

ANALES DE DERECHO. Universidad de Murcia. Número 23. 2005. Págs.315-328

EL AÑO DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

FRANCISCO M. GARCÍA COSTA
Profesor Ayudante de Derecho Constitucional
Universidad de Murcia

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.- II. EL PROCESO CONSTITUYENTE.- III. EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA.- 1. Naturaleza jurídica.- 2. Estructura.- 3. Contenidos.- 3.1. La definición constitucional de la Unión Europea.- 3.2. Derechos fundamentales y organización institucional.- IV. LO QUE QUEDA DEL SUEÑO.- 1. La ratificación en España.- 2. La ratificación en el resto de Estados de la Unión Europea.-

RESUMEN: 2005 se ha convertido en el año en que trece Estados de Europa han ratificado el primer proyecto de convivencia en común que se ofrece para buena parte del viejo continente. Este artículo examina, a modo de crónica, las claves del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, centrándose en el examen de su naturaleza jurídica y de sus contenidos e incorporando los últimos datos de su proceso de ratificación.

PALABRAS CLAVE: Derecho Constitucional; Derecho comunitario; Teoría de la Constitución; Constitución Europea; Unión Europea.

ABSTRACT: 2005 has become the year in which thirteen States from Europe have ratified the first common project of conviviality addressed to a large part of the old continent. In a chronic way, this article offers the keys for the Treaty that institutes a Constitution for Europe. It also looks on the exam of its juridical nature and contents incorporating the last issues of its ratification process.

KEY WORDS: Constitutional Law; Communitarian Law; Theory of the Constitution; European Constitution; European Union.

I. INTRODUCCIÓN

Los ciudadanos de distintas épocas, movidos posiblemente por la indispensabilidad de la conciencia histórica, creen encontrarse ante el comienzo de una nueva fase de la evolución humana y dedican su esfuerzo a averiguar si, efectivamente, ello es así. “Siente uno –escribía A. de TOCQUEVILLE- que el mundo antiguo termina y se pregunta ¿cuál será el nuevo?” Como en el famoso poema de HOELDERLIN, pareciera que, como la primavera, esa eterna sensación vagase de época en época y probablemente haya sido experimentada por parte de los europeos de nuestro tiempo al presentárseles ese proyecto político, social y económico de convivencia para Europa en que consiste el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Se trata de un programa de convivencia basado en los valores del Constitucionalismo que pretende por primera vez en la Historia constituir a los ciudadanos de cada uno de los veinticinco miembros de la Unión Europea, ya constituidos en la realidad de sus respectivos Estados, en otra nueva realidad que aparece llamada a diluir la secular fragmentación de Europa en Estados en un “destino común en el que todos ellos, orgullosos de su identidad y de su historia nacional, prosigan la gran aventura que ha hecho de Europa un espacio privilegiado para la esperanza humana”¹. De ahí que el año 2005 sólo pueda ser el año de la Constitución europea; el año en el que ha empezado, con pocas luces y muchas sombras, a alumbrarse un mundo nuevo.

II. EL PROCESO CONSTITUYENTE

Como resulta ocioso recordar, España se incorporó en 1986 a la Comunidad Económica Europea, uno de los tres procesos de construcción europea que surgieron tras la II Guerra Mundial². El fracaso del proyecto de unidad europea de los Estados Socialistas (el denominado COMECON³), así como el fracaso de la

1 Preámbulo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

2 La bibliografía sobre el proceso de integración comunitaria es bastante amplia. A modo de ejemplo citamos las siguientes obras: BITSCH, M.T., *Histoire de la construction européenne de 1945 à nos jours*. Complexe, Bruxelles, 1996; BOSSUAT, G. *Les fondateurs de l'Europe*, Berlin, Paris, 1994; G. BRUGMANS, H. *La idea europea, 1920-1970*, Moneda y Crédito, Madrid, 1972; FRIEDRICH, C.J. *Europa: el surgimiento de una Nación*, Alianza Editorial, Madrid, 1973; REUTER, P. *La naissance de l'Europe communautaire*, Centre de Recherches Européennes, Lausanne, 1980; SÁNCHEZ GIJÓN, A. *Europa, una tarea inacabada*, Planeta, 1975; TRUYOL Y SERRA, A. *La integración europea: idea y realidad*, Tecnos, Madrid, 1972; Idem, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol I. Génesis y desarrollo de la Comunidad europea (1951-1979)*, Tecnos, Madrid, 1999.

