



Real
Instituto
Elcano

de Estudios Internacionales y Estratégicos

**INFORME DEL REAL INSTITUTO ELCANO
SOBRE EL TRATADO CONSTITUCIONAL:
UNA APORTACIÓN ESPAÑOLA
AL DEBATE SOBRE EL FUTURO
DE LA UNIÓN EUROPEA**

Charles Powell y José M. de Areilza Carvajal

Documento de Trabajo (DT) N° 17/2003

14/05/2003



Informe del Real Instituto Elcano sobre el Tratado Constitucional: Una aportación española al debate sobre el futuro de la Unión Europea

*Charles Powell** y *José M. de Areilza Carvajal***

Introducción

La negociación del Tratado de Niza puso de manifiesto las carencias del método intergubernamental como fórmula eficaz para reformar los tratados y preparar a la Unión Europea para la ampliación. En vista de ello, en diciembre de 2000 los Estados miembros decidieron impulsar una amplia reflexión sobre el futuro del proceso de integración europeo, que habría de desembocar en una nueva Conferencia intergubernamental en el año 2004. En aquellos momentos, los cuatro asuntos a los que se otorgaba especial importancia eran la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de competencias entre la Unión y los Estados miembros que respetara el principio de subsidiariedad; el futuro estatuto de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión proclamada en Niza; la simplificación de los Tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión sin cambiar su significado; y por último, la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Tras un año de intercambio de impresiones, en el Consejo Europeo de Laeken celebrado en diciembre de 2001 se acordó convocar una Convención para que estructurara e impulsara este debate, que debía dar respuesta a 67 preguntas agrupadas en cuatro bloques temáticos: el reparto de competencias en la UE; la simplificación de los instrumentos de la UE; la democracia, transparencia y eficacia de la UE; y por último, la posibilidad de fundir los diversos tratados existentes en uno solo. Así pues, lo que había nacido como un intento relativamente modesto de completar la tarea iniciada en Niza, pasó a convertirse en un ejercicio mucho más ambicioso, que en opinión de algunos supondrá en realidad una 'refundación' de la Unión. Así pues, al poco tiempo de iniciarse los trabajos de la Convención en febrero de 2002, casi nadie ponía ya en duda que el resultado de los mismos sería un proyecto de Tratado constitucional sobre el cual habrá de pronunciarse la Conferencia Intergubernamental inicialmente prevista para el 2004.

No obstante lo anterior, debe recordarse que la Convención no es, en sentido estricto, una asamblea constituyente europea, y que por lo tanto no estamos ante el 'big bang' soñado por algunos federalistas en los años cincuenta del siglo pasado. Ni el texto que surja de la Convención ni el que finalmente apruebe la posterior Conferencia intergubernamental serán, pues, el punto de llegada del proceso de integración europeo iniciado hace más de medio siglo, aunque sí debería suponer un hito de gran importancia.

El éxito de la Convención dependerá fundamentalmente de su capacidad para consensuar un proyecto de Tratado constitucional que resulte aceptable para los Estados miembros que, como en otras ocasiones, tendrán la última palabra sobre la reforma de

* *Investigador Principal, Área Europa, Real Instituto Elcano*

** *Profesor de Derecho Comunitario, Instituto de Empresa*

los tratados vigentes. En la práctica, ello supone encontrar un equilibrio razonable entre quienes defienden el *status quo* y quienes desearían aprovechar esta oportunidad para avanzar en el proceso de integración, sin olvidar tampoco a esa pequeña minoría que querría aprovecharla para cuestionar el acervo tan laboriosamente acumulado a lo largo de muchos años. Por ello mismo, este documento no pretende plantear propuestas audaces u originales que pudieran ser intelectualmente atractivas pero políticamente inviables, sino más bien proponer algunas medidas e iniciativas concretas que contribuyan a dar respuesta a los numerosos retos a los que se enfrenta actualmente la Unión.

Por otro lado, este texto no se plantea dichos retos en abstracto, sino que lo hace desde una perspectiva española, y por lo tanto tiene muy en cuenta los rasgos específicos de España como Estado miembro de la Unión. En este sentido, conviene recordar que España es un país un tanto atípico en el concierto europeo, debido a su peculiar combinación de factores territoriales, demográficos, económicos e históricos. Aun cuando su extensión territorial lo sitúa entre los cinco 'grandes' de la actual Unión, sus 40 millones de habitantes se encuentran muy lejos de los 57-82 millones de los cuatro países más poblados. Por otro lado, a pesar de que la economía española creció más que ninguna en Europa durante la segunda mitad del siglo pasado, en términos de PIB per cápita nuestro país sigue siendo un 15% más pobre que la media de los Quince, y uno de los grandes beneficiarios de las políticas estructurales y de cohesión de la Unión. Una vez culminada la ampliación en curso en 2004, España se situará en la media de la riqueza europea, convirtiéndose en el país más próspero de la Europa menos desarrollada, o en el más modesto de la Europa más opulenta. Por último, su geografía, lengua e historia le permiten e impelen a desarrollar compromisos y obligaciones a escala mundial, situación muy distinta a la de algunos otros Estados miembros.

Evidentemente, este conjunto de datos puede ser interpretado de formas muy diversas a la hora de diseñar una estrategia europea para España, pero también impone ciertos límites objetivos. Aun a riesgo de simplificar, puede afirmarse que durante los últimos tres lustros la presencia de España en la Unión se ha desarrollado fundamentalmente en relación con las siguientes esferas: el mercado interior (incluidas las políticas agrícola y pesquera); la unión económica y monetaria; la cohesión económica y social; el área de libertad, seguridad y justicia; y por último, la acción exterior. Aunque sucesivos gobiernos españoles hayan podido mostrar mayor o menor predilección por una u otra esfera en función de factores ideológicos o coyunturales, existe una notable continuidad en las políticas desarrolladas por todos ellos. Sea como fuere, y al igual que en anteriores reformas de los tratados, España deberá procurar hacer oír su voz para que los cambios que se produzcan respeten aquellas facetas de la integración europea que le han permitido hacer de su participación en el desarrollo de la Unión un éxito sin paliativos.

Los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos

El artículo 6 del Tratado de la Unión Europea afirma que la Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma en 1950 y en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros. En desarrollo de este principio, en el Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000 se adoptó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, como una declaración política sin valor jurídico vinculante directo. Transcurridos apenas dos años, en la actualidad casi nadie pone en duda que la Carta debe incorporarse al futuro Tratado constitucional mediante una fórmula que la permita ser jurídicamente vinculante, como una manera de resolver con mayor seguridad jurídica casos cada vez más polémicos, y sin que ello modifique en modo alguno el reparto de competencias entre la Unión y los

Estados miembros o ponga en entredicho el principio de primacía del derecho comunitario. También compartimos plenamente la percepción de que sería conveniente que la Unión se adhiera en el futuro al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La ciudadanía de la Unión

Como es sabido, España fue pionera en la definición de una ciudadanía europea reconocida por los tratados. Fiel a este espíritu, el proyecto de Tratado constitucional presentado por el presidente de la Convención afirma que “toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro poseerá la ciudadanía de la Unión”. No obstante, si realmente se pretende que la segunda complemente y enriquezca a la primera, debería aportar ventajas tangibles adicionales, susceptibles de ser percibidas como tales por nuestros ciudadanos. Entre ellas ocupa sin duda un lugar especial el derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, derecho cuyo ejercicio sigue planteando a los ciudadanos europeos no pocas trabas prácticas que deberían eliminarse.

