modalidad atenuada de "excepción cultural"¹¹.

Cooperación para el desarrollo

La Constitución crea las condiciones para que se incorpore al presupuesto el Fondo Europeo de Desarrollo.

Ayuda humanitaria

El proyecto de Constitución crea una base jurídica específica en este ámbito, dentro de la que se prevé la creación de un Cuerpo Voluntario Europeo de Ayuda Humanitaria (procedimiento legislativo ordinario).

Políticas interiores

Espacio de libertad, seguridad y justicia

Entre las políticas denominadas interiores, éste es el ámbito en el que el proyecto de Constitución modifica en mayor medida la situación existente, aunque no fuera más que a consecuencia de la supresión de la dicotomía entre las disposiciones del Tratado CE y las del "tercer pilar" y por la promoción de la codecisión (procedimiento legislativo ordinario) y de la votación por mayoría cualificada como normas generales.

Se clarifican los objetivos de las políticas de la Unión: en lo sucesivo, la acción de la Unión se subordina explícitamente a los derechos fundamentales; el acceso a la justicia figura como objetivo general; se yuxtaponen las exigencias de reconocimiento mutuo de los diferentes ordenamientos y de aproximación de las legislaciones.

Se profundiza la definición de las políticas: las políticas en materia de asilo e inmigración se consagran como políticas comunes de la Unión regidas por los principios de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros.

Pero son ante todo las disposiciones relativas a la cooperación judicial en materia penal las que se refunden de una manera muy innovadora, sobre todo si se considera que pasan en buena medida a la mayoría cualificada: el proyecto de Constitución promueve la aproximación de las legislaciones penales de fondo (definición de las infracciones penales y de las sanciones), por un lado, para luchar contra determinados delitos de "interés europeo" (que se enumeran) y, por otra parte, para garantizar la realización de una legislación de la Unión.

¹¹ El Consejo solamente puede pronunciarse por unanimidad en lo referente a los acuerdos en el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales (cuando éstos puedan afectar negativamente a la diversidad cultural y lingüística de la Unión). La CIG ha "ampliado" incluso esta "excepción" al comercio de servicios sociales, de educación y de salud cuando amenacen con perturbar gravemente la organización de estos servicios a escala nacional y con menoscabar la competencia de los Estados miembros para la prestación de estos servicios. Por otra parte, el Consejo decidirá asimismo por unanimidad en lo que se refiere a los acuerdos en el ámbito de los servicios en general y de los aspectos de la propiedad intelectual cuando incluyan disposiciones para las que se requiere la unanimidad cuando se trate de adoptar normas internas.

Esta legislación debe tener en consideración las diferencias entre las tradiciones jurídicas y los sistemas judiciales de los Estados miembros. Además, para disipar los temores de determinados Estados miembros, la CIG ha consagrado un procedimiento especial denominado "freno de emergencia": si un Estado miembro considera que una propuesta legislativa en esta materia puede cuestionar aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, puede solicitar que se devuelva la cuestión al Consejo Europeo y que se suspenda el procedimiento. El Consejo Europeo debe devolver la cuestión al Consejo en un plazo de cuatro meses para que continúe el procedimiento o solicitar la presentación de una nueva propuesta legislativa por parte de la Comisión o del grupo de Estados autores de la iniciativa. Si el Consejo Europeo no adopta la decisión mencionada en el plazo de cuatro meses o si el nuevo procedimiento legislativo iniciado a petición suya no llega a término en un plazo de 12 meses, se pondrá en marcha automáticamente una cooperación reforzada en esta materia en cuanto lo decida una tercera parte de los Estados miembros.

Se generaliza el control por el Tribunal de Justicia de la acción de la Unión en este ámbito.

Persiste, no obstante, cierto particularismo institucional: definición por el Consejo Europeo (por lo tanto, por consenso) de las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa, sin que esté asociado a esta tarea el Parlamento Europeo; se reparte la iniciativa legislativa entre la Comisión y una cuarta parte de los Estados miembros (un Estado miembro ya no puede presentar una propuesta por sí solo) en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial; mantenimiento de la unanimidad en determinados ámbitos, en particular, en lo relativo a los aspectos transfronterizos del Derecho de familia y al conjunto de la cooperación policial; definición de un papel reforzado de los parlamentos nacionales, en particular, en cuanto al control del respeto del principio de subsidiariedad. Sin embargo, se aporta una cierta apertura hacia evoluciones ulteriores a través de disposiciones de "pasarela" en relación con el Derecho de familia y la lista de delitos graves, para los que la ley marco europea puede establecer normas mínimas (el Consejo, por decisión adoptada por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, puede ampliar la lista de estos delitos).

Por último, y a pesar de la fuerte oposición de varias delegaciones, la Constitución prevé la creación, mediante ley europea adoptada por unanimidad por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo, de una Fiscalía Europea, competente para luchar contra las infracciones que lesionen los intereses financieros de la Unión, la cual podrá procesar a los responsables de las mismas. Una cláusula "pasarela" prevé la posibilidad de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, mediante una decisión europea adoptada por el Consejo por unanimidad, previa aprobación del PE (y consulta de la Comisión).

