

**DET EUROPÆISKE KONVENT**

SEKRETARIATET

**Bruxelles, den 8. oktober 2002 (10.10)**  
**(OR. es)**

**CONV 329/02**

**CONTRIB 115**

**FØLGESKRIVELSE**

---

fra: sekretariatet

til: konventet

---

Vedr.: **Bidrag fra Diego López Garrido, José Borrel og Carlos Carnero, medlemmer af konventet:**

– **"En europæisk forfatning for fred, solidaritet og menneskerettigheder"**

---

Generalsekretæren for konventet har modtaget vedlagte bidrag fra Diego López Garrido, José Borrel og Carlos Carnero, medlemmer af konventet.

***UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA  
PARA LA PAZ, LA SOLIDARIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS***

***Contribución a la Convención Europea por los miembros de la misma:  
Diego López Garrido, José Borrell y Carlos Carnero.***

Septiembre de 2002

# ÍNDICE

---

	<u>Páginas</u>
<i>Introducción. LAS NUEVAS MISIONES DE EUROPA.</i>	<b>5</b>
<i>I.- LA CIUDADANÍA EUROPEA.</i>	<b>9</b>
<i>II.- LO QUE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS DEMANDAN DE EUROPA.</i>	<b>13</b>
<i>1. Europa como actor político relevante y global: una Unión para la Paz, la Solidaridad y los Derechos Humanos.</i>	<b>15</b>
<i>2. Europa como espacio de libertad y bienestar.</i>	<b>21</b>
- La Cohesión social y territorial	<b>21</b>
- Modelo Social Europeo	<b>22</b>
- El progreso económico de la Unión. La fiscalidad europea	<b>26</b>
- El desarrollo sostenible	<b>30</b>
- La Justicia	<b>31</b>

	<u>Páginas</u>
<b>3.     <i>Europa como Poder Democrático.</i></b>	<b>34</b>
- PODER EJECUTIVO	35
- PODER LEGISLATIVO	39
- PODER JUDICIAL	42
- LAS REGIONES Y LOS PODERES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA	43
- EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN	45
- DEMOCRACIA PARITARIA	47
 <b><i>III.- LA CONSTITUCIÓN EUROPEA.</i></b>	 <b>48</b>
 <u><i>ANEXO.</i></u> <i>Esquema de Arquitectura institucional de la Unión Europea.</i>	 <b>53</b>

-----

**Introducción**  
**LAS NUEVAS MISIONES DE EUROPA**

*Acontecimientos como los del 11 de Septiembre, fenómenos como la globalización económica, tragedias como la imparable expansión del Sida y la pobreza en África, los malos tratos a mujeres y niños en el mundo, la impotencia del Estado de Derecho ante la criminalidad organizada supranacional, la degradación del medio ambiente ante un crecimiento no sostenible, con una sensación de impotencia manifestada en la reciente cumbre de la Tierra, los enormes flujos migratorios multiculturales y multiétnicos que afectan directamente al continente europeo, las crisis internacionales de la dimensión de la de los Balcanes o la de Oriente Medio, la exigencia de una justicia universal, la crisis económica que se cierne sobre los países de América Latina, los escándalos defraudatorios de grandes multinacionales, en suma, toda nuestra coyuntura de comienzos del siglo XXI, por no referirnos a acontecimientos trascendentales producidos en los últimos años del siglo pasado, como la caída del Muro de Berlín y la reunificación de Alemania, sitúan a Europa ante la imperiosa necesidad de dar una respuesta.*

*La Unión Europea nació hace medio siglo con objetivos como el mantenimiento de la estabilidad política en un continente golpeado y herido, la recuperación de la capacidad productiva alimentaria y la creación de un mercado sin fronteras para los factores de producción (mercancías, servicios, capitales, trabajadores). Esos objetivos se han cumplido, y se han agotado, y hoy aparecen otros. Uno de los más relevantes es, sin duda, la ampliación al Este, que va a cambiar la naturaleza de la Unión.*

*Tenemos además la obligación de que la respuesta, no sólo permita enfrentar con éxito los retos y amenazas descritos mediante un modelo de integración supranacional tan original como el europeo, sino de convertir el proceso de la globalización en realidades concretas para los ciudadanos y su seguridad vital: más oportunidades de trabajo, más calidad de vida, más apertura de miras y mayores cotas, en suma, de realización personal.*

*Europa debe convertirse en:*

- S un área de seguridad, progreso, democracia avanzada y diálogo civil, que asegure la cercanía entre las instituciones y la sociedad civil.*
- S un proyecto de paz activa, con una política exterior basada en la cooperación y los derechos humanos.*
- S un instrumento de solidaridad sin fronteras, entre generaciones y entre países, que haga de la cohesión social y de la erradicación de la pobreza un objetivo prioritario.*
- S un sistema económico dirigido al desarrollo sostenible.*

- S *un espacio de diversidad cultural y de tolerancia, proyectado a la educación durante toda la vida, y a la lucha contra el racismo y la discriminación.*
- S *un lugar donde la igualdad entre hombres y mujeres sea una realidad.*

*Estas son las nuevas misiones de la Unión sin las cuales Europa no podrá influir en los acontecimientos del mundo.*

*La Europa de 500 millones de habitantes que representará la próxima ampliación tiene que dejar de ser a los ojos de los ciudadanos (de los jóvenes en particular) una Asucursal@ más de la globalización económica, para pasar a liderarla mediante un modelo que combine competitividad empresarial, cooperación y solidaridad, en una Unión política profundamente enraizada en un marco ético, que refleje y resuelva la multiplicidad de cuestiones que afectan a las europeas y a los europeos, independientemente de donde hayan nacido o de donde residan.*