Para dotar al concepto de ciudadanía europea de mayor contenido, podrían ampliarse los derechos electorales de los ciudadanos europeos que sean residentes legales y habituales en un Estado miembro del que no sean nacionales. Ello les permitiría ser electores y elegibles no solamente en las elecciones municipales y europeas, como sucede en la actualidad, sino también en las de ámbito nacional (y regional, donde las hubiere). Entre otras muchas virtudes, esta medida tendría la de favorecer la plena integración de dichos ciudadanos en las sociedades de acogida. En el caso español, ello supondría la incorporación al censo electoral de unos 143.000 ciudadanos de la Unión (suponiendo que se mantuviera el actual nivel de participación en las elecciones municipales), a la vez que permitiría a unos 387.000 españoles ejercer su derecho al voto en diversos Estados miembros de la Unión (en el caso de que optaran por votar en su país de residencia, y no en España como hacen en la actualidad).

En consonancia con lo anterior, también debería contemplarse el reconocimiento del derecho de los ciudadanos de la Unión a promover y pronunciarse en consultas populares a escala europea para refrendar propuestas de especial importancia y significación. Las iniciativas deberían surgir de la propia ciudadanía europea, cumpliendo ciertos requisitos de demanda cualificada, y las consultas podrían coincidir con la celebración de las elecciones al Parlamento Europeo, siendo vinculantes los resultados para las instituciones europeas. También podría regularse la presentación de iniciativas legislativas populares a escala europea.

Los objetivos de la Unión

Los objetivos futuros de la Unión deben tener su base en los que ya contemplan los actuales Tratados, y en ningún caso debe aprovecharse el actual ejercicio de revisión de los mismos para diluir ciertos logros y principios que forman parte del acervo histórico de la Unión.

Desde una perspectiva española, estimamos conveniente que el futuro Título I del Tratado constitucional cite expresamente entre los objetivos de la Unión los siguientes:

- un crecimiento económico equilibrado, que fomente un alto nivel de empleo y de protección social;
- el fomento de la cohesión económica y social, basado en la solidaridad entre Estados;
- el fortalecimiento del mercado interior y de la unión económica y monetaria;
- la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia;
- el desarrollo de una política exterior, de seguridad y defensa común.

La distribución de competencias

En lo que a la distribución de competencias se refiere, desde una perspectiva española entendemos que, a pesar del posible atractivo académico de un catálogo positivo o lista de competencias, propio de un modelo federal clásico, resultaría más adecuado para el modelo competencial comunitario establecer en el Tratado una cláusula de carácter general en la que se definieran los diversos tipos de competencias existentes en la Unión. Este enfoque es el que mejor se corresponde con la estrategia “teleológica” o funcional que ha venido desarrollándose desde la creación de la Comunidad. Además, una lista de competencias conduciría muy probablemente a la puesta en duda de algunos de los logros de la integración europea, e introduciría una excesiva rigidez en la evolución futura de la Unión, algo indeseable en un Tratado constitucional que pretende estar en vigor durante varias generaciones.

En todo caso, la clasificación de competencias será interpretada por el Tribunal de Justicia de la CE, quien tendrá la autoridad final para decidir la delimitación de competencias comunitarias y estatales.

De acuerdo con este enfoque, debería distinguirse claramente entre:

- a) Competencias exclusivas de la Unión: cuando se atribuya a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo ésta podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros sólo podrán hacerlo si la Unión los habilita para ello.
- b) Competencias compartidas: cuando se atribuya a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros tendrán potestad para legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. En particular, los Estados miembros ejercerán competencias únicamente si la Unión no ha ejercido la suya y sólo en la medida en que no lo haya hecho, de acuerdo con el principio de primacía del derecho comunitario.
- c) Competencias complementarias (o medidas de apoyo): la Unión podrá llevar a cabo acciones de coordinación, de complemento o de apoyo en los ámbitos de actuación en los que los Estados miembros no le han transferido competencias legislativas, sin por ello sustituir su competencia en dichos ámbitos.

No obstante nuestra objeción inicial a un catálogo de competencias rígido, en aras de una mejor comprensión del funcionamiento interno de la Unión parece razonable incluir en el Tratado una breve enumeración de las esferas a las que cabe atribuir las competencias descritas en la sección anterior. En este campo nuestra propuesta sería la siguiente:

Competencias exclusivas:

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

- Unión Aduanera
- Mercado Interior (con excepción de la política fiscal)
- Política comercial común
- Política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el Euro
- Organizaciones comunes de mercado de productos agrícolas
- Cohesión económica y social

Competencias compartidas:

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

- Aspectos fiscales del mercado interior
- Espacio de libertad, seguridad y justicia
- Política agrícola y política pesquera
- Transportes
- Redes transeuropeas
- Energía
- Política social y de empleo
- Medio ambiente
- Protección de los consumidores
- Investigación y desarrollo tecnológico

Competencias complementarias o medidas de apoyo:

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

- Sanidad pública
- Industria
- Educación, formación profesional y juventud
- Cultura
- Deporte
- Turismo
- Protección civil

El principio de subsidiariedad y su aplicación

Desde 1992, año en el que el gobierno español presentó su 'Memorándum sobre el Principio de Subsidiariedad', España ha entendido que dicho principio no existe para la atribución de competencias, sino para el ejercicio de las mismas, y que éste solo entra en juego en los ámbitos en los que existen competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros.

En lo que a su aplicación se refiere, suscribimos la propuesta efectuada a la Convención por el grupo de trabajo correspondiente, consistente en la creación de un mecanismo de alerta temprana que permita a los parlamentos nacionales manifestarse al inicio del procedimiento que garantice la conformidad de las propuestas legislativas de la Comisión

con el principio de subsidiariedad. Entre otras, este mecanismo tendrá la virtud de permitir a los parlamentos nacionales participar más activamente en la vida de la Unión. Sin embargo, parece aconsejable atribuir a los parlamentos nacionales un eventual derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia cuando estimen que la decisión finalmente adoptada infringe el principio de subsidiariedad y cuenten con el visto bueno de sus gobiernos. Esto último es esencial para que este derecho no de lugar a conflictos entre el gobierno y el parlamento de un mismo Estado y se respete el principio de la unidad de la representación del Estado ante las instituciones de la Unión.

