

REFLEXIONES SOBRE EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA: UN PASO MAS EN EL PROCESO DE INTEGRACION EUROPEO

ISABEL LIROLA DELGADO Y JORGE PUEYO LOSA

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Catedrático de Derecho Internacional Público. Universidad de Santiago de Compostela

1. INTRODUCCION

Una de las constantes del proceso de integración europea es su dinamismo. Desde los años 50, este proceso se ha ido construyendo sobre la base de unos Tratados constitutivos que han ido experimentado reformas sucesivas encaminadas tanto a posibilitar su adaptación a las necesidades que el propio funcionamiento del esquema inicial ha planteado, como a permitir su avance y evolución. *El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*, firmado el 29 de octubre de 2004 por los jefes de Estado y de gobierno de los actualmente 25 Estados miembros de la Unión Europea, se inserta claramente en esta lógica dinámica y evolutiva de reformas de un proceso de integración regional, flexible e indeterminado en cuanto a su resultado final.

Dos circunstancias diferencian claramente a esta nueva reforma del Derecho Originario de la Unión Europea de las que la han precedido hasta ahora. En primer lugar, el contexto en el que ésta se ha planteado y los fines a los que se orienta, en un momento en el que el proceso de integración europea, en la fórmula en que hoy se articula de una Unión Europea, ha experimentado un salto cuantitativo sin precedentes después de la última adhesión, con consecuencias sobre su funcionamiento que aun están por determinar. En esta misma

línea contextual se sitúan los retos que un mundo globalizado y manifiestamente incierto suscitan para la Unión Europea como actor de las relaciones internacionales, en dimensión no sólo económica sino también política.

En segundo lugar, hay que hacer referencia a la novedad del procedimiento de reforma, articulado en dos etapas. Sobre la base, como es bien sabido, de los trabajos desarrollados por una "Convención" (*la Convención Europea*) - actuando, a modo de pretendido "proceso constituyente", como un órgano de composición plural con participación de los gobiernos de los Estados miembros (15) y de los Estados candidatos (13), representantes del Parlamento Europeo (16) y de los Parlamentos Nacionales (56) y de la Comisión (2) y la Presidencia (3) -¹, y que depararían en la elaboración de un Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, se celebró la Conferencia Intergubernamental que tuvo lugar en el segundo semestre de 2003, bajo presidencia italiana, y en el primer semestre de 2004, bajo presidencia irlandesa, hasta la adopción el 18 de junio de 2004 del texto del "*Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*"².

Sin pretender entrar ahora en la polémica que este título ha suscitado dependiendo de la perspectiva de análisis desde el que se examine, la doble referencia "Tratado-Constitución" -que no resulta necesariamente antinómica- permite anticipar las claves de su inserción en la dinámica del proceso de integración europea. Por una parte, la referencia a su naturaleza de Tratado Internacional en tanto que instrumento cuyo texto final ha sido negociado por Estados y que necesita del consentimiento de éstos expresado en un instrumento de ratificación para su entrada en vigor, enlaza con la realidad de un proceso de integración, como el europeo, que ha venido hasta ahora marcado en su evolución y dinámica por la voluntad de los Estados miembros, como sujetos de Derecho Internacional y titulares de las competencias cuyo ejercicio se atribuye a unas instituciones comunes. En otros términos, la idea de Tratado puede incluso valorarse como el elemento de continuidad con lo ya existente, puesto que, desde una valoración inicial, puede apuntarse la idea de que el contenido del nuevo Tratado recoge en muy buena parte lo que ya se ha alcanzado hasta el momento presente, aunque tenga como objetivo clarificarlo y simplificarlo, teniendo en cuenta que esta labor conlleva ya en todo caso elementos de novedad (se incluye aquí la revisión de la que han sido objeto, entre otras, las cuestiones relativas a los valores y objetivos de la Unión,

¹ La composición, método de trabajo y los temas de la Convención se establecieron en la Declaración de Laeken, (Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001), que a su vez tuvo en cuenta las cuestiones a las que se refería la *Declaración relativa al futuro de la Unión*, (Declaración 23 aneja al Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001).

² El texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha sido publicado en el *DOUE*, nº C 310 de 16.12.2004. En el texto constitucional, aunque se confirma en líneas generales el modelo aportado por la Convención, se observan singulares y destacadas reformas respecto al Proyecto de Tratado.

las Instituciones, el reparto de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros y el sistema de actos de la Unión Europea).

De otra parte, la referencia a su carácter de Constitución es el elemento que pone de manifiesto de forma clara la voluntad de avance respecto de la situación actual, o al menos el propósito de reformular lo existente para disponer de los medios de superarlo. Esta dimensión constitucional se hace particularmente patente, entre otras, en cuestiones tales como la identificación de los elementos que dotan de legitimidad a la Unión Europea o la relativa a la determinación de unos principios democráticos de funcionamiento de la Unión.

Con estos presupuestos de partida, las reflexiones que prosiguen tienen como objetivo responder a la pregunta de qué aporta el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* al Derecho de la Unión Europea. Obviamente con ellas no se ha pretendido hacer una análisis sistemático de todo su contenido, sino centrarnos precisamente en aquellos elementos que permiten valorarlo como un paso más en el avance del proceso de integración europea y que, en nuestra opinión, se pueden sistematizar en torno a las siguientes cuestiones: la determinación de los elementos definitorios de la Unión Europea (2); la clarificación de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros (3); la jerarquización del sistema normativo de la Unión Europea (4); los ajustes en el sistema institucional (5) y la identificación de los elementos democráticos de la Unión (6); análisis que, desde luego, abordaremos desde una perspectiva crítica y teniendo en cuenta también aquellos elementos más controvertidos que, en cualquier caso, vendrían a reflejar la necesidad de seguir avanzando todavía más en el proceso de integración.

2. LA DETERMINACIÓN DE LOS ELEMENTOS DEFINITORIOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Parecería previsible que la Constitución Europea comenzase definiendo qué es la Unión Europea que crea, tal como se concluye del enunciado de su Título I ("De la definición y objetivos de la Unión"). Sin embargo, esto no sucede, al menos formalmente, pudiendo incluso percibirse un cierto retroceso frente al actual Tratado de la Unión Europea en el que se dice que éste "constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible". El nuevo Tratado no contiene ninguna referencia expresa al respecto, quizás porque se considera el punto final de la creación de esa Unión, quizás por los temores que sigue suscitando determinar si se trata o no de una entidad de naturaleza federal, quizás, en definitiva, porque no se haya querido predeterminar la evolución futura del proceso de integración europeo con una definición cerrada.

Pero, aun partiendo de la ausencia de una definición explícita de Unión Europea, el Tratado constitucional sí establece unos elementos que vistos en su conjunto, permiten determinar su naturaleza jurídica y establecer sus elementos definitorios.

En primer lugar, podemos decir que la Unión Europea es una organización internacional, ya que se le atribuye expresamente *personalidad jurídica* (art. I-7) y se le reconocen las capacidades propias de la subjetividad internacional de las organizaciones internacionales³. Ahora bien se trata de una "nueva" organización internacional que no solo "nace de la voluntad de los ciudadanos y de los Estados de Europa de construir un futuro común" (art. I-1. Creación de la Unión), lo que le atribuye una doble legitimidad -con fundamento tanto en los Estados miembros, como en sus ciudadanos- que permite diferenciarla del resto de las Organizaciones Internacionales -que son fruto exclusivamente de la voluntad de los Estados-, sino que también sucede a la Unión Europea constituida por el Tratado de la Unión Europea y a la Comunidad Europea (art. IV-438) que obviamente dejan de existir porque se derogan sus respectivos Tratados constitutivos, así como todos los actos y tratados que los completaron o modificaron (art. IV-437), con la consecuente sustitución de todo del Derecho Originario existente por el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* que, en consonancia con una lógica constitucional, pasa a ser, con alguna matización, la única norma de Derecho Primario⁴.

Y es por ello que si la "nueva" entidad ya no tiene su fundamento "en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación" (actual art. 1 del TUE),

³ Entre ellas y de forma sobresaliente, la capacidad para concluir Tratados internacionales con otros sujetos de Derecho Internacional a la que se refiere el art. III-323.

⁴ Estas puntualizaciones se derivan, en primer termino, de lo establecido en el art. IV-437, p.2 en virtud del cual se derogan con carácter general todos los Tratados relativos a la adhesión, salvo aquellas disposiciones de estos Tratados que se recogen o se citan en el Protocolo nº 8, sobre los Tratados y Actas de Adhesión del Reino de Dinamarca, de Irlanda y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte; de la República Helénica; del Reino de España y de la República Portuguesa, y de la República de Austria, de la República de Finlandia y del Reino de Suecia, que de conformidad con dicho Protocolo, siguen en vigor y conservan sus efectos jurídicos. En igual sentido hay que tener en cuenta, el Protocolo nº 9, sobre el Tratado y el Acta de Adhesión de la República Checa, de la República de Estonia, de la República de Chipre, de la República de Letonia, de la República de Lituania, de la República de Hungría, de la República de Malta, de la República de Polonia, de la República de Eslovenia y de la República Eslovaca. En segundo lugar, el Protocolo nº 33, sobre los actos y tratados que completaron o modificaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y el Tratado de la Unión Europea, precisa en su art. 1 la lista de los actos y tratados a la que se refiere el art. IV-437, p.1, a la vez que mantiene la vigencia en su art. 2 del Acta relativa a la elección de los diputados al Parlamento Europeo por sufragio universal directo, anexo a la Decisión 76/787/CECA, CEE, Euratom del Consejo en la versión vigente en el momento de la entrada en vigor de la Constitución. En tercer lugar, hay que tener en cuenta que, por lo que respecta las otras dos comunidades europeas iniciales, la CECA ya se había extinguido con fecha de 23.07.2002, en tanto que la CEEA no desaparece, sino que se modifica en virtud de lo establecido en el Protocolo nº 36, por el que se modifica el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la energía atómica, que, en principio, hay que entender que figura como anexo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

porque éstas como tales desaparecen, se producirá, consecuentemente y al menos desde un punto de vista formal, una interesante *desarticulación* de la *estructura en pilares* que caracteriza a la actual Unión Europea, dando lugar a que los ámbitos materiales que conformaban el contenido de los dos pilares intergubernamentales, la Política exterior y de seguridad común y la Cooperación policial y judicial en materia penal pasen ahora a integrarse dentro de la Parte III de la Constitución dedicada a las políticas y el funcionamiento de la Unión⁵.