*A partir de esas nuevas misiones de la Unión, a Europa se le plantea una encrucijada: o bien mantiene básicamente las estructuras existentes, avanzando de modo meramente gradual en algunas de las políticas que desarrolla y mejorando los procedimientos de toma de decisión, sin mucho más, o bien se plantea crear una voluntad política para defender el interés general europeo, se dota de instrumentos más poderosos en el campo de la política exterior e interior y la política socioeconómica, clarifica sus poderes y da el protagonismo a los ciudadanos y ciudadanas de la Unión. Es decir, Europa puede quedarse como está, lo que significará una marcha atrás hacia la renacionalización de las políticas esenciales (agrícola, de cooperación, exterior), o puede dar un salto políticamente cualitativo y apostar realmente por una Unión de orientación federal que merezca el nombre de Política.*

*Nosotros pensamos que la Unión no puede seguir sin definir cuáles son sus misiones y sus necesidades, sin adoptar una posición de liderazgo, sin construir una estrategia y una política que influyan determinantemente en los acontecimientos. La decisión no puede esperar más tiempo. Las más recientes elecciones en los países europeos han hecho sonar la voz de alarma sobre el crecimiento de movimientos populistas, xenófobos y racistas que, con la coartada de la inmigración,*

*proponen a los ciudadanos una involución nacionalista, antieuropeista, con soluciones demagógicas y simples para problemas de gran complejidad.*

*Estamos ante una ocasión única para un paso hacia una Europa política unificada, defensora de su cultura humanista y su modelo social. Esa oportunidad nos la brinda la Convención Europea. De esa Convención puede y debe salir una reforma profunda del diseño comunitario, que ha adolecido de falta de complicidad con los ciudadanos de nuestro continente.*

*Los ciudadanos son, sin embargo, los que, en Europa, legitiman cualquier proyecto democrático. También el Proyecto Europeo. Por eso, creemos que las propuestas para la reforma de la Unión tienen que edificarse en torno a los ciudadanos y ciudadanas, a sus deseos y sus demandas. La ciudadanía europea sabe que la sociedad del futuro va a requerir un gobierno político de naturaleza supranacional, que sepa convivir con los gobiernos de dimensión local, regional o estatal. A los partidos políticos les corresponde canalizar las demandas sociales, promover el debate, lanzar ideas sobre el futuro de Europa y contrastarlas con los demás grupos políticos y sociales, con el conjunto de la sociedad civil, para decidir qué queremos hacer juntos y cómo queremos hacerlo. Ese es el sentido de este documento, presentado a la Convención por los representantes socialistas españoles.*



*I*  
*LA CIUDADANÍA EUROPEA*

*Ciudadanía europea significa aceptar un espacio público compartido como referente político y de identidad.*

*Sin embargo, los valores éticos, democráticos y ciudadanos de Europa no han ocupado un lugar destacado en la política europea. Han predominado intereses nacionales, sectoriales, economicistas. De ahí que a los ciudadanos les cueste entender la maquinaria de la Unión y, aunque la valoran como positiva y la apoyan, no tienen un suficiente grado de cercanía a la misma. Esta distancia, -también entre los partidos establecido y el electorado- es particularmente notable en la juventud europea.*

*De la Convención debe surgir un verdadero estatuto de los ciudadanos europeos, más allá del notable pero aún embrionario que surgió del Tratado de Maastricht. Esa será la señal o símbolo de que Europa se constituye en espacio público basado en la cohesión como concepto, o sea, en un interés general que explica por qué los ciudadanos europeos quieren poner en común un proyecto. Este arranca de la idea de los derechos y de la idea de Constitución.*

*Propuestas:*

- a) *De la Convención debe surgir un proyecto de Constitución europea, en la cual los ciudadanos sepan reconocer sus derechos y deberes, su estatuto de ciudadano europeo. Esa Constitución debiera ser sometida a referéndum de los pueblos europeos, no sólo por su fuerza legitimatoria, sino también porque sería un paso determinante hacia el compromiso de las personas que habitan este continente con su futuro, y extendería necesariamente el debate sobre Europa al conjunto de la opinión pública.*
- b) *Los ciudadanos europeos necesitan una carta de derechos y una garantía de esos derechos. La Carta de Derechos aprobada, pero aún no con carácter jurídicamente vinculante, debe convertirse en un texto vigente y efectivo, que sea el primer capítulo de la Constitución Europea.*

*La Carta está diseñada para que en el momento en que entre en vigor sólo tenga efectos frente las instituciones comunitarias. Pero su proyección debería ser más amplia: es necesario que pase a convertirse en el estándar mínimo de protección reconocida a todo ciudadano que resida en Europa.*

- c) *Los derechos civiles, políticos y sociales deben ser garantizados a quienes viven en Europa, a través de procedimientos más rápidos y directos ante los tribunales estatales, y, al menos en unificación de doctrina, ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, potenciando a éste y armonizando su jurisprudencia con la del Tribunal de Derechos Humanos de Estrasburgo.*
- d) *Deberían establecerse fórmulas de participación democrática directa, como la iniciativa legislativa popular, referida a la política europea y planteable ante instituciones europeas por ciudadanos de diversos países de la Unión, limitada a determinadas materias y con un mínimo de firmas.*

S Debe garantizarse el derecho a votar en las elecciones locales y al Parlamento Europeo a los nacionales de terceros países que hayan residido legalmente en la UE durante al menos cinco años.

La Unión Europea sólo tiene sentido si sirve a las necesidades de los ciudadanos, a sus anhelos, y si es capaz de encarnar un interés común o interés general que, como decía Jean Monnet, no es sino la **Afusión de los intereses del pueblo europeo y no meramente un esfuerzo**

**para mantener su equilibrio@.** De ahí que no sea suficiente con darle a los ciudadanos un Estatuto, unos derechos, unos deberes. Hay que interpretar y responder, en este momento histórico, a las demandas sociales que surgen para Europa. Demandas que no sólo tiene que ver con la mayor eficacia o pulcritud del modo en que los responsables políticos actúan, o de una adecuada legalidad para llevarlas a término, sino, sobre todo, con unos valores de compromiso y lealtad hacia el proyecto europeo, con aquello que le otorga una legitimidad ética y moral. Porque estamos hablando de demandas que nacen de las personas.