3 Sobre el extinto COMECON, vid: AGOSTON, I., *Le marché commun communist: principes et pratique du Comecon*, Librairie Droz, Genève, 1965; BRINE, J (Ed.), COMECON, *The rise and fall*

Asociación Europea de Libre Cambio (la EFTA⁴), ha determinado que el proyecto de la Comunidad Europea se haya convertido en el único que mantiene vivo el viejo sueño de una Europa unida. Si bien comenzó siendo una mera unión económica, la Comunidad Europea intentó ser también una realidad política y social unida en la diversidad, apareciendo ciertos avances en los aspectos sociales y políticos de la Unión. Éstos se recogieron en los Tratados de Maastricht, de Ámsterdam y de Niza y, siendo importantes, no fueron suficientes, tal y como se evidenció en el Consejo europeo de la ciudad belga de Lääken celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001. De este Consejo europeo surgió la “Declaración sobre el futuro de la Unión Europea” con la que se tomó conciencia de que la profundización en los aspectos, económicos, políticos y sociales de la Unión Europea pasaba porque ésta se diera, por primera vez, una Constitución.

Tras esta Declaración de Lääken se encargó la redacción de un proyecto de Constitución a una Convención integrada por ciento cinco miembros, de los cuales setenta y dos habían sido elegidos por sufragio universal directo, y presidida por el ex Presidente de la República francesa Valery Giscard D`Estaing. Debe recordarse que esta forma de elaboración de los proyectos constitucionales es la forma tendencialmente predominante de redacción de las Constituciones en Francia desde la época napoleónica, pues así fueron redactadas las de 1799, 1802 e, incluso, la de la V República de 1958 actualmente en vigor.

La Convención preparó un proyecto de Constitución europea entre febrero de 2002 y julio de 2003, siendo adoptado por consenso el 13 de junio y el 10 de julio de 2003. Éste fue sometido a la consideración de la Conferencia Intergubernamental formada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los veinticinco Estados miembros de la U.E. (incluidos aquéllos de los diez Estados miembros que se incorporaron en mayo de 2004). La Conferencia, finalmente, adoptó por unanimidad el Proyecto de tratado constitucional el 18 de junio de 2004, que se firmó en Roma el 29 de octubre de 2004.

Como dispone la propia Constitución, su entrada en vigor se producirá una vez que haya sido adoptada por cada uno de los Estados signatarios, de acuerdo con los

of an International Socialist Organization, New Brunswick, London, 1992; LAVIGNE, M., *Le programme du Comecon et l'integration socialiste*, CUJAS, Paris, 1973; SCHIAVONE, G., *Las instituciones del COMECON*, Traducción de Eduardo L. Suárez, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

⁴ Sobre la Asociación Europea de Libre Comercio, *vid* por todos: BALDWIN, R., *The European Free Trade Association*, Editorial Geneva, 1980; *Idem*, *The Potential for trade between the countries of EFTA and central and Eastern Europe*, Centre for Economic Policy Research, London, 1993; CHRISTOPHER, M., *The European economy: :the global context*, Routledge, London, 1997.

respectivos procedimientos que, en esencia, pueden consistir bien en la ratificación parlamentaria, bien en la ratificación popular mediante referéndum. Una vez depositados los instrumentos de ratificación, ésta entrará en vigor el uno de noviembre de 2006, si los veinticinco Estados la han ratificado previamente; en caso contrario, la Constitución entrará en vigor el primer día del segundo mes siguiente al día en el que el último Estado la haya ratificado.

III. EL TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

1. Naturaleza jurídica

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, como su propio nombre indica, presenta una doble naturaleza: es un tratado internacional, suscrito por los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea; y es, asimismo, una Constitución en la que se expresa el proyecto de convivencia de los ciudadanos de los Estados de la Unión Europea presidido por la democracia, los derechos individuales y la separación de poderes.

Esta fórmula dual, mitad tratado internacional mitad Constitución, es la única manera que históricamente se ha encontrado para encauzar los procesos pacíficos y violentos de construcción de Estados, tal y como sucedió en los Estados Unidos mientras eran trece colonias (allí se concertó otro texto mitad tratado internacional, mitad Constitución, denominado “los Artículos de la Confederación” en el que las colonias pactaron crear un Estado superior, la Confederación, al que cedían la diplomacia y el control de los ejércitos), en Alemania (el *Staatbendung* alemán) e, incluso, en la Antigüedad (las Ligas Délicas, la Liga Corintia, la Liga de las doce Tribus de Israel o las Anficionías). Como la construcción de los que podríamos denominar “Estados Unidos de Europa” se encuentra en pleno proceso, la única manera de proponer un proyecto común de convivencia para los veinticinco Estados miembros de la Unión Europea pasa por concertar un tratado internacional entre estos Estados.