Por último, el Comité de las Regiones también debería poder interponer recurso ante el Tribunal de Justicia en el marco normal de sus atribuciones y en relación con los ámbitos sobre los que se le consulta a fin de garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Las políticas de la Unión

A nuestro entender, desde una perspectiva española las políticas de interés prioritario para la Unión deben ser las siguientes:

El establecimiento de un verdadero mercado interior

El mercado interior es el instrumento más importante del que dispone la Unión para fomentar esa 'solidaridad de hecho' a la que aspiraron los fundadores de la Comunidad, y constituye sin duda uno de sus logros más tangibles. Sin embargo, la Unión sólo estará en condiciones de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece la globalización si es capaz de seguir promoviendo su profundización, mediante medidas tales como la creación de un auténtico mercado para los servicios financieros o la adaptación de la política de defensa de la competencia a las nuevas realidades transnacionales.

Por otro lado, si bien es cierto que se ha mejorado mucho en la eliminación de barreras internas, nuestros ciudadanos no comprenden que otras permanezcan todavía en pie, fenómeno que puede generar cierta desafección cuando la retórica política no se corresponde con la realidad. Si realmente se pretende aprovechar la elaboración de un nuevo Tratado constitucional para acercar la Unión a los ciudadanos, la profundización del mercado interior es sin duda uno de los instrumentos más eficaces para lograrlo. Cabe mencionar en este sentido ciertos asuntos que afectan muy directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos, tales como la superación de las trabas todavía existentes para el reconocimiento y la convalidación de títulos académicos y profesionales, y de los obstáculos de toda índole que desincentivan la movilidad de las familias con hijos en edad escolar. También sería deseable que los ciudadanos europeos que sean residentes legales y habituales en un Estado miembro del que no sean nacionales pudieran acceder, con carácter general y con las salvedades necesarias que se estimen oportunas, a los empleos de las Administraciones públicas (municipales, regionales y nacionales) del Estado de acogida.

El logro de una unión económica y monetaria

En este terreno partimos de la premisa de que la política monetaria compete a la Comunidad, y es ejercida por el Banco Central Europeo, mientras que la política económica es asunto de los Estados miembros. No obstante, el buen funcionamiento de la unión monetaria exige una mejor y mayor coordinación de las políticas económicas nacionales por parte de la Unión, respetando plenamente las competencias de los Estados miembros. Para ello será necesario perfeccionar el funcionamiento de los mecanismos actuales, sobre todo en relación con las Grandes Orientaciones de Política

Económica (GOPEs), aumentando así el compromiso de los Estados miembros con las decisiones tomadas en el marco de la coordinación en el ámbito europeo. En relación con las GOPEs, seríamos partidarios de recoger en el Tratado la posibilidad de que el Consejo pudiera decidir, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento, transformar en propuestas formales las recomendaciones de la Comisión.

En relación con lo anterior, contemplamos con preocupación una posible erosión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, sin el cual no podría garantizarse la viabilidad futura de la unión monetaria. A pesar de ello, no parece oportuno incorporar al futuro Tratado las disposiciones de un Pacto que, por su propia naturaleza, podrían variar con el transcurso del tiempo. No obstante, el procedimiento descrito anteriormente para las GOPEs también podría aplicarse a las advertencias de la Comisión, y el Tratado debería reconocer asimismo el derecho de la Comisión a transmitir una advertencia directamente al Estado miembro que incumpla el Pacto.

El futuro Tratado constitucional debería prever también la existencia, junto al foro informal del actual Euro grupo, de un Consejo Ecofin de la zona euro en el cual puedan tomar las decisiones jurídicamente vinculantes que les corresponda los países que participen en la moneda común. También sería conveniente reforzar la representación de la zona euro en las organizaciones económicas internacionales, función que podría desarrollar el presidente de dicho Consejo Ecofin de la zona euro.

La garantía de un alto nivel de cohesión económica y social

Desde su adhesión a la CE en 1986, España se ha convertido en un ejemplo muy destacado de las ventajas y posibilidades del llamado 'modelo social europeo'. Ello seguramente no habría sido posible de no haber existido ese abanico de políticas comunes (regionales, de cohesión, de política agrícola y pesquera, medioambientales, para las Regiones Ultra periféricas, etc.) que tanto le han beneficiado, y que también contribuirán sin duda al desarrollo y a la cohesión económica y social de los Estados en vías de adhesión.

Entre los objetivos del Tratado deberán subrayarse la conquista del pleno empleo y del mayor nivel de protección social posible, todo ello de acuerdo con la filosofía y los instrumentos planteados en el Proceso de Lisboa, así como el logro de un desarrollo sostenible (en sus dimensiones económica, social, y medioambiental) y el fomento del diálogo social. En relación con este último, parece obligado un reconocimiento expreso, en el título VI del proyecto de Tratado constitucional, del papel de los interlocutores sociales, y de su derecho a ser consultados en todos los ámbitos que les afecten.

El empleo y el bienestar social son, en lo esencial, responsabilidad de los Estados miembros, pero también deberían considerarse asuntos de interés común. Por ello mismo, sería deseable lograr una mejor coordinación entre las políticas económicas y las políticas sociales de la Unión, para lo cual cabría atribuir al Consejo Europeo de primavera la responsabilidad de velar por su coherencia.

La creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia

Junto con el ámbito del mercado interior, éste es el terreno en el cual los avances que puedan producirse en el futuro Tratado tendrán un mayor impacto sobre los ciudadanos europeos. A menudo, estos no comprenden que la existencia de barreras legales y administrativas de toda índole no permiten que las actividades criminales de algunos tengan el castigo que contempla la Ley. Esto es especialmente cierto de una ciudadanía como la española, que se enfrenta actualmente a fenómenos de los que apenas ha

tenido noticia hasta hace pocos años, como el del crimen organizado transnacional. En suma, de la actuación de la UE en este terreno dependerá de forma muy especial la percepción que tengan nuestros ciudadanos en años venideros de las ventajas y los retos que plantea la globalización.

Las reformas que puedan realizarse en el ámbito de Justicia e Interior deberían tener como principios rectores:

- la aplicación como norma general de la regla de mayoría cualificada, reservando la unanimidad para cuestiones muy limitadas, como la regulación de los aspectos coercitivos de la seguridad pública;
- la garantía del monopolio del poder de iniciativa de la Comisión;
- la jurisdicción plena del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en este ámbito
- la armonización de los instrumentos jurídicos utilizados en este ámbito con los del resto de la Unión, para que sean más comprensibles para el ciudadano (mediante 'leyes UE', 'leyes marco de la UE', etc.)

En lo que a las grandes políticas se refiere, desde una perspectiva española suponen una prioridad especial las cuestiones referidas al asilo y a la inmigración. En estos campos nuestros objetivos serían la elaboración de una política común europea en materia de visados y de inmigración, la creación de un sistema común de asilo, homogeneizando los procedimientos de los Estados miembros, y la gradual armonización de la gestión de las fronteras exteriores de la UE.

En lo que se refiere a la justicia civil, debe evitarse que la incompatibilidad o la complejidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados impidan a los ciudadanos ejercer sus derechos o los disuadan de ejercerlos. Por ello, el futuro Tratado deberá incluir el principio de reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales como principio rector del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Para lograr la libre circulación de sentencias, el modelo a seguir podría ser el conjunto de principios y técnicas de integración negativa y positiva que han hecho progresar la libre circulación de mercancías.