## **II**

### **LO QUE LAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS DEMANDAN DE EUROPA**

La Unión Europea ha cubierto, en sus años de existencia, una serie de carencias que sólo desde un nivel supraestatal podían abordarse: política agrícola, política comercial común, libertades económicas, política regional y de cohesión territorial, así como otras políticas complementarias en campos tan importantes como la educación, la cultura, el medio ambiente, la sanidad, la comunicación, la cooperación internacional.

Sin embargo, tales políticas no se han visto apoyadas ni completadas por estrategias de mayor alcance y capacidad de intervención de la Unión en ámbitos de excepcional importancia: la política exterior y de defensa; la política social y económica; la política judicial y de seguridad.

De lo anterior se deduce que las demandas que la sociedad civil le hace a la Unión Europea -sociedad que, como los eurobarómetros ponen de manifiesto, es europeísta- son aquellas que pueden colmar la incapacidad de la Unión para responder a los problemas que los ciudadanos tienen hoy. Los ciudadanos quieren que Europa sea un sujeto político global relevante; que sea un espacio de libertad y bienestar que mejore la vida de la gente, y que sea un espacio público compartido y dirigido por un poder democrático.

**1.- EUROPA COMO ACTOR POLÍTICO RELEVANTE Y GLOBAL:  
UNA UNIÓN PARA LA PAZ, LA SOLIDARIDAD Y LOS  
DERECHOS HUMANOS.**

*La desaparición del sistema de bloques, la emergencia de Estados Unidos como única hiperpotencia, y acontecimientos recientes que sitúan al terrorismo como una amenaza de carácter universal, han cambiado las circunstancias sobre las que se fundamentó el sistema defensivo de la Europa dividida. El fin de la Unión Soviética ha conducido a los Estados Unidos a una menor preocupación por el escenario europeo y una mayor preocupación por las amenazas a su propio territorio, lo que ha devaluado el papel de la OTAN para sus intereses. La actual Administración republicana de los Estados Unidos ha venido reforzando el unilateralismo en su política exterior (boicot a la Corte Penal Internacional y al Protocolo de Kyoto), que contrasta con el multilateralismo europeo.*

*Simultáneamente a lo anterior, desde el Tratado de Maastricht, la Unión Europea ha ido orientándose hacia la configuración de un espacio de política exterior y de seguridad propio, capaz de intervenir en la globalización, con el objetivo de crear un orden internacional justo y democrático, a través de la promoción de los derechos humanos, la prevención y resolución de conflictos, la protección de las personas afectadas por ellos, y la cooperación para el desarrollo, luchando contra la pobreza, promoviendo la democracia y fortaleciendo la sociedad civil de los países en vías de desarrollo. Ningún Estado europeo, por sí solo, es capaz de afrontar los nuevos desafíos de la política exterior.*

*Es verdad que la Unión Europea es protagonista en los Balcanes, y que la estabilidad política, económica y social de esa región depende de ella. Es cierto que la UE ha tenido una cierta presencia en la crisis de Oriente Medio o en la de Afganistán. Pero le queda mucho para ser una potencia regional.*

*La PESC (política exterior) y la incipiente PESD (política de defensa) no son creíbles aún como políticas comunes. Siguen estando limitadas y determinadas por las políticas exteriores nacionales, especialmente de aquellos países que tienen una capacidad defensiva militar de cierto relieve y derecho de veto en la ONU.*

*La UE ha ejercido su influencia cuando ha tenido una voluntad común, pero en buena parte de los casos ha faltado coherencia en la acción y ha sobrado dispersión de esfuerzos. Por esa razón, una Unión Europea que tiene un gasto en defensa de la mitad del de los Estados Unidos, o que gasta en cooperación internacional mucho más que éstos, resulta ser una entidad sin dimensión de potencia global relevante, a años luz de lo que representa el país norteamericano en el mundo. Eso impide a Europa tener una voz y peso adecuados en los organismos multilaterales (FMI, G-7), y le dificulta influir en las crisis internacionales, en la gobernabilidad económica mundial, en decisiones de Naciones Unidas e incluso en aquello para lo que empieza a estar más preparada, como son las misiones humanitarias o de paz, las llamadas misiones Petersberg.*



Propuestas:

**10)** *Europa como poder global relevante.*

*La Unión Europea tendrá la capacidad de presencia, de intervención y de defensa de sus propios intereses generales como continente si asume, constitucionalmente, una capacidad de política exterior común (que no única). Eso significa que la PESC debe dejar de estar situada como un segundo pilar, sometido a la regla de la unanimidad, para pasar a integrarse en el tronco común de la Unión Europea, bajo la dirección del Consejo Europeo, con decisiones por mayoría cualificada, con el control del Parlamento Europeo y con el apoyo ejecutivo y orgánicamente coordinado de la Comisión y del Consejo de Ministros a través del Alto Representante. La Comisión debe tener una capacidad de iniciativa en la PESC, así como el Alto Representante, pero la decisión ha de descansar en el Consejo Europeo.*

*Los parlamentos nacionales deben controlar e influir en las acciones de sus respectivos gobiernos, de conformidad con las disposiciones constitucionales nacionales.*

*Con el fin de mejorar la supervisión democrática de la política exterior de la UE y de las iniciativas en materia de defensa, se debe incrementar la cooperación entre los parlamentarios pertenecientes a las comisiones de asuntos exteriores y de defensa del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.*

*Las reformas que la Convención debe impulsar en el campo de la política exterior tienen que ir dirigidas a los siguientes objetivos:*

*a) constitucionalizar la PESC como política de seguridad común, democrática y duradera, que combata las causas de fondo de la inseguridad más allá de la tradicional dimensión militar.*