No obstante, y mas allá de cualquier valoración "engañosa" que pudiese producir, a primera vista, esta superación de la estructura en pilares de la U.E, no hay que dejar de enfatizar que, desde una perspectiva técnica, persiste el *doble método* de actuación, *comunitario e intergubernamental*, de la actual Unión Europea, tal como reconoce el propio art. I-1, cuando señala que "La Unión coordinará las políticas de los Estados miembros (...) y ejercerá, de *modo comunitario*, las competencias que éstos le atribuyan". Lo que determina, como vamos a ver, que no solo el método intergubernamental (unanimidad y papel dominante del Consejo) sea el que de forma clara siga primando en distintos ámbitos, sino también que el propio sistema institucional -y aun el principio de equilibrio institucional que caracteriza al método comunitario- resulte trascendido por un revisado y complejo entramado de poderes del que se deriva una cada vez mas difusa combinación entre lo intergubernamental y lo comunitario.

Así, junto a las normas específicas y excepciones que, en el ámbito del Espacio de libertad, seguridad y justicia, se articulan para el ejercicio de las competencias en materia de cooperación penal y de cooperación policial (toma de decisiones por el Consejo aplicando la regla de la unanimidad, iniciativa reconocida a una cuarta parte de los Estados miembros...), en cuanto a la PESC hay que advertir que el Tratado constitucional, después de disponer con carácter general en el art. I-12.4 que "La Unión dispondrá de competencia para definir y realizar una política exterior y de seguridad común que incluya la definición progresiva de una política común de defensa", procede a matizar que en este ámbito el Consejo Europeo y el Consejo adoptaran decisiones europeas por unanimidad, excepto en los casos previstos en la Parte III, y sin que las leyes y leyes marco europeas se puedan utili-

⁵ De tal forma que el conjunto de disposiciones relativas al *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia* se inscriben ahora en el marco jurídico general común del Capítulo IV del Título III de la Parte III, en el que tras unas "Disposiciones generales"(sección 1), se regulan "Las Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración" (sección 2), a cooperación judicial en materia civil (sección 3), la cooperación judicial en materia penal (sección 4), y la cooperación policial (sección 5); procediendo, por su parte, el Título V de la Parte III a aunar bajo el rotulo "*De la Acción Exterior de la Unión*" las disposiciones de los actuales pilares comunitario e intergubernamental, regulando por tanto bajo un denominador común la Política Exterior y de Seguridad Común, la Política Comercial Común, y la Cooperación con terceros países y ayuda humanitaria.

zar en esta materia (art. I-40, p.6)⁶. Además la desarticulación del régimen de pilares debería haber sido aprovechada para superar la *desigual* aplicación del *control jurisdiccional* que se observa en la actualidad, mediante una *uniformización*, en todo en el ámbito de la Unión Europea, del *sistema de protección jurisdiccional* sobre la base del modelo comunitario, lo que, sin embargo, se nos presenta como un objetivo, que habrá deparado en un resultado solo parcial y limitado en el Tratado constitucional. Así, y aunque en el nuevo marco jurídico general común que representa el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, desaparecen las disposiciones particulares sobre el control jurisdiccional de los actuales pilares en esta materia (arts. 35 TUE y 68 TCE), lo que implica que, aun con alguna excepción, el sistema general de competencia del Tribunal de Justicia se haga extensivo a todo este régimen (según se deduce del art. III-377)⁷, todavía, y en consonancia con la óptica intergubernamental desde la que se sigue concibiendo la PESC, el control jurisdiccional del TJ queda excluido, una vez mas, de este ámbito (art.III-376, primer párrafo), siendo posible descubrir solo ciertos aspectos o cuestiones del mismo que pasarían a quedar expresamente sujetos a un cierto control del Tribunal (control de legalidad de las medidas restrictivas que podrá imponer la UE contra personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales, y examen de la compatibilidad de los acuerdos PESC con las disposiciones de la Constitución por la vía del dictamen previo).

En todo caso, detectados algunos de los parámetros fundamentales en torno a los que se articula la Unión Europea que crea el Tratado constitucional, hay que advertir que ésta se define también en función de los valores y de los objetivos que persigue. Los valores se refieren a los principios que la fundamentan y por tanto "son comunes a los Estados miembros", enlazando así con la línea seguida en su día por la jurisprudencia del TJCE para la

⁶ De acuerdo con ello, en el Capítulo II, del Título V de la III Parte, relativo a la Política Exterior y de Seguridad Común se dispone que " El Consejo adoptará por unanimidad las decisiones europeas contempladas en el presente Capítulo." (art. III-300. p.1, fijándose solo, y una vez mas, como excepción a la regla de la unanimidad, la posibilidad de que el Consejo adopte por mayoría cualificada los actos de ejecución y otros supuestos contemplados en el p.2, teniendo en cuenta el Consejo Europeo podrá decidir por unanimidad que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en otros casos.

⁷ De acuerdo con ello, y sobre la base, como decimos, de la aplicación general de la competencia del Tribunal de Justicia al conjunto del Espacio de libertad, seguridad y justicia, se borran, así, y por ejemplo, limitaciones tan singulares como las que afectan a las medidas adoptadas por el Consejo para garantizar la ausencia de controles sobre las personas en el cruce de las fronteras interiores, aunque, como acabamos de apreciar, pervive, pero de forma mas matizada, en el marco de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial, la excepción en virtud de la cual el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior.

protección de los derechos fundamentales en el ámbito comunitario, y tal como recoge el art. 6, p.1 del TUE, del que el art. I-2 es continuador ("La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros"), al que se añade ahora la referencia explícita a "una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres"; teniendo en cuenta que los valores del art. I-3 funcionan a la vez como criterios de entrada (art. I-58, Requisitos de pertenencia y procedimiento de adhesión a la Unión) y permanencia en la Unión Europea (art. I-59, Suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión).

Por su parte, los objetivos de la Unión (art. I-3), son igualmente elementos definitivos de la Unión Europea en la medida en que establecen su marco de actuación, en función de las competencias que se le atribuyen. En este sentido, la Constitución establece un objetivo de carácter muy general y ciertamente vago, conforme al cual, "La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos", que se concreta en una doble dimensión interna y externa. Por lo que se refiere a la dimensión interna, se ha procedido en esta disposición a una refundición de los actuales objetivos de la Unión Europea y de la Comunidad Europea, sin cambios importantes, salvo la mención expresa a "una economía social de mercado altamente competitiva" -- que tantos recelos ha suscitado, pero que no es sino reflejo del propio funcionamiento del mercado común desde sus inicios--, así como las referencias explícitas a la riqueza de la diversidad cultural y lingüística de la Unión y a la conservación y desarrollo del patrimonio cultural europeo, en clara conexión con la expresión "Unida en la diversidad" que figura en el Preámbulo de la Constitución.

En relación con la dimensión externa, puesto que todos los ámbitos de actuación de la Unión Europea en el plano internacional aparecen ahora -como ya advertimos- bajo un título común relativo a la acción exterior de la Unión Europea (Título V), los objetivos son mucho más amplios que los recogidos en el TUE por los actuales arts. 2 ("afirmar la identidad de la Unión en el ámbito internacional") y 11 (objetivos particulares de la PESC). Por esta razón, si bien puede decirse que los objetivos de la Unión Europea siguen teniendo con carácter general una acusada debilidad desde el punto de vista político, resulta posible apreciar en la Constitución una particular intensificación de los objetivos referentes a las relaciones de la Unión Europea con el resto del mundo, que parece reflejarse en un reforzamiento de su capacidad de actuación en el plano internacional.

3. LA CLARIFICACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LOS ESTADOS MIEMBROS.

A. Los principios que rigen las relaciones entre la Unión y los Estados miembros.

Tal como se recoge en el Derecho Comunitario en vigor, las relaciones entre los Estados miembros y la Unión Europea se articulan básicamente sobre tres principios: a) el prin-

cipio de cooperación leal de los Estados miembros con las Instituciones Comunitarias, contenido en el actual art. 10 del TCE, pero presente desde el TCEE (ex art. 5); b) el principio del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros (actualmente recogido en el art. 6.p.3 del TUE), incorporado por el Tratado de Maastricht de 1992 y c) el principio de la primacía del Derecho Comunitario, principio asentado por la jurisprudencia comunitaria desde el asunto Costa contra ENEL (STJCE de 15.7.1964).