En la esfera de la justicia penal, los tratados actualmente vigentes contemplan la aproximación de las normas sobre la definición de ciertos delitos y su sanción, así como la cooperación judicial. El futuro Tratado podrá incluir otros ámbitos de acción, entre ellos: la aproximación de los conceptos básicos del derecho penal (como los de autoría o complicidad); la protección de las víctimas; el establecimiento de un marco general de garantías procesales en la Unión; y, al igual que en caso anterior, el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.

En la esfera de la colaboración operativa, el futuro Tratado deberá:

- dotar de mayores competencias y responsabilidades a Europol (la Oficina Europea de Policía).
- dotar de mayores competencias y responsabilidades a Eurojust (la Oficina de coordinación y apoyo para la cooperación judicial penal), que debería evolucionar hasta convertirse en un órgano central de coordinación de las fiscalías nacionales;
- aumentar y mejorar la coordinación entre Europol y Eurojust para hacer frente a la amenaza que representa la delincuencia organizada transnacional;
- crear un Comité de Seguridad Interior (COSI) formado por expertos policiales, dependiente del Consejo de Justicia e Interior, y responsable de coordinar y

supervisar toda la gama de actividades operativas en cuestiones policiales y de seguridad, así como de evaluar permanentemente la seguridad de las fronteras exteriores de la Unión;

Por último, el Tratado deberá mejorar la integración de los asuntos de justicia e interior en la agenda de las relaciones exteriores de la Unión, con el propósito esencial de incrementar su seguridad interior.

El desarrollo de una política exterior y de seguridad común, incluyendo el ámbito de la defensa

En la Declaración de Laeken de 2001, los jefes de estado y de gobierno de la Unión reconocieron solemnemente que tras la caída del Muro de Berlín, “pareció que nos adentrábamos en una prolongada situación de orden mundial estable, sin conflictos, basada en los derechos humanos”, pero los ataques del 11 de septiembre les habían “abierto brutalmente los ojos”, revelando un mundo en el cual “el fanatismo religioso, el nacionalismo étnico, el racismo y el terrorismo se intensifican, alimentados por los conflictos regionales, la pobreza y el subdesarrollo”. Por ello, la respuesta tímidamente planteada en Laeken a la pregunta de “¿cuál es el papel de Europa en este mundo transformado?”, apuntaba esencialmente a la responsabilidad de la Unión en la “gestión de la globalización”, mediante el despliegue de todo su arsenal de *soft power*. En cambio, nada se decía sobre las políticas y los instrumentos convencionales de la defensa y la seguridad.

Los debates de la Convención han puesto de manifiesto que son muchos quienes comparten la percepción de que la Unión no puede permitirse el lujo de ser un espectador pasivo de los grandes acontecimientos internacionales, y que debería dotarse de los instrumentos y procedimientos necesarios para poder ejercer el protagonismo que su peso económico y político exigen. Sin embargo, más allá de este vago pero legítimo afán de protagonismo insatisfecho, no existe un verdadero consenso sobre los objetivos concretos de ese posible activismo internacional de la Unión, ni sobre los instrumentos necesarios para conseguirlo. Como ha demostrado la crisis iraquí, para algunos la Unión debe entenderse ante todo como un freno o contrapeso a la actual hegemonía de los Estados Unidos, mientras que para otros se debería buscar una relación mutuamente complementaria. En íntima relación con lo anterior, para éstos la defensa de Europa es difícilmente concebible (por inviable) al margen de los Estados Unidos, mientras que los primeros se manifiestan partidarios de que la Unión tenga una autonomía cada vez mayor en dicha esfera.

En el contexto actual, marcado por una profunda divergencia de enfoques entre los Estados miembros de mayor peso político, puede parecer estéril reafirmar que la Unión debería ser capaz de desarrollar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política de defensa. Sin embargo, cabe recordar que, incluso antes de que estallara la crisis, los grupos de trabajo de la Convención sobre Acción Exterior y Defensa ya habían puesto de manifiesto la inexistencia de la voluntad política necesaria para que se produjera un salto cualitativo en estos ámbitos. Si hubo que esperar más de tres décadas entre la presentación del Informe Werner de 1970 sobre la unión monetaria y la puesta en circulación del Euro el año pasado, no puede sorprendernos que la PESC, que tiene apenas diez años de vida, no haya logrado un grado de convergencia comparable entre los Estados miembros en un ámbito que muchos consideran el núcleo fundamental de la soberanía nacional. En suma, la fractura producida por la crisis iraquí no es la causa, sino una consecuencia más, de las dificultades de la Unión en el ámbito de la PESC.

Hasta la fecha, buena parte del debate sobre la acción exterior de la Unión se ha centrado en la relación entre los puestos de Alto Representante para la PESC y Comisario para las Relaciones Exteriores. Al plantearse esta cuestión debe recordarse que el verdadero problema de la Unión no es que tenga muchos portavoces, sino que estos defienden posturas distintas.

La propuesta de unir ambos cargos en uno solo, mediante la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores o Representante Exterior Europeo nombrado por el Consejo Europeo que gozaría de un 'estatuto especial' en el seno de la Comisión, no nos parece la más adecuada. Aunque su nombramiento se produjera de acuerdo con el presidente de la Comisión, su presencia en las reuniones de ésta socavaría su carácter colegiado, sobre todo si ostentara la condición de vicepresidente, como algunos sugieren. Además, ello crearía cierta confusión sobre la participación de la Comisión en ámbitos que le son ajenos. Por ello, estimamos más conveniente que el futuro Tratado procure:

- definir mejor los papeles respectivos del Alto Representante y del Comisario de Relaciones Exteriores, mejorando la coordinación entre ellos;
- fortalecer el puesto de Alto Representante, que podría presidir las sesiones del Consejo de Relaciones Exteriores, que tendría derecho formal, pero no exclusivo, de iniciativa, y que sería responsable de la representación exterior de la Unión;
- desdoblar los cargos de Alto Representante y secretario general del Consejo, para que el primero pudiera dedicarse exclusivamente a la PESC.
- crear con un punto de coordinación en la Comisión, tarea que podría desempeñar uno de sus vicepresidentes, que coordinaría todas las cuestiones exteriores de los servicios de la Comisión.

A fin de fortalecer la acción exterior de la Unión, debería crearse un servicio exterior europeo, compuesto por funcionarios de la Secretaría General del Consejo y de funcionarios nacionales en comisión de servicios, que operaría bajo la autoridad del Alto Representante. Además, la nueva personalidad jurídica de la Unión facilitará que las delegaciones actuales de la Comisión se convirtieran en delegaciones o 'embajadas' de la UE, cuyo personal podría estar formado por funcionarios de la Comisión, de la Secretaría General del Consejo y de funcionarios nacionales en comisión de servicios. Dichas delegaciones rendirían cuentas al Alto Representante en lo que se refiere a la PESC/PESD, y a la Comisión en lo que respecta a los demás aspectos de la acción exterior.