*b) impulsar su coordinación con la política de cooperación, del comercio y de las políticas migratorias, para formar una auténtica política exterior integral y de conjunto, que hoy no tiene la Unión,*

*c) dotarla de medios económicos suficientes.*

*d) que la UE actúe con una sola voz en las instituciones internacionales con personalidad jurídica única (Banco Mundial, FMI, sistema de Naciones Unidas).*

*e) la unión de las misiones diplomáticas de cada país en una sola representando a la UE.*

*f) que los Estados miembros puedan actuar solos únicamente si sus acciones son conformes con la política común europea o si no existe una posición común de la UE, informando al Consejo Europeo de dichas iniciativas.*

**20)** *Europa como potencia civil con capacidad militar.*

*El desafío por el que hay que optar en estos momentos en Europa es dotarse de una política de defensa común y también de una defensa común, con la capacidad de hacer frente con agilidad a demandas de gestión militar y civil de crisis. La defensa común tendría tres vertientes al menos:*

- a) la defensa colectiva asegurada a través de la OTAN, en cuyo interior el pilar europeo debe adquirir la máxima identidad y consistencia,*
- b) la participación en misiones exteriores de mantenimiento de la paz y de gestión de crisis,*
- c) en su caso, la defensa propia de la Unión a través de los ejércitos de cada país y de una fuerza flexible y rápida de intervención dependiente del Consejo Europeo. Ello incluiría una política industrial de armamento europea.*

*Puede haber decisiones de política de defensa común que no tengan por qué ser seguidas por todos los miembros de la Unión Europea (especialmente los países neutrales), pero el núcleo básico de esa política sí que tiene que ser acordado en el Consejo Europeo y puesto en práctica por el Consejo de Ministros con la colaboración de la Comisión Europea y de los distintos países. Para ello la Unión Europea deberá ser capaz de definir el tipo de amenazas que hoy tiene la Unión como tal, lo que está lejos de conseguir, y también ser capaz de precisar unos objetivos, un programa y unos plazos para llevar a cabo las opciones adoptadas.*

- 30) *Sólo una política exterior y una capacidad militar creíble es capaz de dar la máxima eficacia y potencia a la cooperación internacional de la Unión Europea, y la necesaria política de Derechos Humanos, que debe situarse en el corazón de toda política exterior comunitaria. En un mundo atravesado por la pobreza, la injusticia, el abuso del poder, con sectores tan vulnerables como las mujeres, los niños, los inmigrantes o los refugiados, una labor de solidaridad de largo alcance sólo puede desarrollarse por una potencia global relevante, como Europa, la cual, además, comparte unos valores de solidaridad y democracia que dan credibilidad y posibilidades a una estrategia progresista de lucha contra las contradicciones que la globalización no resuelve.*

## **2.- EUROPA COMO ESPACIO DE LIBERTAD Y BIENESTAR.**

*Lograr una Europa donde haya una garantía para la cohesión, el progreso social y económico, el crecimiento sostenible, la justicia y la seguridad son misiones de la Unión.*

### **La Cohesión social y territorial.**

*Una ciudadanía compartida conlleva siempre una política de cohesión. La cohesión es, no sólo una forma de ayuda financiera a los territorios menos desarrollados de la Unión, sino un principio sobre el que se fundamenta la UE y, a la vez, su política. Si no se puede concebir una política de cohesión es que no hay intereses generales que perseguir y compartir en la Unión.*

*La cohesión debe mantenerse en los Tratados como un objetivo esencial de la Unión y ser dotada de los medios económicos correspondientes. De cara a la ampliación de la Unión, hay que fortalecer su capacidad para que los nuevos países se beneficien de la cohesión, sin que ello signifique que la ampliación vaya a ser soportada por los países menos desarrollados de Europa.*

*Ante la mayor heterogeneidad de una futura posible Unión Europea a 25, la definición de una estrategia de cohesión será aún más necesaria y requerirá mayor esfuerzo. Si no se fortalece, la ampliación será un fracaso y millones de ciudadanos europeos pagarán las consecuencias.*

*Por ello:*

- a) La cohesión social y territorial es un principio esencial de la Unión Europea y como tal debe quedar recogido constitucionalmente al máximo nivel.*
- b) Hay que repensar y reforzar el impacto de las políticas europeas -agrícola, medio ambiente, transportes, energía, investigación, recursos humanos, acceso a los*

*servicios públicos, difusión de las tecnologías, igualdad entre hombres y mujeres, etc.- sobre la cohesión de la Unión.*

- c) Hay que redefinir las metas y los instrumentos de una verdadera política de cohesión social y territorial policéntrica.*
- d) Hay que reorientar la utilización de los recursos financieros disponibles, antes y después del 2006, en beneficio de actuaciones ligadas directamente a mejorar la convergencia real.*

### **Modelo Social Europeo**

*Íntimamente unido a lo anterior está el invertir un proceso de construcción europea que ha puesto todas sus energías en objetivos de carácter económico o macroeconómico, apareciendo claramente subordinados los de carácter social. Ésta, sin lugar a dudas, es una de las razones de la lejanía que se observa entre el ciudadano europeo y la Unión, ante la escasa atención que recibe de ésta en relación con sus necesidades más inmediatas.*

*Sin embargo, hay que reafirmar la convicción de que Europa es la garantía de los Estados de Bienestar y nuestro modelo social, y por ello una Constitución Europea debe abordar el modelo social europeo para ser referente ideológico y político esencial.*

*Un discurso progresista no puede dejar de reconocer los importantes avances ya conseguidos (especialmente en la última década, con notable presencia socialista en los gobiernos de los países miembros), tanto en la esfera estricta de la Seguridad Social (pasando de un ámbito restringido inicialmente a los trabajadores por cuenta ajena hasta la progresiva inclusión de funcionarios, estudiantes, autónomos), como en la definición de los mecanismos institucionales (inclusión de los temas de empleo en los principales centros de decisión comunitarios), así como en la propia definición de los derechos sociales (desde el simple Protocolo Adicional al Tratado que se logró en Maastricht, hasta su plena incorporación al Tratado de Amsterdam).*