Admitiendo esta consideración, la comprensión del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa como una verdadera Constitución no puede hacerse residir, pues, en el dato de que el proyecto de vida en común propuesto se sustancie en un concreto instrumento normativo; antes bien, tal caracterización depende, de un lado, de que ese instrumento normativo se distinga por su supremacía y, de otro, de que su contenido consista tan sólo en la construcción jurídica de la libertad y la igualdad.

Considerados estos dos últimos elementos como los únicos parámetros válidos para enjuiciar la condición de Constitución del tratado constitucional, hemos de afirmar que este último es una verdadera Constitución, pues reúne los dos requisitos

antes señalados. Efectivamente, la Constitución europea, tal y como reconoce su artículo I-10 está dotada de superioridad normativa⁵; además, su contenido consiste en un proyecto de convivencia orientado a garantizar la libertad de los ciudadanos llamados a vivir bajo él, tal y como se refleja en los principios de “respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de derecho y respeto a los derechos humanos” recogidos como valores de la Unión en el artículo I-2.

2. Estructura

La Constitución europea está compuesta por el propio texto del Tratado, así como por una serie de documentos complementarios, concretamente treinta y ocho Protocolos anejos y dos Declaraciones al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que la adoptó. El texto del Tratado consta de cuatrocientos cuarenta y ocho artículos, los cuales se agrupan en cuatro Partes divididas en Títulos, Capítulos, Secciones y Subsecciones.

En la primera Parte encontramos la definición (art. I-1), los valores (art. I-2) y los objetivos de la Unión Europea (art. I-3), así como los elementos basilares de la ordenación de sus competencias (Título I-III), de sus Instituciones (Título I-IV) y de sus distintos instrumentos normativos (Título I-V). Asimismo, esta primera Parte recoge previsiones referidas a su vida democrática (Título I-VI), a sus finanzas (Título I-VII) y a sus relaciones con su entorno próximo, incluidas las que pueda mantener con otros Estados que se quieran incorporar a ella (Título I-VIII).

La segunda Parte del tratado constitucional recoge la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, aprobada en Niza en diciembre de 2000. Consta de los cincuenta y cuatro artículos de ésta y en ellos se enumeran y desarrollan los derechos fundamentales vinculados al Constitucionalismo, estructurados conforme a un nuevo criterio de clasificación que huye de los tradicionales que distinguían entre ellos en función de su naturaleza (derechos de libertad y derechos de prestación), de su contenido (derechos de la esfera personal, derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales) o de su nivel de garantía. La Constitución europea, en cambio, clasifica los distintos derechos fundamentales y libertades públicas bajo novedosas rúbricas (Dignidad, Libertades, Igualdad, Solidaridad, Ciudadanía, Justicia). Esta segunda parte se cierra con un Título VII de nueva incorporación a la Carta de Niza en el que se contienen una serie de disposiciones aplicables a su interpretación y aplicación.

⁵ “La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas primarán sobre el Derecho de los Estados miembros”.

La tercera Parte de la Constitución es la más amplia de todas ellas y en ella se regulan las políticas y el funcionamiento de la Unión en sus siete Títulos.

Por último, la cuarta Parte contiene una serie de disposiciones generales y finales, relativas a la entrada en vigor de la Constitución, así como sus mecanismos de reforma.

3. Contenidos

3.1. La definición constitucional de la Unión Europea

La Constitución, nacida de la voluntad de los ciudadanos de los Estados de Europa y de estos últimos, crea la Unión Europea que, desde la alta teoría de las formas de Estado, puede ser considerada como una pre-Federación de Estados o Confederación de Estados (*Ubi est Maquiavelo?*), término técnico con el que aludimos a los Estados que se encuentran en trance de ser constituidos. En este caso, el Estado en tránsito de ser creado es la Unión Europea, futuro Estado Federal como lo son hoy los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y tantos otros como Suiza o Brasil.

La Unión Europea no puede ser todavía una Federación y ello se evidencia en los siguientes extremos:

- a) en la ausencia de un pueblo “europeo” al que se le atribuya la condición de Soberano, tal y como ocurre en las Constituciones de los Estados Nacionales;
- b) en la circunstancia de que la Constitución haya tenido que establecerse a través de tratado internacional;
- c) en el dato de que las competencias cedidas a la Unión con carácter exclusivo son limitadas y tan sólo de contenido económico, faltando dos importantísimas: la diplomacia y la milicia;
- d) en que los Estados siguen ejerciendo exclusivamente muchas competencias, las denominadas “acciones de apoyo, coordinación o complemento de la Unión”.