Para facilitar el desarrollo de la PESC, el Tratado debería generalizar el recurso al voto por mayoría cualificada, salvo para las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. De otra forma, difícilmente podrá existir una política exterior dinámica, capaz de responder a las crisis con la rapidez necesaria. También se podría fomentar un mayor uso de la abstención constructiva, lo cual no eximiría a un Estado miembro de su obligación de evitar cualquier acción contraria a los intereses de la Unión o que pudiera perjudicar su eficacia en la escena mundial.

Para facilitar su comprensión, los actos jurídicos en el marco de la PESC se deberían adoptar en forma de decisiones. También debería contemplarse que la adopción de estrategias comunes (que hasta la fecha sólo se han aprobado en relación con Rusia, Ucrania y el Mediterráneo) fuese una función propia del Consejo de Relaciones Exteriores, y no solamente del Consejo Europeo, como sucede en la actualidad. En el caso de que se mantuvieran las figuras del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores, se podría introducir un nuevo tipo de iniciativa conjunta para la acción exterior, en relación con un país o región en particular, o con un

asunto de carácter temático. La propuesta, presentada por el Alto Representante y el Comisario, sería estudiada por el Consejo de Relaciones Exteriores, que decidiría por mayoría cualificada.

Como ha reconocido la Convención, la política de seguridad y defensa, nacida en 1999, puede contribuir de forma decisiva a la credibilidad internacional de la Unión. Es importante subrayar que al desarrollar esta política no se pretende transformar la Unión en una alianza militar, ni siquiera una de carácter defensivo (lo cual podría entrar en conflicto con las obligaciones de 11 de los 15 Estados miembros para con la OTAN), sino de suministrarle los instrumentos necesarios para promover sus objetivos y valores más allá de sus fronteras y para contribuir a la causa de la paz y la estabilidad en el mundo. Por otro lado, el contexto de inseguridad global en el que nos encontramos actualmente, caracterizado por riesgos más difusos, hace necesario garantizar mejor la seguridad en el interior de la Unión, en particular en lo que se refiere a la protección de la población civil y de las instituciones democráticas.

En vista de lo anterior, en relación con la PESD estimamos conveniente:

- la inclusión en el Tratado de una cláusula de solidaridad que permita a los Estados miembros prevenir y responder a las amenazas terroristas procedentes de entidades no estatales, mediante la movilización y utilización sinérgica de todos los instrumentos a disposición de la Unión (incluidos los medios militares y las estructuras originalmente concebidas para las misiones Petersberg);
- la creación de una formación del Consejo que reúna a los ministros de Defensa, lo cual no precisaría modificar los tratados;
- el fortalecimiento del papel del Alto Representante para la PESC, que debería encargarse de la acción de la Unión en el ámbito de la PESD, gozando de derecho de iniciativa y responsabilizándose de la dirección de las operaciones de gestión de crisis. El comandante de la operación militar y los responsables de los aspectos civiles deberán rendir cuentas al Alto Representante; el aumento de las capacidades militares a disposición de la Unión, mediante la creación de un mecanismo que permita evaluar y mejorar el cumplimiento de los compromisos adquiridos;
- la creación de una Agencia Europea de armamento y de investigación estratégica, que permita reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la Defensa;

En lo que a los procedimientos se refiere, dada la inminente ampliación es necesario pasar de la unanimidad a otras modalidades de decisión que recurran en mayor medida al consentimiento. En vista de la resistencia de los Estados miembros a aplicar el voto por mayoría cualificada a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, el Tratado debería contemplar la aplicación de la cooperación reforzada a esta esfera. Por otro lado, el inicio de una operación podría decidirse por unanimidad, aunque con la aplicación de las normas de abstención constructiva.

La simplificación de los instrumentos y procedimientos legislativos

La Unión cuenta actualmente con 15 instrumentos jurídicos diferentes, algunos de los cuales tienen nombres diferentes pero producen efectos similares. Si pretendemos hacer más comprensible y transparente el funcionamiento de la Unión, resulta imprescindible simplificar y jerarquizar sus actos, tal y como ha propuesto el grupo de trabajo correspondiente de la Convención. En la práctica, ello supondría poner fin a la estructura de 'tres pilares' actualmente vigente.

La simplificación propuesta daría lugar a un sistema en el cual los quince instrumentos actuales pasarían a ser tan solo cinco:

Los instrumentos obligatorios podrían ser tres:

- la *ley de la Unión Europea*: un acto de alcance general, obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en todos los Estados miembros (que sustituye al reglamento del primer pilar y a la decisión del tercer pilar);
- la *ley marco de la Unión Europea*: un acto que vincula a los Estados en cuanto a los resultados que se buscan, pero dejando a las instancias nacionales la competencia sobre la forma y los medios (que sustituye a la directiva del primer pilar y a la decisión marco del tercer pilar);
- la *decisión de la Unión Europea*: un acto obligatorio en todos sus elementos, pero que podrá designar destinatarios o no, y que no constituye un acto legislativo (que sustituye a la decisión del primer pilar y la acción y la posición común de la PESC, respectivamente).

Los dos instrumentos no obligatorios seguirían siendo las *recomendaciones* y los *dictámenes*.

En lo referido a la necesidad de establecer con mayor claridad una jerarquía de normas comunitarias, hacemos nuestras la propuesta del grupo de trabajo de la Convención, que distingue entre:

- *actos legislativos*: actos adoptados sobre la base del Tratado y que contienen los elementos esenciales de un ámbito determinado;
- *actos ‘delegados’*: actos que desarrollan con detalle un acto legislativo determinado;
- *actos de ejecución*: se trata de actos de ejecución de actos legislativos, de actos ‘delegados’ o previstos en el propio tratado.

La Convención también ha constatado la existencia de un elevado número de procedimientos distintos –aproximadamente una treintena- debido a la variedad de instituciones u órganos de la Unión que participan en ellos, así como a las dos modalidades principales de voto en el Consejo (unanimidad o mayoría cualificada). Por ello, apoyamos la recomendación del grupo de trabajo correspondiente de reducir los procedimientos de decisión a cuatro: el de codecisión, el de dictamen conforme del Parlamento, el de dictamen simple del Parlamento; y la toma de decisión sólo por el Consejo.

A nuestro entender el Tratado debería reconocer formalmente lo que es ya una realidad: que el procedimiento de codecisión (Consejo y Parlamento Europeo) es el procedimiento legislativo habitual de la Unión. Por ello, en aras de una mejor comprensión, el futuro Tratado podría referirse a él como “procedimiento legislativo”.

Las instituciones de la Unión

Una reforma de las instituciones de la Unión que pretenda ser constructiva y viable deberá tener siempre presente que la legitimidad de la Unión proviene a la vez de sus Estados miembros y de sus ciudadanos. (Debe subrayarse aquí que sería preferible una referencia a los ‘ciudadanos’ de Europa, y no a sus ‘pueblos’, en el Artículo 1 del futuro Tratado, sobre la creación de la Unión). Debido a su compleja naturaleza, la Unión constituye un ente político sui generis, difícilmente encasillable en los parámetros tradicionales del estado-nación. Cualquier reforma que se plantee deberá respetar los

equilibrios básicos del actual 'triángulo institucional', formado por la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo, así como las características esenciales del llamado 'método comunitario'. A nuestro entender, ambos objetivos son incompatibles con una división clásica de poderes al estilo de la existente en nuestros sistemas políticos nacionales.