*Pero estos avances no cubren mínimamente las necesidades actuales de una Unión que afronta la perspectiva de una importante transformación. Los profundos cambios en el trabajo, la masiva incorporación de la mujer a la vida laboral, el envejecimiento de la población y la emigración que acude a la Unión, son todos ellos factores que obligan a una modernización de la protección social, que no puede abordarse desde el limitado ámbito de cada país miembro y que tampoco puede descansar sólo en la acción de las instituciones políticas, sino que requiere del esfuerzo solidario de los agentes económicos y sociales europeos, debiendo articularse los mecanismos precisos para tal participación.*

*Proponemos que la Convención aborde:*

- a) La consolidación en el nuevo Tratado constitucional del modelo social europeo de protección, servicio público, igualdad social y solidaridad, así como de su financiación. Los objetivos sociales y económicos deben situarse a un mismo nivel.*

- b) La consagración plena en la Carta de Derechos Fundamentales de unos derechos sociales vinculantes jurídicamente, que deben tener un influjo muy positivo en el desarrollo de la política social comunitaria, no sólo por la incidencia directa de algunos derechos, como el de la igualdad plena entre hombres y mujeres, el derecho de asociación o el de huelga, sino también por posibilitar mecanismos para que los agentes económicos y sociales colaboren plenamente en el esfuerzo necesario de modernización de la protección social europea.*
- c) establecimiento del salario mínimo europeo y de unos niveles sociales mínimos que garanticen una existencia digna, como obligaciones de los poderes públicos y como derechos de ciudadanía.*
- d) reglas claras que garanticen la convivencia entre la competencia del mercado y los principios de solidaridad, universalidad, equidad, calidad y accesibilidad a los servicios públicos esenciales.*

*El acceso justo a los servicios de interés general de calidad es un derecho de los ciudadanos. La eficacia de los servicios de interés general es una parte intrínseca del modelo social europeo y desempeña un papel estratégico en la consecución de los objetivos de solidaridad, desarrollo social sostenible y cohesión regional. Las necesidades económicas y sociales son numerosas y no pueden satisfacerse exclusivamente mediante los mecanismos de mercado (en áreas tradicionales y en áreas nuevas, como las telecomunicaciones).*



- e) dar papel protagonista al pleno empleo y al conjunto de la política social (salarios, situaciones de crisis) en las prioridades de la Unión, corrigiendo el desequilibrio existente a favor de los temas económicos y monetarios, acabando con la regla de la unanimidad en el Consejo, que impide, no sólo la adopción de medidas de avance, sino incluso su propia discusión.*
- f) reforzar el papel de los sindicatos e interlocutores sociales, las ONGs y las asociaciones ciudadanas en la concertación tripartita y en el diálogo social.*
- ampliar las competencias de la Unión respecto a la igualdad entre hombres y mujeres, mediante la inclusión de un título competencial específico en el Tratado constitucional.

Todo ello de modo que permita garantizar la igualdad de hombres y mujeres en el acceso al empleo, y en la promoción profesional, así como la igualdad salarial, mediante acciones positivas que contribuyan a corregir las desigualdades existentes y, de forma específica, a combatir la violencia de género.

### **El progreso económico de la Unión. La fiscalidad europea.**

La Unión Económica y Monetaria es hoy un sistema basado en tres elementos: un banco central independiente (BCE) con competencias exclusivas en la política monetaria dentro de la zona euro; el mantenimiento de la política económica nacional bajo responsabilidad de los Estados miembros, dentro del cumplimiento de ciertas normas comunitarias (especialmente, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y las normas del mercado interior); y el reconocimiento de que la política económica nacional es una Apreocupación común®, por lo que requiere una coordinación por parte del Consejo.

Además, hay una serie de ámbitos, como las políticas ambientales, el empleo, las cuestiones sociales y la educación, que están parcialmente sujetos a una coordinación política abierta y se encuadran en el marco general del Aproceso de Lisboa®, cuyo objetivo es mantener un crecimiento económico sostenible con más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social.

Pero no hay una política económica común europea, sino sólo una Acoordinación® de políticas nacionales. Algo difícil de sostener en la primera potencia comercial del mundo (y primera potencia económica tras la futura ampliación).

En este contexto se hacen las siguientes propuestas a la Convención:

### **11) Política económica.**

- a)** Un Tratado constitucional debe incluir objetivos de pleno empleo, de crecimiento sostenible y de protección social, así como la realización de un mercado interior para dotar al euro de todo su potencial y crear una economía que respete los servicios de interés general, desarrolle la sociedad basada en el conocimiento y garantice una competencia justa, la protección del consumidor, la cohesión social y la coordinación entre las políticas de distintas áreas (transporte, investigación y desarrollo, fiscalidad, desarrollo y cohesión regional, reestructuración de la industria y ayudas estatales).
  
- b)** El BCE debe apoyar la política económica de la UE, con la colaboración de la Comisión. El fomento del desarrollo sostenible, el pleno empleo y la cohesión social son objetivos del Banco Central Europeo. El BCE ha de responder ante el Parlamento Europeo, y sus métodos de trabajo han de ser más transparentes, incluidas la publicación de las actas de las reuniones del Consejo de Administración. Debe establecerse un comité consultivo del BCE, compuesto por agentes relevantes, incluidos los interlocutores sociales.