Estos tres principios siguen manteniéndose como el eje articulador de las relaciones entre la Unión Europea y los Estados Miembros y como tales aparecen incorporados al Tratado constitucional en los arts. I-5 (Relaciones entre la Unión y los Estados miembros) y I-6 (Derecho de la Unión), si bien con algún elemento renovador. En una primera aproximación puede decirse que a estos principios se añade el que establece la *igualdad de los Estados miembros ante la Constitución* (art. I-5, p.1), a la vez que se precisa y amplía el principio que establece el *respeto a la identidad nacional de los Estados miembros*, puesto que se incorpora dentro de su contenido el respeto al principio de autonomía local y regional y a las funciones esenciales del Estado, "especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional". También se reformula y precisa el *principio de cooperación leal* entre la Unión y los Estados miembros (art. I-5, p.2) para darle un carácter bidireccional⁸ y se codifica el *principio de primacía* que hasta ahora no figuraba en el Derecho primario (art. I-6).

De entre el conjunto de cuestiones que suscitan estos principios, resulta muy relevante la nueva redacción del *principio del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros*, con la inclusión de esa doble referencia al respeto a la autonomía local y regional, a la vez que a las funciones del Estado destinadas a salvaguardar su integridad territorial. A nuestro parecer, con ella no sólo se ha querido establecer el principio de autonomía constitucional de los Estados como presupuesto básico de las relaciones Estados miembros-Unión Europea sino que, podría considerarse que se ha pretendido avanzar más allá, en el sentido de que, en el marco de la autonomía constitucional de cada Estado miembro, la Unión Europea estaría buscando promover la descentralización regional y local -tal como a su vez, y según veremos, parece traslucirse de ciertos indicadores que ahora destellan mas en el Tratado, sobre todo por la vía de los mecanismos de control del principio de subsidiariedad-. Claro está que una cosa es la descentralización y otra la disgregación del Estado, de ahí ese contrapeso a la autonomía regional y local que supone la mención explícita a la integridad territorial de los Estados Miembros, como cláusula de salvaguardia de que por la vía de la integración europea, la estructura del Estado no se verá afectada -más allá

⁸ La nueva redacción del principio de cooperación leal establece que "(...) la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán *mutuamente* en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución" (la cursiva es nuestra).

de lo que éste consienta voluntariamente a través de la cesión del ejercicio de competencias soberanas a unas Instituciones comunes-, por eventuales procesos de disgregación internos que pudieran buscar su fundamento en la Unión Europea.

Por su parte, la codificación del *principio de primacía* en la Constitución Europea y por tanto su inclusión expresa en el Derecho Originario ha suscitado alguna reticencia desde la perspectiva de la relación entre ésta y las Constituciones nacionales, de la que es un buen ejemplo la polémica suscitada al respecto en España. Si bien a nuestro parecer dicha polémica no ha tenido razón de ser puesto que el principio de primacía viene siendo aplicado de forma sistemática por nuestros Tribunales, como ha aclarado el Tribunal Constitucional en su controvertida declaración de 13 de diciembre de 2004⁹, la cuestión de la primacía, a diferencia de la supremacía, no debe verse desde la perspectiva de la jerarquía normativa, sino de "(...) la distinción entre ámbitos de aplicación de diferentes normas, en principio válidas, de la cuales, sin embargo, una o una de ellas tiene capacidad de desplazar a otras en virtud de su aplicación preferente o prevalente debida a diferentes razones"¹⁰. Esta diferenciación permite que el TC establezca que la supremacía de la Constitución española es "(...) compatible con regímenes de aplicación que otorguen preferencia aplicativa a normas de otro Ordenamiento diferente del nacional siempre que la propia Constitución lo haya así dispuesto, que es lo que ocurre exactamente con la previsión contenida en su art. 93, mediante el cual es posible la cesión de competencias derivadas de la Constitución a favor de una institución internacional así habilitada constitucionalmente para la disposición normativa de materias hasta entonces reservadas a los poderes internos constituidos y para su aplicación a éstos". Como concluye nuestro tribunal "En suma, la Constitución ha aceptado ella misma, en virtud de su art. 93, la primacía del Derecho de la Unión en el ámbito que ese Derecho le es propio, según se reconoce ahora expresamente en el art. I-6 del Tratado"¹¹.

⁹ Declaración adoptada por el Pleno del Tribunal Constitucional en relación con el requerimiento del Gobierno de la Nación (asunto núm 6603-2004), acerca de la existencia o inexistencia de contradicción entre la Constitución Española y los artículos I-6, II-111 y II-112 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 (consultado en <http://www.tribunalconstitucional.es/Stc2004/DTC2004-001.htm>). Este requerimiento vino en muy buena parte derivado de la recomendación contenida en el Dictamen del Consejo de Estado de 21 de octubre de 2004, en el que se estimó oportuno y conveniente que el Gobierno hiciera uso de la facultad prevista en el art. 95.2 de la Constitución española, en la medida en que se consideraba que el principio de primacía contenido en el Tratado Constitucional podría entrar en colisión con la consideración de la Constitución española como norma suprema del ordenamiento español.

¹⁰ FJ 2.

¹¹ Esta valoración del art. 93 supone, como se ha apuntado desde la doctrina internacionalista española, un cambio fundamental en la interpretación orgánico-procedimental que había hecho el TC de esta disposición en dictámenes anteriores, y da paso al reconocimiento de una dimensión sustantiva o material, que es, en definitiva, la que va a permitir que sirva como fundamento para que la propia Constitución de entrada en nuestro sistema constitucional a través de la cesión de competencias a la preferencia aplicativa de otros ordenamientos jurídicos.

B. El reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros. Sobre el sistema reforzado de control del principio de subsidiariedad .

En estrecha conexión con estos principios que marcan el juego de las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, se sitúa también la cuestión del sistema competencial de la Unión Europea, que el Tratado constitucional contribuye a clarificar, sistematizar y reforzar pero sin alterar los parámetros básicos en torno a los que se ha venido articulando hasta el momento el régimen de distribución y ejercicio de competencias en el espacio europeo.

Bien es cierto que la oportunidad de establecer una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros, así como un más eficaz control del cumplimiento del principio de subsidiariedad, dio lugar a un amplio y apasionado debate en el seno de la Convención Europea que, sin embargo, y en última instancia, deparó -frente a cualesquiera otras expectativas de signo más marcadamente constitucional- en un resultado, es cierto, de mayor transparencia y control del sistema, aunque manteniendo, como decimos, inalterados los principios fundamentales que han venido inspirando y fundamentando la articulación del régimen de distribución de competencias.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa -que procede a aunar el tratamiento del régimen competencial de la UE en un único Título de la Parte I (Título III. De las competencias de la Unión), a la vez que recoge en la Parte III los aspectos particulares de su ejercicio-, procede a sistematizar, en primer lugar, los *principios fundamentales* ya existentes (art. I-11), distinguiendo entre el *principio de atribución* que modula el régimen de distribución de las competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros y marca, por tanto, los límites de las competencias en los que puede actuar la Unión Europea para lograr los objetivos que la Constitución determina -y manteniendo así la concepción funcional propia del reparto de competencias del sistema comunitario-, y los principios de *proporcionalidad* y *subsidiariedad* como principios que regulan el ejercicio de las competencias de la Unión.

A la vista de la enunciación de estos principios habría que destacar ante todo el hecho de que, frente a cualquier enfoque constitucionalista desde el que se pretendiese comprender la naturaleza de los títulos competenciales que corresponden a la Unión, el Tratado constitucional reconoce de forma expresa y diáfana ahora que la titularidad de las competencias de que goza la Unión Europea para alcanzar sus objetivos comunes deriva de un fenómeno de atribución de competencias que los Estados miembros realizan a favor de esta organización internacional. Como hasta ahora, la Unión Europea, en la medida en que es una organización internacional, sólo puede actuar en función del principio de atribución en los ámbitos materiales en los que los Estados miembros le hayan cedido competencias y en los términos en los que se haya producido dicha cesión.

De ahí que el principio de atribución -afirmado y clarificado hasta ahora fundamentalmente por vía jurisprudencial, puesto que ha sido el TJCE, en una doctrina muy consolidada, el que ha procedido a su modulación ante la vaguedad del Derecho Originario, tanto del primitivo TCEE (por lo que se refiere a las competencias comunitarias), como del propio TUE (en relación con las competencias comunitarias y ámbitos de actuación de la Unión Europea)- se proclame con firmeza en el Tratado constitucional, y se reconozca, por tanto, reiteradamente y sobre todo en el art. I-11.2, que la Unión -en virtud del principio de atribución- "actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en la Constitución para lograr los objetivos que esta determina", aclarando, también -aunque desde la obviedad- que "toda competencia no atribuida a la Unión en la Constitución corresponde a los Estados miembros".

Pero es que además a esta mayor transparencia en la determinación de los títulos competenciales que corresponden a la Unión, contribuye de manera importante el hecho de que en el texto constitucional se precisa y clarifica el tipo de competencias de la UE, a través de la introducción de unas "Categorías de competencias" (art. I-12), que siguiendo la terminología que venía siendo usada por la jurisprudencia del TJCE y la propia doctrina, distingue en función del alcance de la competencia atribuida entre *competencias exclusivas*, *compartidas* y *acciones de apoyo, coordinación y complemento*, y a las que se añade la coordinación de las políticas económicas y de empleo, y la política exterior y de seguridad común que, en puridad de principios, podrían haberse incluido también dentro de las acciones de coordinación. En estas competencias se insertan los ámbitos materiales de actuación de la Unión Europea, --tal como se corresponde con la desaparición de la estructura de pilares--, puesto que esta categorización se acompaña de unas listas a través de las cuales se precisan los ámbitos materiales de competencia exclusiva (art. I-13)¹², de competencia compartida (art. I-14)¹³ y de las acciones de apoyo, coordinación o complemento (art. I-

¹² Los ámbitos de competencia exclusiva son aquellas en los que sólo la Unión puede legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, sólo pueden hacerlo si son facultados por la Unión o para aplicar actos de la Unión (art. I-12.1). Se establecen como ámbitos de competencia exclusiva: la unión aduanera, el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interno, la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro, la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común y la celebración de un acuerdo internacional "cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitir ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas".