La Comisión

España ha defendido tradicionalmente la necesidad de garantizar la fortaleza e independencia de la Comisión, con monopolio casi absoluto del poder de iniciativa en todas aquellas materias que sean competencia de la Unión. Sería deseable reforzar aun más este poder de iniciativa, sobre todo en el ámbito de los asuntos de justicia e interior, así como para proponer el programa de trabajo estratégico plurianual que debe adoptar el Consejo Europeo. El Tratado debería reforzar también el papel de la Comisión a través del reconocimiento de la categoría de los actos jurídicos delegados, y mediante la revisión del llamado método abierto de coordinación, para que exista una verdadera coordinación europea y un régimen de sanciones e incentivos con el fin de lograr los objetivos propuestos en los plazos establecidos.

Para poder desarrollar adecuadamente sus funciones, la Comisión debe tener una presidencia con el peso político adecuado. Algunos convencionales opinan que la mejor fórmula para lograrlo sería la elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo mediante mayoría cualificada, con la ratificación posterior del Consejo Europeo. Sin embargo, quienes defienden esta propuesta parecen estar pensando más en cómo elevar el perfil del Parlamento Europeo y fomentar así la participación ciudadana en las elecciones europeas, que en el futuro funcionamiento de la Comisión. Esta es sin duda la más original de las instituciones comunitarias, y por ello mismo, la que menos se presta a las comparaciones con las instituciones de nuestras democracias nacionales. A nuestro entender, la elección de su presidente por el Parlamento Europeo no haría gran cosa por resolver el supuesto 'déficit democrático' de la Unión, pero además pondría en peligro su capacidad para actuar como verdadera 'guardiana de los tratados', al supeditarla en exceso a la mayoría política de la cámara. Por todo ello, estimamos que sería preferible su designación por el Consejo Europeo por mayoría cualificada y su posterior ratificación por el Parlamento Europeo.

En lo que a su composición se refiere, en Niza se acordó que a partir de enero de 2005, y con efecto a partir de la entrada en funciones de la primera Comisión posterior a esa fecha, ésta deberá contar con un nacional de cada Estado miembro. Sin embargo, cuando la Unión cuente con 27 miembros, el número de comisarios será inferior al de Estados miembros. Este modelo sólo garantiza que el Colegio no podrá tener nunca más de 26 miembros, pero no será fácil que se llegue en su día a un acuerdo unánime para reducir dicho número, ya que los Estados candidatos (y no sólo los de tamaño pequeño, que son la gran mayoría) conceden gran importancia al hecho de contar con un comisario. No obstante, a nuestro entender es importante plantear una reducción significativa del tamaño del Colegio de comisarios para mejorar su eficacia, que tendría la ventaja adicional de diluir el criterio de nacionalidad en la selección de sus miembros, fortaleciendo así el carácter supranacional y europeo de la Comisión. No obstante, la incorporación de la distinción entre comisarios *senior* y comisarios *junior* (o vicecomisarios) podría ser útil a la hora de preservar una distribución geográfica equilibrada de las carteras.

El Parlamento Europeo (y los parlamentos nacionales)

El Parlamento Europeo, órgano de representación de los ciudadanos europeos, ha ganado peso e importancia con cada reforma de los tratados. Desde una perspectiva

española sería deseable seguir aumentando gradualmente los poderes del Parlamento, sobre todo en lo relativo a la aprobación de los presupuestos de la Unión y a través de la ampliación del procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos. Asimismo, sería deseable el establecimiento de un estatuto del diputado europeo que aportase transparencia a su trabajo, así como la adopción de un procedimiento electoral uniforme. Como ya vimos, la simplificación de los procedimientos de toma de decisiones debería conllevar la supresión del procedimiento de cooperación, a la vez que se hace extensiva la codecisión a todos los ámbitos legislativos y presupuestarios.

En vista de lo anterior, no parece recomendable la creación de un Congreso de los Pueblos en el que participen representantes de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, ya que ello desvirtuaría el papel de éste como órgano de representación de los ciudadanos europeos. Además, si con esta medida se pretende en realidad dotar a los parlamentos nacionales de un mayor papel en la vida de la Unión, no parece ésta la fórmula más adecuada, ya que dicho Congreso de los Pueblos sería en todo caso un órgano político, no legislativo, que solo podría adoptar resoluciones o recomendaciones. Como ha concluido la propia Convención, las cámaras legislativas nacionales deben participar activamente en los trabajos de la Unión, pero fundamentalmente a través del control eficaz de la actuación de sus respectivos gobiernos nacionales, y mediante su contribución a la formación de la posición nacional en el seno de cada Estado miembro.

El Consejo Europeo y el Consejo

El Consejo Europeo (formado por los jefes de Estado y de gobierno), deberá poder desempeñar adecuadamente el papel que actualmente le confían los tratados, dotando a la Unión del impulso necesario para su desarrollo y definiendo sus orientaciones políticas generales. Estas tareas difícilmente podrán realizarse en una Unión de 25 ó 27 Estados con el sistema de presidencias semestrales actualmente vigente, a pesar de las mejoras introducidas en los últimos años.

Por ello, parece imprescindible una reforma que mejore y refuerce la capacidad de actuación del Presidente del Consejo Europeo. La fórmula más viable para lograrlo podría ser su designación por los miembros del Consejo Europeo, por un periodo de dos años, renovable una vez, de entre las filas de quienes hayan ocupado en el pasado la jefatura de un ejecutivo europeo. El Presidente sería nombrado por consenso, garantizándose así el respeto del principio de igualdad de los Estados miembros.

Las tareas esenciales del Presidente serían las de preparar y presidir las reuniones del Consejo Europeo, verificar la puesta en práctica de las decisiones adoptadas, e informar al Parlamento Europeo de todo ello. Para facilitar su trabajo, podría presidir también las reuniones del Consejo de Asuntos Generales, lo cual permitiría dotarle de los medios humanos y materiales necesarios para su actuación. El Presidente también tendría la función de representar a la Unión en el exterior, sin perjuicio de las labores del Alto Representante ni de las competencias de la Comisión.

En lo que al Consejo de Ministros se refiere, éste deberá conservar el papel que le atribuyen los tratados, siendo la institución en la que los Estados miembros expresan su opinión, defienden sus intereses y alcanzan las posiciones comunes que son luego contrastadas y negociadas con la Comisión y el Parlamento Europeo. Para ello, el futuro Presidente del Consejo Europeo podrá ser asistido por un 'equipo presidencial', en el cual estarán presentes varios Estados, representativos de la heterogeneidad de la Unión, cuyos componentes presidirán las diversas formaciones del Consejo durante dos años, ejerciendo así una presidencia colectiva. El reparto de presidencias (o "carteras ministeriales") de los Consejos sectoriales deberá hacerse por consenso entre sus miembros; en un equipo de cuatro Estados cada uno presidiría dos formaciones del

Consejo durante seis meses, de tal forma que al cabo de los dos años todos habrían presidido los ocho Consejos existentes. Este sistema no sería incompatible con la existencia de ciertas presidencias más institucionalizadas, como las de los Consejos de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores.