Otras modificaciones de las políticas internas *(las indicaciones siguientes, muy selectivas, se presentan en el orden del texto)*

Las modificaciones introducidas por el proyecto de Constitución en las otras políticas sectoriales son consecuencia ante todo de la consagración de la codecisión y, por lo tanto, de la votación por mayoría cualificada como procedimiento legislativo ordinario y del "desglose" entre actos legislativos y no legislativos según la nueva definición.

Asimismo, se añade cierto número de bases jurídicas nuevas, en particular, para la política de energía, el deporte, la protección civil contra las catástrofes naturales o de origen humano, y la cooperación administrativa para la aplicación del Derecho europeo.

No discriminación y ciudadanía

Se agrupan en un título autónomo las disposiciones relativas a las acciones en materia de lucha contra las discriminaciones (adopción con arreglo al procedimiento legislativo ordinario de los principios básicos de las medidas de estímulo a los Estados miembros en este ámbito) y a la promoción de los derechos derivados de la ciudadanía europea.

Mercado interior/Fiscalidad

Se mantiene la unanimidad en el Consejo para la fiscalidad. Los pasos (bastante limitados) a la mayoría cualificada (ley/ley marco) propuestos por la Convención en materia de las medidas de cooperación administrativa y de la lucha contra el fraude y la evasión fiscal ilegal (previa constatación por el Consejo por unanimidad de que las medidas propuestas se refieren a estas cuestiones) no han sido aceptados por la CIG.

Política económica y monetaria

La Constitución introduce pocas modificaciones sustanciales. Cabe señalar, no obstante, la promoción al rango de institución del Banco Central Europeo, el establecimiento de un vínculo explícito entre la coordinación de las políticas económicas y la coordinación de las políticas de empleo (aunque la CIG haya modificado el texto de la Convención para hacer hincapié en el hecho de que son los Estados miembros los que coordinan sus políticas de acuerdo con modalidades definidas en el seno de la Unión), y el refuerzo de las disposiciones que afectan a los Estados miembros que forman parte de la zona del euro: por ejemplo, la decisión del Consejo sobre la adhesión de nuevos Estados miembros al euro (propuesta por la Comisión) debe estar precedida de una recomendación por mayoría cualificada de los Estados miembros que ya pertenecen a la zona del euro.

Las modalidades de funcionamiento del Grupo del Euro, por su parte, se precisan en un protocolo anexo y la CIG ha adoptado además una Declaración sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De hecho, el Pacto originó enconadas discusiones entre determinadas delegaciones, lo que condujo a la adopción de algunas modificaciones al texto de la Convención: por lo que se refiere al procedimiento por déficit excesivo, la CIG ha atenuado la función que proponía la Convención a la Comisión (las recomendaciones formuladas por el Consejo al Estado miembro de que se trate deben adoptarse sobre la base de una recomendación de la Comisión y no sobre la base de una propuesta).

Política social

Si entre los objetivos de la Unión consagrados en la introducción de la Constitución figuran el "pleno empleo" y el "progreso social", cabe constatar asimismo la inclusión al principio de la Parte III de una cláusula social de carácter horizontal, con arreglo a la cual la Unión deberá tener en cuenta, al decidir y ejecutar sus políticas, las exigencias vinculadas con la "promoción de un alto nivel de empleo" (concepto que permanece en la Parte III, a pesar de la referencia al "pleno empleo" entre los objetivos), la "garantía de una protección social adecuada", la "lucha contra la exclusión social", así como con un "nivel elevado de educación, formación y protección de la salud humana".

Cabe señalar también en este ámbito el reconocimiento explícito en el nivel de la parte I ("institucional") del papel de los "interlocutores sociales" y especialmente de la cumbre social tripartita por el crecimiento y el empleo, que contribuye al diálogo social. Por lo demás, la unanimidad se mantiene en los mismos casos que actualmente. Solamente pasan al

procedimiento legislativo ordinario las medidas de seguridad social relativas al derecho a prestaciones de los trabajadores migrantes por cuenta ajena o por cuenta propia. Sin embargo, ello ha sido únicamente posible concediendo la revisión de otro "freno de emergencia": en el caso en que un Estado miembro considere que estas medidas podrían afectar a "aspectos fundamentales de su sistema de seguridad social, especialmente el ámbito de aplicación, el coste o la estructura financiera del mismo, o afectaran al equilibrio financiero", puede solicitar que se someta la cuestión al Consejo Europeo (lo que lleva aparejada la suspensión del procedimiento legislativo). El Consejo Europeo debe, en un plazo de cuatro meses, devolver el asunto al Consejo para que prosiga el procedimiento o pedir a la Comisión que presente una nueva propuesta (la Constitución no menciona las consecuencias de la posible inhibición del Consejo).