Ahora bien, la Unión Europea presenta otros rasgos que bien podrían calificarla como Federación y ello se constata por lo siguiente:

- a) en la existencia de dos órdenes constitucionales originarios, el de cada Estado miembro de la Unión y el de la propia Unión;
- b) en el reparto de competencias entre la Unión y cada Estado miembro;
- c) en la existencia de órganos de la Unión y órganos de cada Estado miembro, así como de una instancia llamada a resolver los eventuales conflictos que pudieran suscitarse a propósito de la distribución de competencias entre la Unión y los Estados miembros.

La Constitución europea, asimismo, contiene los valores que definen y distinguen a la Unión Europea y que, en esencia, son los propios de las tradiciones

constitucionales europeas: el Estado de Derecho, el Estado democrático y el Estado social.

El Estado de Derecho (artículo I-2) es el sometimiento de la actuación de los órganos y de los agentes de la Unión al Derecho, precisamente a un Derecho que recoge una serie de libertades públicas contenidas en la parte II de la Constitución.

Junto a él, se encuentra el principio democrático, el cual supone la atribución de la titularidad y del ejercicio del poder de la Unión Europea a los ciudadanos de los veinticinco Estados miembros. Situado este principio en el frontispicio del preámbulo con la célebre fórmula de Tucídides, la Constitución acoge tanto las formas tradicionales de la democracia representativa, como algunas instituciones clásicas de la democracia directa y otras formas de participación política encuadradas en el genéricamente denominado “principio de democracia participativa” (art. I-46). Entre las fórmulas de la democracia representativa recogidas por el tratado constitucional figura, de un lado, la participación en el Parlamento Europeo mediante la elección directa de sus diputados y, de otro lado, la participación en el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros mediante la elección indirecta o por grados de sus componentes, los cuales sólo pueden ser miembros de los respectivos Gobiernos previamente elegidos por los ciudadanos a través de los diferentes mecanismos de legitimación democrática.

La democracia directa, como hemos adelantado, también aparece en la Constitución europea a través de una de sus instituciones clásicas: la iniciativa legislativa popular. Efectivamente, el artículo II-46.4 establece que un millón de ciudadanos procedentes de un número significativo de Estados miembros pueden solicitar a la Comisión una “propuesta adecuada sobre cuestiones que estos ciudadanos estimen requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la Constitución”. También ha de ser destacado en el reconocimiento del papel de los interlocutores sociales (art. I-47) y el establecimiento de la obligación de transparencia en los trabajos de las instituciones comunitarias (art. I-49).

Todas estas iniciativas han de ser saludadas favorablemente, sin perjuicio de que hubiera sido conveniente la concreción de algunos aspectos de la iniciativa legislativa popular o la expresa constitucionalización de la democracia electrónica como “uno de los cauces apropiados” de expresión e intercambio de opiniones en los ámbitos de acción de la Unión (art. I-46.1) y de transparencia de las labores de los órganos comunitarios.

Por último, la Unión Europea consagra los valores del Estado Social o del Bienestar que consisten en el reconocimiento de una economía social de mercado altamente competitiva cuyos objetivos, limitadores de los efectos perniciosos de la economía capitalista, tan sólo podrán ser el pleno empleo, el progreso social y la mejora del medio ambiente y cuya consecución justifica la intervención de los poderes públicos en la economía mediante el establecimiento de políticas activas de empleo, de cohesión económica y social, así como de política social.

3.2. Derechos fundamentales y organización institucional

La Constitución europea recoge en su parte II, como hemos adelantado, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión aprobada en Niza. En ella se contiene una serie de derechos ordenados según el principio que los informa y que ya aparecían reconocidos en la Constitución española de 1978: la dignidad humana (II-1); el fundamental principio de igualdad, con especial referencia a la igualdad entre hombres y mujeres, así como a la prohibición de toda clase de discriminación (arts. II-20, 21, 22 y 23); el derecho a la vida, con la prohibición de la pena de muerte, incluso en tiempo de guerra (art. II-2); el derecho a la integridad física y moral y la expresa prohibición de la clonación reproductora de los seres humanos, así como de la esclavitud y de la trata de seres humanos (art. II-3 y 4); el derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto (art. II-10); la libertad y seguridad personal (art. II-6); el derecho a la intimidad personal y familiar, a la propia imagen y al honor (art. II-7); la inviolabilidad del domicilio; el derecho al secreto de las comunicaciones (art. II-7); la libertad de circulación y residencia (art. II-45); la libertad de creación artística, científica y literaria y, como sublimación de los derechos de carácter personal, los derechos al matrimonio y a fundar una familia (art. II-9).