¹³ En los ámbitos de competencias compartidas, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, aunque los Estados miembros sólo podrán ejercer su competencia en la medida en que la Unión no la haya ejercido o hay dejado de ejercerla (art. I-12.2). Por eso más que de competencias "compartidas" se trata de competencias "concurrentes". Se incluyen dentro del ámbito de las competencias comparti-

17)¹⁴. En este sentido se puede decir que la Constitución Europea incorpora un catálogo de los ámbitos materiales de las competencias de la Unión Europea, en los que, salvo la comunitarización de todo lo relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, y por tanto de la cooperación policial y judicial en materia penal que pasa al ámbito de las competencias compartidas, no hay cambios significativos respecto a los ámbitos materiales de actuación de la Unión Europea en su conjunto contemplados en el TUE.

¿Supone esta identificación de los ámbitos materiales de la Unión Europea un límite al desarrollo dinámico del sistema competencial en función de lo que resulte necesario en el futuro? Hay que pensar que no puesto que esta cuestión se salva con la inclusión de una, quizás mal llamada por la Constitución, "cláusula de flexibilidad" (art. I-18) que, de hecho, como tal cláusula de imprevisión ha estado presente en el Derecho Originario desde el Tratado CEE (ex art. 215 y actual art. 308 TCE) y que ha permitido la ampliación de las competencias comunitarias a ámbitos materiales inicialmente no previstos en el Tratado pero necesarios para el desarrollo del mercado común¹⁵. La nueva disposición mantiene también como presupuesto para su aplicación la falta de previsión por la Constitución de los poderes de actuación necesarios, pero, consecuente con la idea de un sistema competencial del conjunto de la Unión Europea, amplía su ámbito de aplicación a todos los supuestos en los que la acción de la Unión sea necesaria para "alcanzar uno de los objetivos fijados por la Constitución". En cambio, se incluye una limitación en lo que respecta al alcance del ejercicio de las competencias que se atribuyan a la Unión por esta vía, que no podrá conllevar "armonización alguna de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miem-

das los siguientes ámbitos principales: el mercado interior, la política social, en los aspectos definidos en la Parte III de la Constitución, la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos, el medio ambiente, la protección de los consumidores los transportes las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en la Parte III de la Constitución. Para los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio, y la cooperación para el desarrollo y la ayuda comunitaria, si bien también quedan incluidos dentro de los ámbitos de las competencias compartidas, se establece la previsión de que el ejercicio de la competencia comunitaria no impide a los Estados miembros ejercer la suya, por lo que no se produciría el efecto de la *preemption* propio de las competencias compartidas.

¹⁴ Estas acciones no sustituyen a la competencia de los Estados miembros (art. I-12.4) y sus ámbitos serán en su finalidad europea: la protección y mejora de la salud humana, la industria, la cultura, el turismo, la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional, la protección civil y la cooperación administrativa.

¹⁵ Por esta razón consideramos que la terminología utilizada de cláusula de flexibilidad no es la correcta puesto que induce a confusión con los mecanismos de las cooperaciones reforzadas (art. I-44) que son los que responden de manera estricta al sentido de flexibilidad, al permitir que un grupo de Estados se anticipe en la realización de algún objetivo de la Unión que no pueda ser alcanzado en un plazo razonable por la Unión en su conjunto. Sería más lógico y correcto hablar de competencias implícitas.

bros cuando la Constitución excluya dicha armonización". Con esta previsión se pretende excluir que la cláusula de flexibilidad pueda utilizarse como vía para introducir reformas al texto de la Constitución al margen de los procedimientos expresamente establecidos con este fin.

En todo caso, junto a la regulación de las competencias de la Unión que se hace en el Título III de la Primera Parte de la Constitución, hay que tener en cuenta, como ya hemos anticipado, toda la Parte III relativa a las políticas y el funcionamiento de la Unión, en la medida en que son estas disposiciones las que regulan las condiciones concretas para el ejercicio de cada competencia específica. De hecho, salvo los ajustes en relación con los tipos de instrumentos jurídicos y al procedimiento decisorio aplicable en cada caso, puede decirse que la Parte III de la Constitución recoge el contenido material del TUE en relación con las políticas comunitarias, la PESC y la CPJP, aunque en una nueva sistemática que refleja la desaparición formal de la estructura de pilares¹⁶.

Ahora bien, junto a la oportunidad de clarificar el régimen de delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros, ha venido trascendiendo de forma especialmente relevante también la necesidad de reforzar los mecanismos de control del *principio de subsidiariedad* por el que se rige -junto al principio de proporcionalidad- el *ejercicio* de las competencias de la Unión, a los efectos de asegurar de la forma más operativa y eficaz posible que, tal como se reafirma en el art. I-11.3 del Tratado constitucional, la Unión solo intervendrá, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que pueda alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión; lo que habrá deparado en la adopción de un nuevo *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad* por el que se busca mejorar el sistema de control de la aplicación del principio de subsidiariedad tanto a nivel político como judicial, atribuyendo a los *Parlamentos nacionales* un papel novedoso, aunque, en última instancia y en cuanto a su operatividad, de carácter más virtual que real.

El Protocolo articula, ante todo, un nuevo procedimiento de control político -conocido como mecanismo de "alerta temprana" (*early warning system*)-, en virtud del cual, cual-

¹⁶ Así, por ejemplo, en el Título III (políticas y acciones internas) de la Parte III, se incluyen juntas todas las cuestiones relativas al Mercado Interior (Cap.I), a la Política Económica y Monetaria (Cap.II), y al Espacio de libertad, seguridad y justicia (Cap. IV), y en Título V de esa misma parte III (Acción exterior de la Unión), se incluye, como ya vimos, junto con otros aspectos, la Política Exterior y de Seguridad Común (Cap. II), la Política Comercial Común (Cap. III) y las Relaciones de la Unión con Organizaciones Internacionales, Terceros Países y Delegaciones de la Unión (Cap. VII).

quier "proyecto de acto legislativo europeo" -y, en su caso, cualquier proyecto modificado- será transmitido a los *Parlamentos nacionales* (de los Estados miembros) (art.4), al objeto de que estos puedan, en un plazo de seis semanas, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (y en su caso, y a través del presidente del Consejo, a los Gobiernos de los Estados miembros, al Tribunal de Justicia, al Banco Central Europeo, o al Banco Europeo de Inversiones) un *dictamen motivado* que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad -siendo de la incumbencia de cada Parlamento nacional o de cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas (art.6). Ahora bien, en todo caso, el valor e influencia de los dictámenes de los Parlamentos nacionales en el desarrollo del procedimiento legislativo será limitada, porque el órgano o institución del que emane el proyecto de acto legislativo solo quedará obligado a "tener en cuenta" dichos dictámenes, aunque cuando estos representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales¹⁷, se deberá "reexaminar" el proyecto, pudiendo -tras este nuevo estudio- decidir, de forma motivada, mantenerlo, modificarlo o retirarlo; lo que, en última instancia, significa que en ningún caso estos dictámenes podrán tener por efecto *bloquear* el proceso legislativo. Se trata, por tanto, de una capacidad de intervención de los Parlamentos nacionales de la que no se derivan consecuencias jurídicas vinculantes, y cuyo valor y alcance solo se puede medir atendiendo a la posible influencia o presión que desde un enfoque estrictamente político pueda representar para la Comisión el hecho de que se pueda llegar a aprobar una propuesta que no cuente con un amplio apoyo de los parlamentarios nacionales-, lo que, si bien resulta coherente con la dinámica comunitaria desde la que se concibe la toma de decisiones en la Unión Europea, debería, sin embargo encontrar su contrapeso durante la fase posterior de control judicial del principio de subsidiariedad mediante el reconocimiento de una legitimación activa de los Parlamentos nacionales para recurrir directamente ante el Tribunal de Justicia. Lo que lamentablemente no se produce en el Protocolo, pues aunque se refuerza el control jurisdiccional del principio de subsidiariedad mediante la introducción de un *recurso por violación del principio de subsidiariedad*, que podrá interponer -de acuerdo con una fórmula confusa- un Estado miembro, o ser transmitido por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su parlamento nacional o de una cámara del mismo (conforme con los procedimientos establecidos en el artículo III-365 de la Constitución), la *legitimación activa* para interponer este recurso corresponde, en todo caso, y a nuestro juicio, a los Estados miembros y no directamente a los Parlamentos nacionales, no quedando, además, los Esta-

¹⁷ Este umbral de votos será de al menos una cuarta parte cuando se trate de un proyecto de acto legislativo europeo presentado sobre la base del artículo III-264 relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia. A los efectos de la atribución de votos se dispone que cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional, aunque se matiza que en los sistemas parlamentarios bicamerales cada una de las cámaras dispondrá de un voto.

dos obligados a adoptar normas internas que aseguren la interposición del recurso cuando así lo solicite su Parlamento, pudiendo dejarse en manos exclusivamente del Gobierno la decisión de actuar.