- c) El Consejo Europeo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión Europea, tiene que asumir la competencia de fijar las grandes orientaciones de política económica y social vinculantes en la UE, como forma de constituir un verdadero gobierno (o gobernanza) de la política económica. El Parlamento Europeo debe participar intensamente en este procedimiento, así como los parlamentos nacionales, las regiones y los interlocutores sociales.
- d) El eurogrupo debe ser la representación unificada de la zona euro en las instituciones internacionales.
- e) Hay que permitir una política económica que vaya más allá del déficit presupuestario y que permita el uso coordinado de éste y otros instrumentos ante choques exógenos imprevistos.
- f) La definición de las orientaciones de política económica dentro de la eurozona deben vincular las políticas monetarias, presupuestarias y estructurales, en una perspectiva de medio y largo plazo.

## **21) Fiscalidad.**

La UE tiene unas nuevas misiones y un proceso de ampliación que exigen la transformación profunda de su sistema de recursos financieros para hacerlo más sólido, estable y suficiente.

Los resultados del Consejo de Feira sobre la fiscalidad Adel ahorro@, después de años de discusión, reflejaron la impotencia europea en esta materia. Los plazos fijados son tan largos y las precauciones tan numerosas que esos acuerdos no resuelven el problema.

Por ello, la UE debería hacer constitucionalmente posibles las siguientes prioridades fiscales, por este orden:

- a)** la armonización de las bases y tipo mínimo obligatorio para los impuestos sobre la renta y sobre sociedades en la UE, promoviendo la lucha contra y la delincuencia financiera y la abolición de los paraísos fiscales.
- b)** la creación de un impuesto europeo (sin aumentar la carga impositiva total sobre el contribuyente) que financie el presupuesto comunitario,
- c)** establecer las bases de una fiscalidad ecológica europea que financie las políticas de desarrollo sostenible de la Unión.

## **El desarrollo sostenible**

Defendemos un crecimiento basado en una utilización responsable y eficaz de los recursos naturales, respetuosa con el medio ambiente y conforme a formas de producción que no perjudiquen a la salud pública (Protocolo de Kyoto). Las misiones y competencias de la Unión y el control parlamentario de las políticas deben permitir:

- a)** alcanzar un alto nivel de protección en materia de salud pública en la Unión, respetando las responsabilidades de los Estados miembros en este ámbito.
- b)** garantizar la seguridad alimentaria, en particular asegurando un proceso de producción que tenga en cuenta este objetivo.
- c)** reorientar la política agrícola europea para reconciliarla con los imperativos de un desarrollo sostenible y de la lucha contra el hambre y la desnutrición, por los notables efectos de esa política en las economías de los países más pobres.
- d)** reforzar las políticas de seguridad nuclear, promoción de la investigación y relaciones exteriores; revisar y actualizar el Tratado Euratom.

## **La Justicia**

Concebimos a Europa como un espacio en el que las libertades y la seguridad son valores compatibles y que se potencian mutuamente.

Los asuntos de Justicia e Interior han estado durante mucho tiempo sometidos a la regla de la unanimidad y situados fuera del ámbito comunitario. Correspondían al estricto interés intergubernamental y han estado sometidos a procedimientos farragosos, lentos y poco transparentes, sin intervención del Parlamento Europeo, ni control efectivo del Tribunal de Luxemburgo. Ello, a pesar de que se trata de materias de extraordinaria relevancia que afectan a la seguridad (terrorismo, criminalidad organizada, tráfico de seres humanos), a la Justicia civil y penal, a la libre circulación de personas y el Asilo, y, naturalmente, a los Derechos fundamentales.

No hay duda de que los ciudadanos europeos quieren que estos asuntos sean dirigidos y acordados desde Europa. Así lo pone de manifiesto el eurobarómetro de abril de 2002. La lucha contra el crimen organizado y el tráfico de drogas figura en tercer lugar de prioridades (después de la paz y la seguridad y la lucha contra el paro) y recoge un apoyo de cerca de 9 europeos sobre 10. Una amplísima mayoría de los encuestados se declara a favor de que la Unión Europea tome decisiones en la lucha contra el terrorismo (85%), el tráfico de seres humanos (80%), la lucha contra el crimen organizado (72%) y la lucha contra la droga (71%).

Sin embargo, Europa muestra a la vez su dificultad para combatir eficazmente el tráfico de seres humanos, el narcotráfico, el blanqueo de dinero, la corrupción, el terrorismo, el tráfico de armas, delitos que afectan especialmente a los más débiles.

En consecuencia, proponemos:

- a) En un espacio sin fronteras como lo es ya, prácticamente en su totalidad, la Unión Europea, el Aespacio de libertad , seguridad y justicia@ consagrado por el Tratado de Amsterdam debe convertirse en asunto europeo regido por el método comunitario, es decir, con discusión pública y abierta, decisión por mayoría cualificada, a través de los órganos europeos establecidos, y control por el Tribunal de Justicia, desapareciendo el Tercer Pilar.
- b) En concordancia con lo anterior, la potestad legislativa sobre estas cuestiones debe recaer sobre las instituciones europeas.
- c) El sistema judicial y el sistema policial deben permanecer básicamente en poder de los Estados, pero bajo una fórmula de cooperación y coordinación a través de Eurojust en lo que se refiere a la cooperación judicial, y a través de Europol en cuanto a la cooperación policial, cuyo desafío de futuro está en la puesta en marcha de una policía europea de fronteras. Eurojust y Europol deben actuar bajo el control del Parlamento Europeo y la Cámara de los Estados, y la supervisión de la Comisión.
- d) Reconocimiento mutuo de las sentencias civiles y penales y desaparición generalizada del instrumento de la extradición, así como la puesta en práctica del mandato de arresto europeo. Aproximación de legislaciones nacionales penales.
- e) La creación de un Fiscal europeo, no sólo para defender los intereses financieros de la Comunidad, sino para coordinar e impulsar la persecución de delitos de dimensión supranacional que exigen la colaboración entre los Estados miembros.
- f) Una política de inmigración y de asilo europea garantizando la gestión común y equilibrada de los flujos migratorios y de las fronteras exteriores, de modo que se creen vías legales de acogimiento e integración de los ciudadanos de terceros países. Esto debe incluir el cuadro básico de los derechos y deberes de los inmigrantes en la Unión Europea y el Estatuto de residentes de larga duración y de



los refugiados. La inmigración no puede reducirse a una cuestión de seguridad, si no queremos que avance el racismo y la xenofobia.