También aparecen recogidos en el tratado constitucional los clásicos derechos y libertades de carácter político: la libertad de expresión (art. II-10), el derecho a recibir información veraz (art. II-11) y los derechos de reunión, manifestación y asociación (art. II-12). Por su parte, los derechos de naturaleza social, económica y cultural encuentran su lugar propio en la Constitución europea: el derecho a la educación (art. II-14); el derecho de propiedad (art. II-17); la libertad de empresa (art. II-16); el derecho a trabajar (art. II-15) y el derecho de negociación y de acción colectiva (art. II-28).

La Constitución recoge, asimismo, un Título VI en el que bajo la rúbrica "Justicia" se contiene el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (art. II-47), así como los derechos de defensa del acusado y los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y de las penas (arts II-48, 49 y 50).

Habiendo incorporado el tratado constitucional el elenco de derechos fundamentales y libertades públicas consagrados en la Constitución española de 1978, cabe preguntarse cuál es su aportación en la definición y protección de los derechos fundamentales. Las novedades que introduce la Constitución europea en esta materia son, básicamente, las tres siguientes. La primera de ellas y la que, a nuestro juicio, reviste mayor alcance y significación viene determinada por la creación del estatuto del ciudadano europeo, compuesto por cuatro derechos: el derecho circulación y residencia libre en el territorio de los Estados miembros (art. II-45); el de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento europeo (art. II-39) y en elecciones municipales (art. II-40); el de recabar protección diplomática

y consular de las autoridades de cualquier Estado miembro de la U.E. (art. II-46) y el derecho de petición al Parlamento europeo (art. II-44).

La segunda novedad es la elevación a la condición de auténticos derechos fundamentales de los que en nuestro ordenamiento jurídico tan sólo eran principios rectores de la política social y económica o bien simples derechos constitucionales, por no estar recogidos en la sección 1ª del Capítulo II del Título I C.E., o derechos recogidos en la legislación ordinaria. Entre los primeros figuran los derechos del menor (art. II-24); los de las personas mayores (art. II-25); los de las personas discapacitadas (art. II-26); el derecho a las prestaciones de la Seguridad Social (art. II-34) y el derecho a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria (art. II-35). Como derechos constitucionales recogidos por la Norma Fundamental española y que, en cambio, aparecen como derechos fundamentales en el tratado constitucional nos encontramos el derecho concedido a los ciudadanos de acceder al expediente que le afecte (art. II-41) y el derecho de acceso a los documentos (art. II-42). También el tratado constitucional contempla como fundamentales otros derechos que se contienen en la legislación ordinaria española como son los derechos vinculados a una buena administración (art. II-41), que aparecían recogidos en el art. 35 de la Ley 30 /1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o el derecho a permisos por maternidad (art. II-33).

Como tercera gran innovación en esta materia, la Constitución Europea contiene una cláusula en virtud de la cual de los derechos contenidos en la Carta que aparezcan, asimismo, protegidos por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales tendrán el sentido y el alcance que éste último les confiere, sin perjuicio de que el “derecho de la Unión les conceda una protección más extensa” (art. II-53).

Junto con la tradicional parte dogmática, la Constitución europea establece la regulación de la organización y funcionamiento de los distintos órganos de la Unión Europea. Los principales órganos de la nueva Unión Europea son los siguientes:

El Parlamento Europeo (art. I-20) desempeña funciones de control político y consultivas y ejerce las funciones legislativa y presupuestaria conjuntamente con el Consejo. Compuesto por diputados designados directamente por los ciudadanos europeos en elecciones libres y periódicas por sufragio universal, una decisión europea adoptada por unanimidad en el seno del Consejo europeo antes de las elecciones al Parlamento europeo de 2009 especificará el número concreto de diputados ateniéndose a dos criterios: no podrá exceder de setecientos cincuenta miembros y cada Estado miembro habrá de tener un mínimo de seis y un máximo de noventa y seis escaños.