Bien es cierto que aun con las limitaciones apuntadas -y al tiempo que sin desconocer el valor de otras innovaciones como la que supone reconocer legitimación activa al Comité de las Regiones para recurrir al TJUE por violación del principio de subsidiariedad (art. 8, segundo párrafo)¹⁸-, la introducción de este recurso estimamos que se nos presenta como una reforma de interés en la medida en que viene a potenciar la *naturaleza constitucional* del Tribunal de Justicia, sin que se haya apreciado la oportunidad ni la necesidad de proceder a la creación de un nuevo Tribunal especial, a modo de Tribunal Constitucional.

4. LA JERARQUIZACIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europea incorpora también importantes cambios en el sistema normativo de la Unión Europea que se recogen en el Título V (Del ejercicio de las competencias de la Unión). Estos cambios se traducen en una nueva tipología de actos jurídicos de la Unión (art. I-33), a través de la cual, respondiendo a una vieja aspiración, se introduce una jerarquía entre las distintas normas del Derecho Derivado de la Unión Europea, ya que como es bien sabido, en el marco del TUE, al menos formalmente, todas las normas de Derecho Derivado (reglamentos, directivas y decisiones) tienen el mismo valor¹⁹. También se ha buscado una simplificación y clarificación del sistema actual, en el que además de los actos de Derecho Comunitario "típicos" previstos en el art. 247 TCE y de los actos propios de los pilares intergubernamentales (PESC y la CPJP), se constata la mención en el TUE y la utilización por parte de las Instituciones, de toda una serie de actos "atípicos" de difícil sistematización en cuanto a sus efectos.

La Constitución Europea ha intentado dar respuesta a estas cuestiones, aunque con desigual fortuna, puesto que puede anticiparse que el resultado final no es lo claro que cabría

¹⁸ Hay que matizar que la legitimación del Comité de las regiones para impugnar posibles vulneraciones del principio de subsidiariedad queda limitada a los "actos legislativos", excluyéndose, por tanto, los actos reglamentarios y cualesquiera tipo de actos respecto de los cuales no exista la obligación de consultar al Comité de las Regiones; y ello frente a la legitimación general que se le reconoce por la vía del artículo III-365.3 (recurso de anulación) con el fin de salvaguardar sus prerrogativas.

¹⁹ Ya en la Conferencia Intergubernamental de 1992 se había adoptado una "*Declaración relativa a la jerarquía de los actos comunitarios*" en la que se instaba a que en la Conferencia Intergubernamental que se convocaría en 1996 se estudiase "la medida en que sería posible revisar la clasificación de los actos comunitarios, con vistas a establecer una adecuada jerarquía entre las distintas categorías de normas".

esperar y plantea algunos interrogantes que sólo la práctica puede contribuir a resolver. Por lo que se refiere a la sistematización de los actos jurídicos de la Unión, cabe distinguir inicialmente dos grandes categorías: actos legislativos y actos no legislativos.

Los *actos legislativos* (art. I-34) incluyen a la *ley europea* y la *ley marco europeo* con carácter exhaustivo²⁰ y se corresponden en cuanto a sus efectos con los actuales reglamentos y directivas. Ambos instrumentos tienen el mismo rango puesto que, con carácter general, los dos se adoptan a propuesta de la Comisión, conjuntamente por el Parlamento Europeo y el Consejo a través del procedimiento legislativo ordinario²¹ y en los casos específicos previstos por la Constitución por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, o por éste con la participación del Parlamento Europeo, con arreglo a procedimientos legislativos especiales²².

El resto de los tipos de actos jurídicos de la Unión mencionados en el art. I-33 (reglamento europeo²³, decisión europea²⁴ y recomendaciones²⁵) se introducen, a modo de cajón de sastre, dentro de la categoría de los *actos no legislativos* (art. I-35) en la que se incluyen las *decisiones europeas adoptadas por el Consejo Europeo* (que conforme con el art. I-21 no ejercerá función legislativa alguna), las *recomendaciones* adoptadas por el Consejo, la Comisión o el Banco Central Europeo, los *reglamentos delegados* y los actos de ejecución (*reglamentos o decisiones europeas*).

De entre estos actos, merecen un comentario especial los Reglamentos delegados (art. I-36), como una tipología nueva, híbrida y de difícil categorización, que se corresponde con el supuesto en el que las leyes o las leyes marco europeas deleguen en la Comisión pode-

²⁰ Aclara esta disposición que "cuando se les presente un acto no legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo se abstendrán de adoptar actos no previstos por el procedimiento legislativo aplicable al ámbito de que se trate".

²¹ El procedimiento legislativo ordinario, contemplado en el art. III-36, se corresponde con el actual procedimiento de codecisión, que, salvo ciertas matizaciones tendentes a su simplificación, mantiene el esquema de dos lecturas y la adopción final del acto por el Parlamento Europeo y por el Consejo.

²² Se añade a la adopción de los actos legislativos por el procedimiento ordinario o por los procedimientos legislativos ordinarios, el supuesto contemplado en el art. I-34.3 de los casos específicos previstos en la Constitución en el que las leyes y leyes marco europeas podrán ser adoptadas por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.

²³ Conforme a esta disposición, el reglamento europeo es un acto no legislativo de acto general.

²⁴ La decisión europea se presenta como una categoría general de acto jurídico de la Unión que se caracteriza por ser un acto no legislativo obligatorio en todos sus elementos.

²⁵ La enumeración del art. I-33 incluye también a los dictámenes como actos que no tendrán efecto vinculante.

res para completar o modificar determinados elementos no esenciales de las mismas. En el primer caso sirven como instrumentos de desarrollo normativo, mientras que cuando modifican las disposiciones legislativas desempeñan una función equiparable a la delegación de poderes legislativos. En ambos casos, la disposición que establece la delegación tiene que delimitar de forma expresa los objetivos, el contenido, el alcance y la duración de la delegación de poderes, y no se controlan por la vía de la Comitología, ya que la disposición de delegación tiene también que fijar de forma expresa las condiciones a las que ésta queda sujeta²⁶.

Por lo que respecta a los actos de ejecución, -si bien ésta corresponde con carácter general a los Estados miembros, tal como se recoge expresamente con la idea de que "los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho Interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión"-, se prevén dos tipos de actos de ejecución de la Comisión (los *reglamentos europeos de ejecución* y las *decisiones europeas de ejecución*) para el supuesto en el que un acto jurídicamente vinculante de la Unión requiera condiciones uniformes de ejecución²⁷. Estos actos sí quedan sometidos al mismo tipo de control que el Consejo venía hasta ahora haciendo de la delegación de sus competencias de ejecución a la Comisión por la vía de la Comitología.

En función del doble fin que, como hemos visto, se asigna al reglamento europeo como "acto no legislativo de alcance general que tiene por objeto la ejecución de actos legislativos y de determinadas disposiciones de la Constitución" (art. I-33) y que puede cumplir bien como "reglamento europeo delegado" o como "reglamento europeo de ejecución", se le atribuyen unos efectos polivalentes. Dichos efectos pueden ser los mismos que tenían los reglamentos hasta ahora (acto obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro) o las directivas (actos que obligan a los Estados miembros destinatarios en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la competencia de elegir la forma y los medios), que, hay que entender que dependerán del tipo de norma base de delegación o ejecución (ley o ley marco). Con todo, esta nueva tipología de reglamentos europeos resulta bastante confusa en la medida en que no permite distinguir con claridad entre lo que podríamos calificar de "poder reglamentario" y competencias de ejecución de las Instituciones de la Unión Europea.

Por último, cabe señalar que la enumeración de actos jurídicos recogidos en el art. I-33 no agotan los actos que pueden adoptar las Instituciones de la Unión, puesto que en la Cons-

²⁶ Conforme al art. I-36.2, estas condiciones pueden consistir en que el Parlamento Europeo o el Consejo puedan decidir revocar la delegación o que el reglamento delegado no pueda entrar en vigor si el Parlamento Europeo o el Consejo han formulado objeciones en el plazo fijado por el instrumento de delegación.

²⁷ Se incluyen aquí también los actos de ejecución del Consejo en la Política Exterior y de Seguridad Común.

titución se contemplan otro tipo de actos, como por ejemplo las "orientaciones generales" (en el marco de la PECS o de la coordinación de las políticas económicas y de empleo), aunque en este caso no se tratan de actos propiamente jurídicos puesto que tienen un valor más político. Tampoco se hace referencia a los Acuerdos internacionales concluidos por la Unión Europea (art. III.323), que, en cambio, si podrían considerarse actos jurídicos de la Unión.

5. LOS AJUSTES EN EL SISTEMA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Otro de los aspectos en los que se centra la aportación del Tratado Constitucional es el que hace referencia a los cambios que se incorporan al sistema institucional de la Unión Europea que, aunque no vienen a alterar su esquema básico, se traducen en modificaciones significativas que si bien estarían destinadas a mejorar el funcionamiento de las instituciones y a asegurar la coordinación y coherencia del conjunto, podrían en última instancia generar ciertas distorsiones en el actual sistema institucional.

De entre estas reformas, destaca la relativa al conjunto del marco institucional de la Unión (art. I-19) que pasa a incluir junto al Parlamento Europeo, al Consejo de Ministros (que recupera así el nombre que tenía originalmente), la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, al Consejo Europeo, si bien, como ya hemos señalado, esta Institución "no ejercerá función legislativa alguna". Se excluye de esta enumeración al Tribunal de cuentas, a diferencia de lo que hace el actual Tratado de la Unión Europea (art. 5), aunque se mantenga su naturaleza de Institución junto con el Banco Central Europeo (arts. I-30 y I-31 respectivamente). Permanece igualmente sin alteraciones el carácter de órgano consultivo del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social.