### **3.- EUROPA COMO PODER DEMOCRÁTICO**

Hace tiempo que viene diciéndose que la UE adolece de un déficit de democracia. Europa no será capaz de constituirse en un poder global relevante, que sea factor de bienestar, crecimiento sostenible, seguridad y cohesión, si sus instituciones no tienen credibilidad democrática, transparencia, legitimación ciudadana y sólidos fundamentos jurídico constitucionales. Sin esos requisitos, es inútil definir objetivos o misiones.

La naturaleza de un poder supranacional tiene que ser la de una democracia, reconocible y valorable por los ciudadanos. Y toda democracia tiene dos pilares esenciales: unos derechos y deberes que constituyen el Estatuto de la ciudadanía y unos poderes, elegidos libre y democráticamente, que se organizan en torno al principio de la división de poderes. En estos momentos, a la Unión Europea le faltan, en buena medida, aunque no en su totalidad, esos dos elementos. No hay una Carta de Derechos vinculante jurídicamente y no hay una división de poderes que informe la estructura institucional comunitaria, la cual adolece de confusión y falta de transparencia. Tampoco hay un Estatuto de partidos europeos, que habrá que crear, ni una práctica de relación e información de las instituciones de la UE con la opinión pública europea.

Lo anterior ayuda a explicar nuestro déficit de interés e identidad europea, y la falta de participación ciudadana en la UE.

Proponemos una arquitectura institucional para la UE que la constituya en una federación de Estados, fundamentada en el principio de división de poderes, que supere la polémica dicotomía entre método Acomunitario@ o Aintergubernamental@, para ir a un sistema político plenamente europeo, integrado por las siguientes instituciones:

#### **PODER EJECUTIVO**

##### **El Consejo Europeo**

Formado por los Jefes de Gobierno europeos, define e impulsa políticamente la acción de la Unión y aprueba sus grandes orientaciones, que luego van a ser ejecutadas por el Consejo de Ministros o la Comisión, y desarrolladas a través de la legislación europea correspondiente.

Una vez desaparecida la estructura de Apilares@, como proponemos, el Consejo Europeo debería pasar a adoptar sus decisiones (que no tengan carácter constitucional) por mayoría cualificada (o muy cualificada), incluso en las competencias que hasta ahora han estado en el segundo y tercer pilar de la Unión, es decir, la política exterior y de seguridad común, la política de defensa y los asuntos de justicia e interior. Lo mismo respecto de otra atribución relevante: la aprobación de las grandes líneas de la política económica europea (no meramente la coordinación de las políticas nacionales). Si las decisiones del Consejo Europeo mantuvieran la unanimidad nunca habría política exterior o de defensa de la UE. En este último caso (defensa) podría aceptarse que un país no participara en operaciones militares determinadas.

El Consejo Europeo podría estar encabezado por un Presidente, elegido por el Consejo Europeo, que lo coordinaría, haría visible el poder exterior de la Unión Europea y permitiría un control eficaz del Consejo por el PE y la Cámara de los Estados. El mandato del Presidente sería de media legislatura, renovable una sola vez. En todo caso, habría que mantener el equilibrio general entre Estados miembros de diferente tamaño, y entre las instituciones.

El Consejo Europeo se constituiría así como una especie de AJefe de Estado colectivo@ de la Unión, con capacidad representativa, pero también de iniciativa y decisión política, y sometido al control de las Cámaras parlamentarias de la Unión. El Consejo Europeo, a través de su Presidente, tendría la potestad de firmar Tratados internacionales, el Parlamento Europeo y la Cámara de los Estados la potestad de ratificarlos, y la Comisión Europea de negociarlos.

### **El Consejo de Ministros**

Es el órgano que prepara las reuniones del Consejo Europeo y que ejecuta sus decisiones, en colaboración con la Comisión, y especialmente en las materias que, por su naturaleza ligada a la soberanía, están situadas hoy en los llamados segundo y tercer pilar (PESC, Defensa, Justicia e Interior), a lo que habría que añadir la política económica de la UE.

Los Consejos de Ministros deberían quedar reducidos a tres: Asuntos Generales (compuestos por Vicepresidentes o Ministros para Europa), Política Exterior y de Defensa (Ministros de Asuntos Exteriores y/o Ministros de Defensa) y ECOFIN (Ministros de Economía).

El Consejo debe adoptar sus decisiones por mayoría cualificada (doble mayoría de Estados y de población).

## **La Comisión**

La Comisión es el poder que representa los intereses generales de la Unión. Si el Consejo Europeo aprueba las grandes directrices políticas, la Comisión Europea, como gobierno de la Unión, desarrolla esas directrices a través de acciones típicamente ejecutivas (en el marco fijado por la ley) o a través de la iniciativa legislativa, potestad que debe seguir manteniendo en exclusiva.

En su dimensión ejecutiva -y en especial en política exterior, de defensa, de justicia, interior y política económica-, la Comisión debe coordinarse con los Consejos de Ministros y asistir a sus reuniones.

Además, la Comisión ejecuta las actuales políticas comunes de la Unión y es la guardiana de los Tratados. Debe retener, por tanto, la legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

La Comisión tiene bajo su responsabilidad la Administración de la Unión Europea.

La Comisión asegura una ejecución descentralizada y coordinada de las políticas comunes, a través de los Gobiernos y Administraciones (centrales y regionales). El sistema de Acomitología@ debe ser suprimido y sustituido por la responsabilidad plena de la Comisión, en aquellas políticas que ejecute directamente, aunque siempre en coordinación con los Gobiernos, y bajo el control del Parlamento Europeo.