El Consejo Europeo (art. I-21) se compone de los Jefes de Estado y Gobierno de los veinticinco Estados miembros, por su Presidente y por el Presidente de la

Comisión y su competencia principal consiste en impulsar los avances necesarios para el desarrollo de la Unión, siendo la unanimidad la regla general para la adopción de sus acuerdos. Por su parte, el Presidente del Consejo Europeo es elegido por el Consejo Europeo mediante mayoría cualificada, excepcionándose así la regla general de la unanimidad, para un periodo de dos años y medio de duración, que podrá ser renovado una sola vez. El Presidente del Consejo Europeo, que no podrá ejercer mandato nacional alguno, desempeñará las funciones de Presidente de la Unión y asumirá competencias de alta representación de la Unión en asuntos de política exterior y seguridad común, debiendo concretarse qué funciones de esta índole le han de ser encomendadas y cuáles otras han de ser atribuidas al Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión Europea

La Comisión Europea (art. I-26) está integrada hasta 2014 por un nacional de cada uno de los Estados miembros, incluyendo su Presidente y el Ministro de Asuntos Exteriores. A partir de esta fecha, y salvo que el Consejo Europeo disponga lo contrario, el número de sus componentes disminuirá a los dos tercios del número de Estados miembros, incluyendo también a su Presidente y al Ministro de Asuntos Exteriores. Los miembros de la Comisión serán elegidos entre personalidades de acreditada probidad pública y compromiso europeo para un mandato que expirará bien por el transcurso de los cinco años de duración, bien por la aprobación en el Parlamento europeo de una moción de censura. La Comisión tiene encomendada la función general velar y promover el interés general de la Unión y las funciones particulares de supervisar la aplicación del Derecho de la Unión, ejecutar el presupuesto, gestionar los programas y concretar las iniciativas de programación anual y plurianual de ésta.

Por su parte, el Consejo de Ministros (arts. I-23 y I-24) está compuesto por un representante de cada Estado miembro con rango de Ministro y podrá reunirse en diversas formaciones, contemplándose expresamente dos de ellas: el Consejo de Asuntos Generales y el Consejo de Asuntos Generales. El Consejo ejerce funciones trascendentales para la vida y acción de la Unión como la función legislativa y la función presupuestaria, las cuales son ejercidas conjuntamente con la Comisión, y las funciones de formulación de políticas y de coordinación. Sus decisiones se adoptarán, salvo disposición en contrario de la Constitución, por mayoría cualificada, definida como un mínimo del 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por 100 de la población de la Unión (art. I-25). El proceso de elaboración de este artículo, que modifica el originario sistema de voto ponderado, posiblemente haya sido el más lento y complicado de todos los preceptos recogidos en la Constitución europea. Ello es así porque la regla de voto ponderado contenida en él sustituye a la propuesta intermedia presentada por la Convención consistente en que la mayoría cualificada habría de consistir en una mayoría de los Estados

miembros de la Unión que representase al menos las tres quintas partes de la población de la Unión, propuesta que obtuvo la enconada respuesta de aquellos países menos poblados de la Unión ante el evidente privilegio que con ella se otorgaba a Alemania, Francia, Italia y Reino Unido.

Por último, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. I-29), compuesto por el propio Tribunal de Justicia, el Tribunal General y los Tribunales especializados, “garantizará el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de la Constitución” y se pronunciará en los distintos casos previstos en al Constitución, especialmente en los recogidos en los artículos III-353 y III-381.

Junto a estas instituciones de la Unión Europea se encuentran otras tres de carácter consultivo: el Banco Central Europeo (art I-29), el Tribunal de Cuentas (art. I-30), el Comité de las Regiones (art I-31.1y 2), el Comité Económico y Social (art. I-31.3) y el Banco Europeo de Inversiones.

III. LO QUE QUEDA DEL SUEÑO

1. La ratificación en España

A pesar de que la ratificación por parte de España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa hubiera podido haber sido realizada por el procedimiento previsto en el artículo 93 de la Constitución Española, el Gobierno sintió la necesidad de consultar a los ciudadanos sobre ella. En consecuencia, el procedimiento de ratificación del tratado constitucional comenzó en España el pasado 20 de diciembre de 2004 con la presentación por parte del Presidente del Gobierno, en uso de las atribuciones que le encomienda el artículo 92.1 C.E. y el 6 de la Ley Orgánica 2/1980, de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, de la solicitud de la autorización del Congreso de los Diputados para la convocatoria de un referéndum consultivo sobre la ratificación del Tratado constitucional. El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión de 11 de enero de 2005, acordó conceder la autorización parlamentaria solicitada, sometiéndose a la decisión de los ciudadanos españoles con derecho de sufragio activo la siguiente pregunta: “¿Aprueba usted el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa?” Celebrado este referéndum el domingo día 20 de febrero de 2005, su escrutinio general concluyó antes del día 27 del mismo, con un 76’73 % de votos afirmativos, frente a un 17,24% de votos negativos⁶. El tratado