Tanto el Presidente del Consejo Europeo como los miembros de su equipo presidencial deberían responder políticamente ante los miembros del Consejo Europeo y los parlamentos nacionales. Sin este control parlamentario nacional, la figura del Presidente del Consejo Europeo carecería de una legitimación democrática plena.

El funcionamiento del Consejo de Ministros ha sido criticado a menudo por su opacidad y complejidad. Para superar ambos problemas sería aconsejable separar claramente las funciones legislativas y ejecutivas que desempeña el Consejo, a fin de lograr una función legislativa más ágil y transparente y una función ejecutiva más fluida y eficiente. Con este fin, el Consejo debería reorganizarse de tal manera que estas dos funciones pudieran desarrollarse mediante distintos representantes y métodos de trabajo.

De acuerdo con este esquema:

- a) Los Consejos de carácter legislativo serían públicos, y tendrían una composición estable, formada por los ministros europeos (u otros de rango comparable) de los Estados miembros;
- b) Los Consejos de carácter ejecutivo mantendrían una estructura similar a la actual, pudiendo reducirse aún más el número de formaciones sectoriales.

A fin de agilizar la toma de decisiones, también suscribimos la recomendación efectuada por la Convención en el sentido de generalizar el voto por mayoría cualificada en el Consejo en todos los casos en los que se aplique el procedimiento de codecisión, restringiendo la aplicación de la regla de la unanimidad pero no eliminándola de algunos ámbitos, en los que es imprescindible mantener un alto nivel de protección de minorías en el Consejo. Como ya vimos, consideramos que la generalización de la mayoría cualificada es esencial en el ámbito de la PESC y en los asuntos de justicia e interior.

No obstante lo anterior, desde una perspectiva española dicha generalización del voto por mayoría sólo debería efectuarse si se garantiza antes el reparto de poder institucional establecido en el Tratado de Niza, que fue aprobado por unanimidad de los Estados miembros y ha servido de base de las negociaciones de adhesión de los diez países candidatos que ingresarán en la UE en 2004. En caso de ser así, España podría proponer que, a partir del 1 de enero 2007, el procedimiento de codecisión sería aplicable a la aprobación de las normas generales sobre los fondos estructurales y el fondo de cohesión.

Finalmente, resultaría útil establecer una regla que obligara a los Directores Generales de la Comisión a reunirse periódicamente con los representantes en Coreper, a fin de coordinar y debatir las iniciativas legislativas, algo que no ocurre hoy en día con la frecuencia necesaria.

La cooperación reforzada

La posibilidad de poner en marcha cooperaciones reforzadas ya ha sido admitida en el ámbito comunitario, aunque con muchas salvaguardias y garantías. Durante las negociaciones de Amsterdam y Niza, España expresó reiteradamente sus temores sobre la posible división del ámbito comunitario de la Unión en dos o más velocidades, ya que el método de acción a través de cooperaciones puede conducir a la fragmentación del mercado interior con normas europeas especiales y proteccionistas, quebrando así la

solidaridad política entre los Estados miembros. Desde un punto de vista español, la reforma que proponga la Convención Europea no debería facilitar el desarrollo de cooperaciones en el ámbito comunitario, que podría convertirse en una forma de disolver más que de integrar.

La ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional

Las propuestas contenidas en este informe sobre la ampliación del derecho al sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de la Unión residentes en España de forma habitual requerirían una pequeña reforma de la Constitución Española, similar a la efectuada en 1992 con ocasión de la ratificación del Tratado de la Unión Europea.

Aunque la Constitución Española no lo exige, consideramos que la importancia del futuro Tratado constitucional justificaría la celebración de un referéndum consultivo de acuerdo con lo estipulado en el artículo 92 de la misma. Entre otras consecuencias positivas, ello permitiría dar a conocer las reformas propuestas y sus consecuencias para la futura Unión.

En lo que a la ratificación se refiere, existe actualmente un debate entre quienes opinan que la adopción del futuro Tratado constitucional supone una reforma de los tratados vigentes y quienes consideran que se trata más bien de una 'refundación' de la Unión. Los primeros sostienen que las reformas que se produzcan sólo entrarán en vigor una vez que hayan sido ratificados por todos los Estados miembros, mientras los segundos piensan que el nuevo Tratado constitucional podría adoptarse incluso si algún Estado miembro no lo ratificara.

A nuestro entender, de acuerdo con el artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, no es jurídicamente posible que el futuro Tratado entre en vigor sin el consentimiento de todos los miembros de la Unión. Sin embargo, y ante la posibilidad de que el futuro Tratado sea rechazado en alguna de las consultas nacionales a las que pudiera someterse, podría arbitrarse una fórmula intermedia, como la ya propuesta por el Presidente de la Comisión, según la cual los Estados podrían firmar una derogación del principio establecido en el artículo 48, posibilitando así su entrada en vigor sin la ratificación previa de todos los Estados miembros.

Por último, entendemos que aquellos Estados miembros cuyos ciudadanos rechacen el nuevo Tratado constitucional en consulta popular podrán seguir disfrutando de los derechos y cumpliendo con los deberes que se contemplan en los tratados actualmente en vigor. Ello les permitirá seguir vinculados a la futura Unión mediante un estatuto de 'asociación privilegiada', así como volver a celebrar futuras consultas que pudieran conducir a su participación en la siguiente etapa del proceso de construcción europea.

Resumen: 25 propuestas para el futuro de la Unión Europea

1. El futuro Tratado constitucional deberá incorporar el texto de la Carta de los Derechos Fundamentales. La Unión Europea deberá adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos.
2. La futura Unión Europea deberá tener personalidad jurídica propia.
3. El futuro Tratado constitucional deberá otorgar a la Unión Europea una estructura institucional y competencial única, poniendo fin a los llamados 'tres pilares' que existen en la actualidad.