También se introducen algunos cambios importantes en la estructura de las Instituciones. Así, en primer lugar se crea la figura del "*Presidente del Consejo Europeo*" que será elegido por el propio Consejo Europeo por un período renovable de dos años y medio, que podrá renovarse una sola vez (art. I-22). La introducción de esta figura se liga a la desaparición de la actual "Presidencia", ya que sus funciones coinciden en términos generales con las que ésta venía desempeñando: presidir e impulsar los trabajos del Consejo Europeo, velar por la preparación y continuidad de los trabajos del Consejo Europeo, facilitar la cohesión y el consenso en el seno del Consejo Europeo, presentar un informe al Parlamento Europeo, al término de cada reunión del Consejo y, sobre todo, asumir la representación exterior de la Unión en los asuntos de política exterior y de seguridad común.

Esta función la ejerce sin perjuicio de las atribuciones de otra figura, también de nueva creación, el *Ministro de Asuntos Exteriores* de la Unión que está al frente de la política exterior y de seguridad común y que tiene como tarea principal velar por la coherencia de la acción exterior de la Unión (art. I-28). Por esta razón, el Ministro de Asuntos Exteriores se articula como una figura de triple engarce con la Comisión, de la que tiene la condición de

vicepresidente, con el Consejo, en el que preside la formación del Consejo de Asuntos Exteriores, y, como acabamos de señalar, con el propio Consejo Europeo.

Por lo demás, hay también que destacar los cambios en el funcionamiento del *Consejo de Ministros* que afectan, en primer término, a las formaciones en las que éste se reúne, que se sistematizan en dos: el Consejo de Asuntos generales (encargado de asegurar la coherencia de las diferentes formaciones del Consejo) y el Consejo de Asuntos Exteriores, (encargado de elaborar la acción exterior de la Unión). A estas formaciones del Consejo se añadirá la lista de las que decida el Consejo Europeo en una decisión europea por mayoría cualificada.

Precisamente, esta cuestión de la definición de la *mayoría cualificada* en el Consejo, aplicable también al Consejo Europeo, es otra de las modificaciones de gran relevancia que recoge el nuevo Tratado. Fruto de intensas negociaciones y también de tensiones entre los Estados miembros -a las que no ha sido ajena España-, los cambios introducidos respecto al actual sistema de ponderación del voto, responden al doble objetivo de adecuación de las mayorías a un criterio de representación democrática (vinculado al peso demográfico de cada Estado miembro) y de mantenimiento del sistema de equilibrio entre Estados grandes y los Estados pequeños. El sistema que se recoge incorporará así tres criterios para la definición de la mayoría cualificada (que se basan en el porcentaje de votos, número de Estados y porcentaje de población de la UE representado) y que se aplicará cuando el Consejo actúa a propuesta de la Comisión. En este supuesto la mayoría cualificada requerirá "un mínimo del 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión" (art. I-25), teniendo en cuenta que la minoría de bloqueo estará compuesta por cuatro miembros del Consejo²⁸. Si el Consejo no actúa a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada requerirá un mínimo del 72 por 100 de los miembros del Consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión.

²⁸ En todo caso, el art. 2 del "Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las Instituciones y órganos de la Unión", establece que la aplicación del sistema de definición de la mayoría previsto en el art. I-25 queda postergado hasta el 1 de noviembre de 2009, tras las elecciones parlamentarias de 2009 y prevé un sistema transitorio de ponderación de votos, según el cual la adopción de acuerdos por mayoría cualificada requerirá al menos doscientos treinta y dos votos que representen el voto favorable de la mayoría de los Estados, cuando en virtud de la Constitución deban ser adoptados a propuesta de la Comisión. En los demás casos, requerirán al menos doscientos treinta y dos votos que representen el voto favorable de dos tercios de los miembros como mínimo. En ambos casos, cualquier miembro del Consejo Europeo puede solicitar que se compruebe que los Estados miembros de la Unión que constituyen la mayoría cualificada representan como mínimo el 62% de la población total de la Unión.

Por lo que respecta al *Parlamento Europeo*, la Constitución trata nuevamente la cuestión relativa al número de miembros de esta Institución que finalmente no podrá exceder de 750 y, aunque no se procede a su asignación a los Estados miembros, se establecen unos criterios de distribución en función de los cuales la representación de los ciudadanos será decrecientemente proporcional, con un mínimo de seis diputados por Estado Miembro y un máximo de noventa y seis (art. I-20.2)²⁹. Además puede decirse que se produce un refuerzo -sobre cuya valoración volveremos en el epígrafe siguiente- de sus competencias legislativas y presupuestarias que, como ahora se señala expresamente, "ejercerá conjuntamente con el Consejo", las primeras por la vía del procedimiento legislativo ordinario (que se acompaña de una extensión muy importante del voto por mayoría cualificada) y las segundas por el nuevo procedimiento presupuestario del art. III-404³⁰.

Los cambios aparentemente son menores por lo que respecta a la Comisión, y se refieren a aspectos de su composición y mecanismo de elección. Respecto al primero se aclara la composición que tendrá esta Institución a partir del final del mandato de la actual Comisión (2004-2009) y que estará compuesta "por un número de miembros correspondientes a dos tercios del número de Estados miembros", incluyendo a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores, y salvo que el Consejo decida por unanimidad modificar dicho número (art. I-26)³¹. En relación con el segundo, se intensifica aun más el papel del Parlamento en la elección de la Comisión (ya que habrá que tener en cuenta el resultado de las elecciones del Parlamento Europeo para la propuesta del Presidente de la Comisión) y, sobre todo, se aclara la participación del Consejo Europeo en su elección (art.I-27). Es posible que esta eventual "politización" de la Comisión junto con el reforzamiento de las Instituciones gubernamentales de la Unión (a través de las presidencias estables del Consejo y Consejo Europeo) puedan llegar a afectar al funcionamiento de esta institución como tal, más allá de lo que en principio cabría esperar de los cambios que le conciernen directamente.

²⁹ La composición del Parlamento en función de estos criterios se fijará por el Consejo Europeo por unanimidad a iniciativa del Parlamento Europeo y con su aprobación, con tiempo suficiente antes de las elecciones al Parlamento del año 2009, por lo que, tal como establece el "Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión", durante la legislatura 2004-2009, la composición y el número de representantes del PE seguirán siendo los existentes en la fecha de entrada en vigor de la Constitución.

³⁰ Téngase en cuenta que ha desaparecido la distinción entre gastos obligatorios (de los que decidía el Consejo) y gastos no obligatorios (de los que decidía el Parlamento europeo). Ahora esta Institución puede hacer enmiendas que deberán ser aprobadas por el Consejo a la totalidad de los gastos del proyecto de presupuesto.

³¹ La asignación del número de comisarios entre los Estados miembros habrá de responder a unas condiciones de rigurosa igualdad y la composición de la Comisión tendrá que reflejar de manera satisfactoria la diversidad demográfica y geográfica del conjunto de los Estados miembros.

Y aun finalmente cabría destacar que la revisión del sistema institucional ha alcanzado incluso a la institución judicial, a la vista, sobre todo, del carácter constitucional desde el que se concibe el nuevo Tratado. Pues, aunque hay que reconocer que el Tratado de Niza llevó a cabo muy importantes reformas en el sistema judicial -pero probablemente las menos conocidas-, el amplio y complejo elenco de cuestiones que componían la agenda de trabajo de la Convención Europea, han venido a incidir -desde ese nuevo enfoque constitucional del proceso de revisión- con mayor o menor intensidad pero directamente en el sistema judicial, toda vez que aunque el sistema jurisdiccional no va a experimentar cambios significativos en lo que se refiere a la *arquitectura judicial*, y en particular en lo que respecta tanto a la organización y funcionamiento de sus órganos como al reparto de competencias entre los mismos y al sistema de actos y recursos judiciales, cabe apreciar, sin embargo, como ya hemos avanzado, algunas innovaciones de relevancia en cuanto a la extensión del régimen de competencia del TJUE a ámbitos no cubiertos hoy por el control de la autoridad judicial, así como a la revalorización del papel del TJ como Tribunal constitucional por la vía del control del respeto del principio de subsidiariedad.

En el marco institucional de que se dota la Unión, se integra el *Tribunal de Justicia de la Unión Europea* (TJUE) que garantizara el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución y que comprenderá, según rezan el artículo I-29, el *Tribunal de Justicia* (TJ), el *Tribunal General* (TG) y los *tribunales especializados*³². Ahora bien el

³² De la lectura conjugada de los artículos I-19 y I-29 es posible constatar que se habría superado la ambigüedad que hasta el momento actual suscita el hecho de que la misma denominación, Tribunal de Justicia, sirva para reconocer tanto a la institución judicial, como a uno de sus órganos (el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas). Con el texto constitucional, ciertamente, bajo la expresión "*Tribunal de Justicia de la Unión Europea*" estaríamos únicamente identificando a la institución que representa a la autoridad judicial en la Unión, y que en cuanto tal comprenderá, como hemos visto, un conjunto de órganos judiciales. Pero más en particular, de la redacción del artículo I-29 sobresale, a todas luces, el cambio de *denominación* de los órganos judiciales que integran el Tribunal de Justicia; lo que, sin duda, obedece a un claro objetivo de contribuir a una mejor clarificación de la arquitectura judicial (esclareciendo la jerarquía existente entre los órganos judiciales), ya necesaria ahora y, desde luego, exigida por las nuevas claves y parámetros en torno a las que se articula el nuevo Tratado.