⁶ El referéndum arrojó los siguientes resultados: Total votantes: 14.204.663 (42,32%); Abstención: 19.359.017 (57,68%); Votos nulos: 122.697 (0,86%); Votos válidos: 14.081.966 (99,14%); Votos válidos “Sí”:10.804.464 (76,73%); Votos válidos “No”: 2.428.409 (17,24%); Votos válidos en blanco: 849.093 (6,03%).

constitucional, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 93 C.E., fue ratificado por el Congreso el 28 de Abril, por 319 votos a favor frente a 19 en contra, y por el Senado el 18 de mayo por 225 votos a favor frente a 6 en contra y 1 abstención, aprobándose, en consecuencia, la Ley Orgánica 1/2005, de 20 de mayo, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Ratificada por España la Constitución europea, cabe señalar algunos problemas políticos que ésta puede ayudar a resolver. Si bien es cierto que las Constituciones son meros marcos de convivencia a través de los cuales discurren los procesos políticos y, por ello, no tienen la capacidad de resolver por sí mismas los problemas políticos, ello no supone negar que éstas ayudan a encauzarlos (buen ejemplo de lo que acabamos de afirmar lo constituye la Constitución alemana de la República de Weimar de 1919 cuya perfección técnica no impidió el ascenso del poder nazi). Así la Constitución española de 1978 solucionó varios problemas que venía arrastrando la convivencia entre españoles desde los inicios del siglo XIX: devolvió el poder al pueblo, le garantizó sus derechos, fijó la posición constitucional del ejército, resolvió la disyuntiva Monarquía o República, solucionó el problema de las relaciones entre Iglesia Católica y Estado y estableció las bases del Estado de las Autonomías, posibilitando el acceso de las nacionalidades y regiones de España a su autonomía. Sin embargo, la Constitución de 1978 no resolvió el problema de España en Europa. Con la Constitución europea, la posición de España en Europa se consolida definitivamente. Asimismo, y como segundo problema que puede resolver la Constitución europea, España se inmuniza a eventuales dictaduras, pues la Constitución establece sistemas de aviso ante eventuales procesos de involución totalitaria en los Estados miembros. En tercer lugar, la economía española se blinda con la Constitución europea, ya que se convierte en una sección de la europea; en cuarto lugar, la Unión Europea podría asistir a España en caso de invasión de algunos de sus territorios, incluidos Ceuta y Melilla, que siguen todavía fuera del ámbito de protección de la OTAN, pero no del de la política europea común de defensa; en quinto lugar, la Constitución europea puede seguir consolidando las únicas políticas sociales que efectivamente han demostrado su eficacia, que son las del Estado social europeo; como sexto gran beneficio de la Constitución europea cabría señalar que con ella todos los españoles (madrileños, vascos, murcianos, catalanes, gallegos...) tendremos, además de España, otra realidad en común: Europa.

2. La ratificación en el resto de Estados de la Unión Europea

Hasta el momento trece Estados miembro de la Unión Europea han ratificado el tratado constitucional. De estos trece, España y Luxemburgo⁷ lo han

hecho mediante referéndum; en cambio, once de ellos lo han hecho mediante autorización parlamentaria: Alemania, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, y Malta⁸. Sin embargo, el balance no ha sido del todo positivo, pues Francia y los Países Bajos no lo han ratificado, tras el triunfo del no en los referéndums celebrados respectivamente el 29 de mayo y el 1 de junio de 2005 .

Este doble rechazo del proyecto de Tratado constitucional obligó a que el Consejo Europeo del 16 y 17 de junio de 2005 emitiese con carácter de urgencia una Declaración provisional en la que se consideraba que la negativa de estos dos Estados a ratificar la Constitución suponía tan sólo que la fecha inicialmente prevista para su entrada en vigor había de ser retrasada, dado que ambos Estados no podrían volver a plantearse su adhesión al tratado constitucional hasta mediados de 2007. A pesar de esta Declaración, se ha abierto un periodo de reflexión y debate sobre la Constitución europea en el que se barajan dos interpretaciones bien distintas sobre su futuro. De un lado, nos encontramos con aquéllos que estiman que este rechazo obliga tan sólo a adaptar el calendario general de la ratificación a una hipotética adhesión de estos dos países; de otro lado, se sitúan quienes consideran este rechazo como el definitivo ocaso del tratado constitucional.