PAC

Actualmente, todas las decisiones en esta materia se toman por mayoría cualificada en el Consejo y el Parlamento Europeo interviene solamente a través de la consulta simple. El proyecto de Constitución lleva a cabo un desglose de estas decisiones entre:

- actos de carácter legislativo, que dependen de la ley o de la ley marco europea y, por consiguiente, del procedimiento legislativo ordinario: afectan a la organización común de mercados agrícolas y a las demás disposiciones necesarias para alcanzar los objetivos de la política común de agricultura y de pesca;
- actos no legislativos, como la fijación de los precios, las exacciones, las ayudas y las limitaciones cuantitativas, así como el reparto de las posibilidades de pesca: dependen de reglamentos o de decisiones europeas adoptadas *por el Consejo* sobre la base del propio proyecto de Constitución, y no se consulta al PE al respecto.

Investigación, desarrollo tecnológico y espacio

Se añade un nuevo elemento a la política de investigación y desarrollo tecnológico, la política espacial europea. El programa marco de investigación, que adquiere rango de ley europea, se adoptará por mayoría cualificada. Paralelamente se realizará, mediante leyes adoptadas de acuerdo con el procedimiento legislativo ordinario, un espacio de investigación europeo, en el que circulen libremente los investigadores, los conocimientos científicos y las tecnologías. Podrá adoptarse un programa espacial europeo mediante ley o ley marco. La salvaguardia de los derechos legislativos del PE en esta materia cuestionados durante la CIG es el logro tras la lucha encarnizada que llevaron a cabo sus representantes.

Energía

La política de energía se fija entre otros objetivos asegurar el funcionamiento del mercado de la energía, garantizar la seguridad del aprovisionamiento energético y fomentar la eficacia energética y el desarrollo de energías renovables. No obstante, la CIG ha introducido un límite a la acción de la Unión, que no podrá afectar al derecho de un Estado miembro a determinar las condiciones de explotación de sus recursos energéticos, su elección entre diferentes fuentes de energía y la estructura general de su aprovisionamiento energético. Por otra parte, si el procedimiento legislativo ordinario y la votación por mayoría cualificada son la norma en este ámbito, la CIG ha previsto que toda medida que sea principalmente de carácter fiscal debe adoptarse mediante ley del Consejo adoptada por unanimidad, mientras que el Parlamento es meramente consultado.

Salud pública

La CIG ha ido un poco más lejos que la Convención al añadir a la lucha contra "las enfermedades transfronterizas más graves y ampliamente difundidas" entre las acciones de apoyo llevadas a cabo por la Unión la vigilancia, la alerta y la lucha contra amenazas transfronterizas graves para la salud. Asimismo la Unión debe establecer entre otras cosas medidas que establezcan normas elevadas de calidad y de seguridad de los productos médicos, así como medidas de protección de la salud pública por lo que se refiere al tabaco y al alcohol. Por último, la Constitución precisa que la acción de la Unión se lleva a cabo en el respeto de las responsabilidades de los Estados miembros por lo que se refiere a la definición de su política de salud, las cuales incluyen la gestión de servicios de salud y de atención médica, así como la asignación de los recursos que se le conceden.

IV. Revisión

Se modifica el procedimiento de revisión del Tratado: el PE adquiere el derecho de iniciativa constitucional, en pie de igualdad con la Comisión y los Estados miembros; la Convención se convierte en la instancia normal de elaboración de las recomendaciones que han de someterse a la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, que deberá adoptar las modificaciones de la Constitución por unanimidad. No obstante, el Consejo Europeo podrá decidir, por mayoría cualificada y previa aprobación del PE, que la entidad de las modificaciones constitucionales propuestas no justifica la convocatoria de la Convención.

Se prevé un procedimiento "simplificado" de revisión de la Constitución por lo que se refiere a las modificaciones de las "políticas interiores" consagradas en la Parte III, siempre que no impliquen un incremento de las competencias de la Unión: el Consejo Europeo podrá adoptar, por unanimidad, una decisión de modificación de estas políticas, previa consulta del PE y de la Comisión (o del Banco Central Europeo). Esta decisión entrará en vigor una vez aprobada por todos los Estados miembros con arreglo a sus normas constitucionales respectivas.

Conclusión

Con relación a los Tratados actuales, la Constitución practica, en un cuádruple nivel, **una consolidación del carácter democrático de la Unión:**

- se concede al ciudadano, mediante el establecimiento de una iniciativa popular, la facultad de iniciar la elaboración de un acto legislativo europeo; además, gracias a la extensión de la competencia del Tribunal de Justicia, dispone de mejores garantías judiciales;
- se reconoce explícitamente la contribución particular de los parlamentos nacionales a la vida democrática de la Unión, en particular, mediante el establecimiento de un "mecanismo de alerta precoz" en materia de control del respeto del principio de subsidiariedad;
- se consolidan firmemente las competencias legislativas y presupuestarias del PE (codecisión, abandono de la distinción GO-GNO) y sus poderes de control político (elección del Presidente de la Comisión);
- se institucionaliza el recurso al método de la Convención para las futuras revisiones constitucionales.