En cuanto a la *organización y funcionamiento* de estos órganos judiciales, las disposiciones del Tratado de Niza sobre el *número de jueces y abogados generales*, así como sobre el *procedimiento de designación* de los mismos, se mantienen sin cambios, tal como queda recogido en el artículo I-29.2 del Tratado constitucional; si bien por lo que se refiere al *procedimiento de su designación*, aunque, como decimos, seguirá teniendo lugar "de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros" (artículos III-355 y III-356), se introduce, sin embargo, una puntualización novedosa en virtud de la cual dicha designación se realizará "previa consulta" de un Comité que, conforme a lo dispuesto en el artículo III-357 (primer párrafo), se constituirá "para que se pronuncie sobre la idoneidad de los candidatos para el ejercicio de las funciones de juez y abogado general del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, antes de que los gobiernos de los Estados miembros procedan a los nombramientos de confor-

Tratado constitucional aunque mantiene intacto el régimen de distribución de competencias que ya se perfila en el Tratado de Niza entre los distintos órganos judiciales (TJ, TG y Tribunales especializados), reservando -además de a los Tribunales especializados el conocimiento de determinadas categorías de recursos en materias específicas- al TG la competencia para conocer de los recursos directos, lo que vendría así a afirmar el carácter de este último cómo órgano judicial ordinario, y a potenciar la naturaleza constitucional del TJ, hay que admitir que se trata, sin embargo, de un sistema de distribución de competencias al que, una vez más, sólo se reconoce un alcance potencial, en la medida en que el ejercicio por el TG de la competencia para conocer de los recursos directos quedará condicionada a lo que el Estatuto reserve para el Tribunal de Justicia (art. III -358); por donde este régimen diferido y abierto que se revalida en el texto constitucional no contribuye a consolidar las aspiraciones, más necesarias que nunca desde esta nueva dinámica constitucional que inspira la reforma, de consagrar al TG como el órgano jurisdiccional con competencia general de primera instancia, y al TJ como Tribunal Constitucional y Tribunal Supremo.

Además por lo que se refiere al *sistema de acciones y recursos judiciales* es posible apreciar algunas ligeras innovaciones que inciden, fundamentalmente, en los procedimientos de control de la legalidad de los actos de las Instituciones (artículo III-365), y de control del cumplimiento por los Estados miembros de las obligaciones que le incumben en virtud de la Constitución (artículo III-361)³³.

6. LA IDENTIFICACION DE LOS ELEMENTOS DEMOCRÁTICOS DE LA UNION EUROPEA

Una de las críticas permanentes de las que ha sido objeto el proceso de integración europeo a lo largo de su evolución, incluso hasta convertirse en una especie de lugar

midad con los artículos III-355 y III-356", y cuya función, por tanto, será la de proporcionar a los Estados miembros un dictamen sobre la idoneidad del perfil de un candidato para el ejercicio de sus funciones, basándose en particular en criterios objetivos relativos a su cualificación profesional; destacando, como lo haría el Círculo de debate, que la instauración de ese comité consultivo podría reforzar el nivel de exigencia de los Estados miembros en la presentación de los candidatos.

³³ Fundamentalmente, por lo que respecta al primero de estos procedimientos (recurso de anulación) destaca, sin duda, la inclusión del *Comité de las Regiones* -salvando así una ya permanente reivindicación de este órgano consultivo- como demandante privilegiado, aunque legitimado para recurrir solo con el fin de salvaguardar sus "prerrogativas", tal como se reconoce en el artículo III.365.3, así como y en cuanto a la legitimación pasiva, la posibilidad que se abre ahora de interponer un recurso de anulación contra los actos de los *órganos y organismos de la Unión* que produzcan efectos jurídicos frente a terceros (artículo III-365.1). También con relación al *recurso por incumplimiento*, se introducen interesantes reformas en el *mecanismo de sanciones* (por inexecución de sentencias por las que el Tribunal constata el incumplimiento de un Estado), en orden a simplificar y agilizar el mismo (artículo III-362.2 y 3).

común, es la relativa a su *déficit democrático*, es decir a la falta de adecuación de su funcionamiento a unos principios democráticos. Este hecho ha dado lugar a que, progresivamente, desde el Tratado de la Unión Europea de 1992, se hayan intentado establecer elementos destinados a aumentar la legitimidad democrática de la Unión Europea. Entre ellos, puede citarse la creación de la ciudadanía de la Unión Europea y el aumento de las competencias del Parlamento Europeo. El Tratado constitucional no solo sigue avanzando en estas dos cuestiones³⁴, aunque de forma más bien *moderada*, sino que también busca dar un "salto cualitativo" en el proceso de legitimación democrático de la Unión Europea con la inclusión de un trascendental aunque probablemente grandilocuente Título VI en el que bajo el rotulo "*De la vida democrática de la Unión*" se incorporan y articulan una serie de principios a través de los que se pretende profundizar en el papel de los ciudadanos como base para la legitimación democrática de la Unión Europea.

Se recoge así el *principio de igualdad democrática* (art. I-45), entendida como el derecho de los ciudadanos a beneficiarse por igual de la atención de las instituciones, órganos y organismos de la Unión Europea. Se incorpora a continuación el *principio de democracia representativa* (art. I-46), verdadera pieza de bóveda de la legitimación democrática de la Unión Europea por la doble vía de la representación directa de los ciudadanos de la Unión a través del Parlamento Europeo y de la representación indirecta a través de los Estados que están representados en el Consejo Europeo por sus respectivos Jefes de Estado y de Gobierno, y en el Consejo por sus Gobiernos, que son a la vez democráticamente responsables "bien ante sus Parlamentos Nacionales, bien ante sus ciudadanos" (art. I-46. p.2 y 3) además de la mención al principio de subsidiariedad por la vía de la referencia a que "las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima posible a los ciudadanos" y la referencia a los partidos políticos de dimensión europea como elementos para la creación de una "conciencia política europea" (art. I-46, p.3 y 4). Y sigue la inclusión del *prin-*

³⁴ Por lo que se refiere a la ciudadanía de la Unión, salvado la importancia que reviste la inclusión de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que se recoge íntegramente en la Parte II de la Constitución (téngase en cuenta la Declaración 12 anexa al Acta Final "Declaración relativa a las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales" por la que la Conferencia toma nota e incluye las explicaciones sobre la Carta de los Derechos Fundamentales elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea), sólo cabe reseñar las nuevas posibilidades que se abren para el desarrollo de algunos de los derechos de ciudadanía, en concreto y de forma significativa, para garantizar el derecho a la protección diplomática y consular de los ciudadanos de la Unión Europea por la vía de las negociaciones internacionales que llevarán los Estados miembros con este objetivo (art. III-127) y el recurso a la acción conjunta de las misiones diplomáticas y consulares de los Estados miembros y las delegaciones de la Unión en los terceros países (art. III-306). A esto se añade, a nuestro parecer, el refuerzo que supone la ya vista atribución de personalidad jurídica a la Unión Europea y a creación del servicio europeo de acción exterior (art. III-296, p. 3).

cipio de democracia participativa que hace referencia fundamentalmente a la participación de la sociedad civil ("ciudadanos y las asociaciones representativas") en los ámbitos de actuación de la Unión. Se incluye aquí una particular modalidad de *iniciativa popular* que, sin alterar las competencias de iniciativa legislativa de la Comisión abre la posibilidad de que al menos un millón de los ciudadanos de la Unión que sean nacionales de un número significativo de Estados miembros inviten a la Comisión a que presente una propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos "estimen que requieren un acto jurídico de la Unión para los fines de la aplicación de la Constitución" (art. I-47, p. 4)³⁵.

Ahora bien, aunque la operación de sistematizar y revalorizar estos grandes principios sobre la vida democrática de la Unión podría representar una de las aportaciones de la Constitución europea de mayor calado desde la perspectiva de los principios que han de regir el funcionamiento de la Unión Europea en función de su legitimación en los ciudadanos de la Unión, y que más claramente vendría a evidenciar su carácter constitucional, no hay que dejar de advertir, mas allá de cualesquiera flamantes y programáticos planteamientos, sobre las *limitaciones democráticas* de que sigue adoleciendo el texto constitucional, y aun con independencia del modelo político en torno al que se busque articular la Unión Europea.

Si la legitimación democrática de la Unión se asienta, fundamentalmente, en la representación directa de los ciudadanos a través del *Parlamento Europeo*, hay que reconocer que, si bien esta institución sigue ganando terreno en la ya larga marcha de sus *conquistas democráticas*; su cada vez más potenciada función legislativa (art. I-20), por la vía de elevación del procedimiento de codecisión a "procedimiento legislativo ordinario" (art. I-34.1), resulta todavía limitada por el mantenimiento de los ahora denominados *procedimientos legislativos especiales* (art.I-34.2) en ámbitos claves y de gran relevancia, y en los que esta institución sigue conservando un mero poder de consulta (o de conformidad) en favor de una capacidad decisoria del Consejo regida por la regla de la *unanimidad* -no fácil de alcanzar en una ya muy amplia y heterogénea Unión de veinticinco miembros³⁶, a lo

³⁵ En esta misma línea de transparencia de las actividades de la Unión y de participación y control por parte de los ciudadanos y la sociedad civil, se incluyen en este mismo título VI, disposiciones relativas a los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo (art. I-48), el Defensor del Pueblo Europeo (art. I-49), la transparencia de los trabajos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión (art. I-50 en el que se incluye el fomento de la gobernanza y el acceso a la documentación comunitaria), la protección de datos de carácter personal (art. I-51) e incluso el estatuto de las iglesias y de las organizaciones no confesionales (art. I-52).