La primera interpretación parece haber sido asumida como postura oficial por los distintos estamentos de la Unión Europea dado que, en la línea de la Declaración del Consejo Europeo de 16 y 17 de junio antes señalada, se aprobó el 20 de julio de 2005 el “Plan de acción de la Comisión Europea para mejorar la comunicación sobre Europa” presentado por la Vicepresidenta Margot Wallström y que aparece informado por tres principios matrices (comunicar a los ciudadanos cómo la labor de la U.E. afecta en su vida cotidiana; escucharlos asumiendo sus

⁷ En Luxemburgo la Constitución ha sido ratificada en referéndum el 10 de julio de 2005 con 55,52% de los votos válidos emitidos a favor, frente al 43,48% de votos en contra.

⁸ Alemania, donde ha sido ratificada por el Bundestag el 12 de mayo de 2005 por 569 votos a favor, 23 en contra y 2 abstenciones y por el Bundesrat el 27 de mayo de 2005 por 15 Estados a favor y 1 que se abstuvo; Bélgica, país en el que ha sido ratificada por el Senado el 28 de abril de 2005 por 54 votos a favor, 9 en contra y 1 abstención y por la Cámara de Diputados el 19 de mayo de 2005 por 118 votos a favor, 18 en contra y 1 abstención; Chipre, Estado en el que ha sido ratificada por su Parlamento el 30 de Junio por 30 votos a favor, 19 en contra y 1 abstención; Eslovaquia, ratificada por su Parlamento el 11 de mayo de 2005, por 116 votos a favor, 27 en contra y 4 abstenciones; Eslovenia, ratificada por el Parlamento el 1 de febrero de 2005 por 79 votos a favor y 4 en contra; Grecia, ratificada por su Parlamento el 19 de abril de 2005, por 268 votos a favor y 17 en contra; Hungría, ratificada por su Parlamento el 20 de Diciembre de 2004 por 332 a favor, 12 en contra y 8 abstenciones; Italia, ratificada por la Cámara de Diputados el 24 de enero de 2005 y por el Senado el 6 de abril de 2005; Letonia, aprobada por su Parlamento el 2 de Junio por 71 votos a favor, 5 en contra y 6 abstenciones; Lituania, ratificada por su Parlamento el 11 de Noviembre de 2004 por 84 votos a favor, 4 en contra y 3 abstenciones; Malta, ratificada por su Parlamento el 6 de julio de 2005 por unanimidad.

opiniones y conectar con ellos a escala local) enderezados a devolver la confianza de los ciudadanos europeos en las instituciones comunitarias.

También en esta misma dirección, el Parlamento Europeo ha aprobado el 19 de enero de 2006, por 385 votos a favor, 125 en contra y 51 abstenciones, una Declaración sobre la Constitución europea en la que se diseña un plan para lograr su entrada en vigor en el año 2009 y se solicita a los Estados miembros, así como el resto de los órganos de la U.E., que adopten las medidas necesarias para conseguir tal fin. Esta Declaración, efectivamente, parte de la consideración de que sin la Constitución europea persistirán los problemas políticos y las debilidades institucionales en la Unión, la cual difícilmente se convertirá en un socio creíble en la escena mundial y no podrá realizar nuevas ampliaciones al margen de las previstas para Bulgaria y Rumanía sobre la base del actual tratado de Niza. Teniendo en cuenta, asimismo, los planes de la Presidencia austriaca y alemana de desarrollar iniciativas respecto del proceso de ratificación, el Parlamento Europeo propone en su Declaración que se reactive el proyecto constitucional por medio de un amplio debate público que acontezca durante 2006 en el que se involucren los Estados miembros y las autoridades comunitarias y cuyas conclusiones, entre las que sería positivo que figurase alguna en el sentido de mantener el texto actual de la Constitución, se habrían de presentar en el segundo semestre de 2007, una vez que se hayan celebrado elecciones en Francia y en los Países Bajos. Junto con ello, el Parlamento solicita en su Declaración que se haga todo lo posible para la entrada en vigor de la Constitución en 2009, petición que habrá de ser valorada en el Consejo Europeo que se celebre bajo la presidencia austriaca durante el primer semestre de 2006, así como en otros posteriores.