4. En desarrollo del concepto de ciudadanía europea, deberán ampliarse los derechos electorales de los ciudadanos europeos que sean residentes legales y habituales en un Estado miembro del que no sean nacionales, permitiéndoles ser electores y elegibles no sólo en las elecciones municipales y europeas, sino también en las de ámbito nacional y regional (autonómico, en el caso español).
5. La Unión deberá disponer de competencia exclusiva para organizar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, así como en los ámbitos siguientes: Unión Aduanera; Mercado Interior (con excepción de la política fiscal); política comercial común; política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el Euro; las organizaciones comunes de mercado de productos agrícolas; la cohesión económica y social.
6. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los ámbitos siguientes: aspectos fiscales del mercado interior; espacio de libertad, seguridad y justicia; política agrícola y pesquera; transportes; redes transeuropeas; energía; política social y de empleo; medio ambiente; protección de los consumidores; investigación y desarrollo tecnológico.
7. La Unión podrá llevar a cabo acciones de coordinación, complemento o apoyo en los siguientes ámbitos: sanidad pública; industria; educación; formación profesional y juventud; cultura; deporte; turismo; protección civil.
8. En la Unión del futuro, el ejercicio de la función legislativa deberá simplificarse de acuerdo con los tres principios básicos del llamado 'método comunitario': el monopolio del poder de iniciativa de la Comisión; la codecisión del Parlamento Europeo y el Consejo; y la votación por mayoría cualificada en el Consejo. En algunos casos especialmente delicados, el Consejo podrá apelar a las mayorías reforzadas (es decir, de tres cuartas partes de los gobiernos, representando a dos tercios de la población total de la Unión).
9. El Tratado deberá incorporar un mecanismo de alerta temprana que permita a los parlamentos nacionales manifestarse al inicio del procedimiento legislativo, a fin de garantizar la conformidad de las propuestas de la Comisión con el principio de subsidiariedad. Los parlamentos nacionales, de acuerdo con sus gobiernos, podrán recurrir al Tribunal de Justicia cuando estimen que la decisión finalmente adoptada viola el principio de subsidiariedad.
10. A fin de profundizar en la creación de un verdadero mercado interior, el Tratado deberá suprimir las barreras administrativas que desincentivan la movilidad de las familias con hijos en edad escolar, y las trabas todavía existentes para el reconocimiento y la convalidación de títulos académicos y profesionales en los Estados miembros de la Unión.
11. A fin de fortalecer la coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros, a propuesta de la Comisión y previo dictamen del Parlamento Europeo, el Consejo podrá transformar en propuestas formales las recomendaciones de aquélla en lo relativo a las Grandes Orientaciones de Política Económica y a sus advertencias sobre el incumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.
12. Dado que tras la próxima ampliación habrá más Estados miembros situados al margen de la moneda única que dentro de ella, deberá crearse un Consejo Ecofin de la zona Euro en el que puedan tomarse las decisiones jurídicamente vinculantes que competan a los países que participan en la moneda común.

13. La defensa y desarrollo del llamado 'modelo social europeo' requiere una mejor coordinación de las políticas económicas y sociales de la Unión, para lo cual podría atribuirse al Consejo Europeo de primavera la responsabilidad de velar por su coherencia.
14. El método abierto de coordinación, que ha demostrado una notable eficacia en el ámbito de las políticas económicas y sociales, deberá incorporarse al Tratado constitucional.
15. La creación de un espacio europeo de libertad, seguridad y justicia debe ser uno de los objetivos prioritarios del futuro Tratado constitucional. Más concretamente, la Unión deberá contar con una política común en materia de visados y de inmigración, y desarrollar los instrumentos necesarios para una gestión común de sus fronteras exteriores. Para ello sería conveniente dotar de mayores competencias y responsabilidades a Europol y Eurojust, así como crear un Comité de Seguridad Interior que permita mejorar la acción policial.
16. Para facilitar el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común, el futuro Tratado deberá generalizar el recurso al voto por mayoría cualificada, fomentando también un mayor uso de la abstención constructiva.
17. En el ámbito institucional sería conveniente definir mejor los papeles del Alto Representante para la PESC y del Comisario de Relaciones Exteriores, mejorando la coordinación entre ellos, pero evitándose la fusión de ambos cargos. El Alto Representante podría presidir las sesiones del Consejo de Relaciones Exteriores y tendría derecho formal, pero no exclusivo, de iniciativa. Podría introducirse un nuevo tipo de iniciativa para la acción exterior, impulsada conjuntamente por el Alto Representante y el Comisario.
18. En vista de la resistencia de los Estados miembros a aplicar el voto por mayoría cualificada a las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa, el Tratado debería contemplar la utilización de la cooperación reforzada en dicha esfera.
19. Dado el contexto global de inseguridad en el que nos encontramos actualmente, el Tratado debería incluir una cláusula de solidaridad que permita a los Estados miembros prevenir y responder a las amenazas terroristas procedentes de entidades no estatales mediante la utilización de todos los instrumentos a disposición de la Unión (incluidos los medios militares y las estructuras originalmente concebidas para las misiones Petersberg).
20. El Tratado deberá reforzar el papel de la Comisión reconociendo su monopolio casi absoluto del poder de iniciativa y mediante la generalización del procedimiento de codecisión. La elección del Presidente de la Comisión por el Parlamento Europeo no contribuiría significativamente a la superación del supuesto déficit democrático de la Unión, y además pondría en peligro su papel como verdadera 'guardiana de los tratados' al supeditarla en exceso a la mayoría política de la cámara. Por ello, sería preferible su designación por el Consejo Europeo por mayoría cualificada, una vez conocidos los resultados de las elecciones europeas, y su posterior ratificación por el Parlamento Europeo.
21. El futuro Tratado deberá fortalecer los poderes del Parlamento Europeo, sobre todo en lo relativo a la aprobación de los presupuestos de la Unión y a través de la ampliación del procedimiento de codecisión a nuevos ámbitos.

22. El funcionamiento del Consejo ha sido criticado a menudo por su opacidad y complejidad. Para superar ambos problemas sería aconsejable separar claramente las funciones legislativas y ejecutivas que desempeña, de tal manera que los Consejos de carácter legislativo fuesen públicos, y contaran con una composición estable, mientras que los Consejos de carácter ejecutivo mantendrían sus características actuales, pudiendo reducirse aún más el número de formaciones sectoriales.
23. El Consejo Europeo podrá contar con una presidencia más estable, formada por un presidente designado por los jefes de estado y de gobierno por un periodo de dos años (renovable una vez), y por un 'equipo presidencial' en el cual estarán representados varios Estados miembros. El Presidente del Consejo Europeo lo sería también del Consejo de Asuntos Generales, mientras que los componentes del 'equipo presidencial' presidirán las diversas formaciones del Consejo, ejerciendo así una presidencia colectiva. Tanto el Presidente del Consejo Europeo como los miembros de su equipo presidencial deberían responder políticamente ante los miembros del Consejo Europeo y los parlamentos nacionales.
24. Las propuestas contenidas en este informe sobre la ampliación del derecho al sufragio activo y pasivo a los ciudadanos de la Unión residentes en España de forma habitual requerían una pequeña reforma de la Constitución Española, similar a la efectuada en 1992 con ocasión de la ratificación del Tratado de la Unión Europea.
25. La importancia del futuro Tratado constitucional exige la celebración de un referéndum consultivo de acuerdo con lo estipulado en el artículo 92 de la Constitución Española, que podría hacerse coincidir con las elecciones al Parlamento Europeo previstas para la primavera de 2004.

Charles Powell, Investigador Principal, Área Europa, Real Instituto Elcano

José M. de Areilza Carvajal, Profesor de Derecho Comunitario, Instituto de Empresa