³⁶ Entre otros ámbitos: fiscalidad - art.III-171-, comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios -art.III-315-, sistema de recursos propios y medidas de aplicación de dicho sistema -art. I-54-, Marco financiero plurianual -art.I-55-, política social -III.210.3-, Fondos estructurales -art.III-223- y medio ambiente -art. III-234.2-. Además la regla de la mayoría cualificada que sigue dominando en algunos ámbitos se puede ver obstaculizada por la

que se suma también el carácter parece que inexpugnable de otras "viejas" reivindicaciones, ligadas, en particular, a su *capacidad de iniciativa legislativa* (art. III-332), y ello en orden a reconocer a la institución parlamentaria un auténtico derecho de iniciativa compartido con la Comisión, transformando, así, su papel de órgano "codecisor" en un auténtico "colegislador"³⁷.

Además, y en clara conexión con esa todavía *frágil legitimidad democrática* de la Unión Europea, no hay que silenciar igualmente que se sigue advirtiendo un *lento*, aunque *pro-*

introducción de los denominados "frenos de emergencia" en virtud de los cuales cuando en los dominios de la seguridad social de los trabajadores migrantes, o de la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza -incluida la definición de infracciones y sanciones penales - un miembro del Consejo considere que un proyecto de ley o de ley marco europea perjudica a aspectos fundamentales de su sistema de seguridad social (art.III-136.2), o de su sistema de justicia penal (arts. III.270.3 y 271.3), podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo para su deliberación, quien podrá decidir devolver el proyecto al Consejo -poniendo así fin a la suspensión del procedimiento-, o pedir a la Comisión -y en su caso al grupo de Estados del que emane el proyecto- que presente un nuevo proyecto, en cuyo caso se considerara que no ha sido adoptado el acto propuesto inicialmente.

Bien es cierto que cuando el Consejo deba pronunciarse por unanimidad en un ámbito o caso determinado o se disponga la adopción de leyes o leyes marco europeas por un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá (a través del "procedimiento de revisión simplificado" del art. IV-444, del mecanismo de las "pasarelas") adoptar una decisión europea -por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo, y sin la oposición de algún Parlamento nacional- que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso (lo que, en todo caso, no se aplicara a las disposiciones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa) o a adoptar dichas leyes o leyes marco por el procedimiento legislativo ordinario.

Tampoco hay que silenciar que en el marco de los "procedimientos legislativos especiales" en otros casos específicos previstos en la Constitución a quien corresponderá el papel principal en la adopción de las leyes y leyes marco europeas es al Parlamento Europeo, con la participación (consulta, aprobación) del Consejo.

³⁷ En cuanto al papel de los *Parlamentos nacionales* desde la perspectiva de su posible contribución a la legitimidad democrática de la Unión, siendo su función mas básica de la controlar las actividades de sus respetivos Gobiernos en el Consejo (art. I-46.2), se ha descartado en el texto constitucional cualquier propuesta de inclusión de un órgano de representación parlamentaria en el sistema institucional de la Unión a la vista de las peligrosas consecuencias que ello podría conllevar para el equilibrio institucional y el debilitamiento del PE. Desde un enfoque como este trasciende, sin embargo, el deseo de impulsar una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión sobre las propuestas legislativas y otros asuntos que consideren de especial interés -tal como se pone de manifiesto en el *Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea-*, a cuyo efecto dispone la transmisión por la Comisión a los Parlamentos Nacionales de los documentos de consulta, el programa legislativo anual, cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política, así como las propuestas de actos legislativos europeos (ligado como ya hemos visto al control del principio de subsidiariedad). A los Parla-

gresivo, reconocimiento del *hecho regional* en el texto constitucional³⁸. A lo que habría que sumar -entre otros datos todos ellos relativos a la deficiente democratización de la Unión Europea -, una cuestión ya clásica - y sin duda estrechamente relacionada con la protección de los derechos fundamentales - cual es la relativa a la necesaria modificación de las condiciones fijadas en el actual párrafo cuarto del artículo 230 TCE (recurso de anulación) para el acceso directo de los particulares al TJ, y que en el Tratado constitucional vendría a depurar en una reforma, a nuestro juicio, de alcance solo muy limitado, y que como tal queda recogida en el artículo III-365.p.4³⁹.

7. REFLEXIONES FINALES

Todas y cada una de las sucesivas reformas que a lo largo de la vida comunitaria experimentaron los Tratados han generado siempre lecturas muy dispares en función del modelo de construcción europea que cada uno mantiene y defiende, y por tanto en función de

mentos nacionales se les reconoce, también una función de control y aun de mera de información sobre ciertos asuntos europeos (cláusula de flexibilidad -art. I-18-, adhesión de nuevos Estados miembros -art.I-58.2-, algunas cuestiones del espacio de libertad, seguridad y justicia, y en particular sobre Europol y Eurojust -art. III-273 y 274, revisión de los Tratados -art. IV-443-). Se busca así, sin duda, fomentar, de forma -hay que reconocerlo- mas aparente que real, el conocimiento y debate sobre las cuestiones europeas en el seno de los Parlamentos nacionales, potenciando y animando no solo a aquellas Cámaras legislativas que hasta el momento se han caracterizado por un esporádico tratamiento de estos temas, sino también, y con el apoyo del PE, la organización y promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión, a través fundamentalmente de una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión.

³⁸ Tal como lo pone de manifiesto, por ejemplo, y entre otros factores, la circunstancia de que las Regiones continúen sin disponer de capacidad para recurrir directamente al TJUE en defensa, en particular, del principio de subsidiariedad, al haberse rechazado en el marco de los trabajos de la Convención Europea (Grupo I) aquellas propuestas por las que se buscaba conceder este derecho a aquellas *Regiones* que, en el marco de la organización institucional nacional, disponen de poderes legislativos; de tal forma que la capacidad de las Regiones para controlar el principio de subsidiariedad se reconoce exclusivamente por vía indirecta a través o bien de los parlamentos nacionales (durante el mecanismo de "alerta temprana"), o bien a través del Comité de las Regiones (durante el periodo de control jurisdiccional).

³⁹ Según señala esta disposición "Toda persona física o jurídica podrá interponer recurso, en las mismas condiciones contempladas en los apartados 1 y 2, contra los actos de los que sea destinataria o que la afecten directa e individualmente y *contra los actos reglamentarios que la afecten directamente y que no incluyan medidas de ejecución*". De tal forma que se amplía ahora, desde un enfoque más abierto, la legitimación activa de los particulares para recurrir actos que les afecten "directamente" y que no incluyan medidas de ejecución , pero exclusivamente en la medida en que se trate de *actos reglamentarios*, manteniéndose, desde el enfoque más restrictivo que ha venido dominando en esta materia, la capacidad para recurrir otros actos (de carácter *legislativo*) de los que sea destinatario o que le afecten "directa e individualmente".

los enfoques maximalistas o minimalistas de los que se parte, y conforme a los que se valoran los resultados alcanzados. Pero, sin duda, el *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* -y en general todo el proceso revisionista que se ha desarrollado hasta su adopción- es el que ha suscitado las mayores dosis de debate y polémica, a nivel doctrinal, político y social.

Pues bien, desde la modesta contribución a un planteamiento de reflexión como este, estimamos que, mas allá de las encendidas reacciones que ha suscitado y suscita la discutible idea de estigmatizar bajo el rótulo de Constitución el instrumento por el que se refunda la Unión Europea, para valorarlo en sus justos términos, hay que alejarse, como ya señalábamos al principio, del momento temporal actual para situarlo en la perspectiva de un proceso de integración que ha ido avanzando siempre a través de pequeños pasos y apoyándose con realismo y sin ambiciones revolucionarias en lo ya construido. Esta es la lógica de los Estados Miembros a la que en buena medida responde el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa que es extremadamente respetuoso con la figura del Estado e incluso refuerza las Instituciones "estatales" de la Unión al dotarlas de mayor estabilidad y continuidad.

Desde una perspectiva exclusivamente técnico-jurídica, la aportación del *Tratado Constitucional el que se establece una Constitución para Europea* podría resumirse en torno a las ideas de sistematizar y aclarar el acervo existente, -y en algunos casos reforzarlo-, tal como se concluye de la atribución de personalidad jurídica a la Unión Europea en la que se subsumen, desapareciendo, las organizaciones actuales (CE y UE); del tratamiento sistemático de los principios que rigen las relaciones entre los Estados miembros, con especial referencia del principio de subsidiariedad; de la categorización de las competencias de la Unión y la especificación de sus ámbitos de actuación; de la jerarquización del sistema normativo de la Unión Europea y del establecimiento de una nueva tipología de actos (aunque el resultado no sea el más afortunado); de los ajustes en el sistema institucional de la Unión Europea, en principio, con el objetivo de asegurar la coordinación y coherencia del conjunto, sin embargo, con el resultado de una vigorización de las Instituciones "estatales" (Consejo y Consejo Europeo) que queda solo relativamente equilibrado por el refuerzo de las competencias del Parlamento Europeo.

Pero trascendiendo esta perspectiva técnico-jurídica, en el nuevo Tratado se aprecian, como hemos apuntado, esfuerzos revisionistas en clave constitucional y de legitimidad democrática, ya que, junto a los Estados miembros, la construcción europea ha buscado incorporar progresivamente la lógica de los ciudadanos hasta convertirlos también en fuente de legitimidad de la Unión Europea, en la medida en que esta lógica es más democrática y solidaria. Esta sería quizás la contribución más importante de la Constitución Europea, aunque mediante la reformulación de unos principios democráticos en los que sin embargo solo se contiene el germen de lo que tendrá que seguir fructificando por la vía de nuevas revisiones y renovadas voluntades políticas de "profundización". Tarea, por cierto, nada fácil.