La Comisión responde políticamente ante el Parlamento Europeo. Es el Parlamento el que ha de tener la competencia de designar el Presidente de la Comisión, el cual, a su vez, elegiría a los miembros de la misma. Una vez seleccionado y formado el gobierno comunitario, se sometería a la investidura por el Parlamento Europeo. Éste podría censurar al Presidente de la Comisión, por una moción de censura constructiva.

El Presidente de la Comisión tendría un mandato sólo extensible a una legislatura, sin posibilidad de renovación después de las siguientes elecciones al Parlamento Europeo.

## **PODER LEGISLATIVO.**

### **El Parlamento Europeo**

Es la institución genuinamente parlamentaria de la Unión. Es elegido por los ciudadanos europeos, en elecciones en las que habría que potenciar las listas supranacionales, adjudicándolas un porcentaje de los escaños.

El Parlamento Europeo debe tener la capacidad de nombrar, controlar y censurar al Presidente de la Comisión, y a la Comisión misma, e intervenir como colegislador en todas las leyes de la Unión.

El PE debe ser consultado -y controlar al Consejo Europeo- en toda decisión en el ámbito de la PESC y la PESD, en los asuntos de Justicia e Interior, y en relación con las orientaciones de política económica.

El PE debe dar su dictamen conforme para la designación de autoridades europeas de relevancia constitucional, y elegir al Defensor del Pueblo Europeo.

### **La Cámara de los Estados.**

Es la otra institución parlamentaria, con iguales poderes que el PE, salvo el nombramiento, control y censura de la Comisión, que deberían ser competencia exclusiva del Parlamento Europeo, así como el nombramiento de Defensor del Pueblo.

Creemos que el legislador europeo ha de tener una estructura bicameral, correspondiente a la doble legitimidad federal de las instituciones europeas: la que proviene de los electores en cuanto ciudadanos europeos y la que proviene de éstos en cuanto ciudadanos de un Estado.

Lo que llamamos Cámara de los Estados, o Segunda Cámara, absorbería lo que hasta ahora ha funcionado como Consejo en función legisladora. Por eso, proponemos que la Cámara de los Estados esté compuesta por miembros designados por los gobiernos, teniendo en cuenta, en la adjudicación de escaños, el número de habitantes de cada uno de los Estados. No obstante, estamos abiertos a que se reflexione sobre otras formas de composición de la Segunda Cámara, que puedan mejorar y/o ampliar la representación de esos sujetos esenciales en la construcción europea que son los Estados nacionales. En este sentido, la representación de los Estados de tipo compuesto o federal, deberá incorporar la participación de representantes de los gobiernos de las Regiones o Comunidades Autónomas que los forman.

Las decisiones en la Cámara de los Estados se adoptarían por mayoría absoluta, de modo que esa mayoría corresponda también a una representación de la mayoría de los ciudadanos de la Unión.

La existencia de una segunda Cámara representativa de los Estados permitiría un control de éstos sobre las decisiones del Consejo Europeo, en materias que afectan a la soberanía de los Estados, en especial en política exterior y de defensa y en asuntos de justicia e interior.

La Cámara de los Estados jugaría también un papel de control político del principio de subsidiariedad.

### **Parlamentos nacionales.**

Hay que reforzar el poder de los parlamentos nacionales, en particular a través del examen previo de las políticas europeas de los gobiernos.



Se debe reforzar asimismo la cooperación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en todos los aspectos políticos de la Unión, a través de un acuerdo marco entre ellos.

Los Parlamentos nacionales pueden jugar un papel de control político del principio de subsidiariedad, aunque sin capacidad decisoria y sin necesidad de crear otro órgano ad hoc.

## **PODER JUDICIAL**

### **El Tribunal de Luxemburgo**

EL Tribunal de Justicia (y el de Primera Instancia) de la Comunidad Europea debe mantener las competencias actuales, incrementadas en dos especialmente significativas: la garantía de los derechos establecidos en la Carta, y como Tribunal de última instancia que resuelve las controversias entre la Unión y los Estados para aplicar el principio de subsidiariedad y proporcionalidad. El TJ se convierte así en un verdadero Tribunal Constitucional de la Unión.

De acuerdo con esta naturaleza de suprema garantía de interpretación uniforme del Derecho Constitucional de la UE ha de reconocerse la procedencia de acompañar al Tribunal de Justicia y al Tribunal de Primera Instancia de un genuino Poder Judicial europeo como un elemento inherente al desarrollo institucional de la construcción constitucional de Europa.

### **Los Tribunales nacionales**

Los Tribunales nacionales son aplicadores del Derecho Comunitario y deben seguir siéndolo. Además de ello, la nueva etapa de la Unión Europea tiene que estar presidida por una estrecha cooperación entre los Tribunales de los países miembros, comportándose como un sistema judicial integrado, siendo el órgano máximo unificador de la jurisprudencia del derecho comunitario el Tribunal de Luxemburgo.

## **LAS REGIONES Y LOS PODERES LOCALES EN LA UNIÓN EUROPEA**

Una Unión Europea de 500 millones de ciudadanos y ciudadanas debe ser gobernada con la participación de las instituciones regionales y locales.

La realidad regional, la defensa y promoción de las identidades culturales y sociales propias recibe nuevos impulsos en todo el mundo. Asimismo, las ciudades, como expresión de la convivencia y como esfera primera de organización social, de participación y política, crecen en importancia y adhesión ciudadana.

Pero el necesario mayor papel de las ciudades y regiones en la renovada Unión Europea nace también del reconocimiento expreso del principio de subsidiariedad y, en definitiva, de la necesidad de dar respuesta al actual déficit democrático de la UE a través de una mayor implicación de los niveles de participación política más próximos a los europeos y europeas.

Este es un camino por el que hemos de avanzar para alcanzar una mayor legitimación democrática y para conseguir que las decisiones se tomen en el ámbito más próximo a los ciudadanos, como así consta en la Declaración de Amsterdam.

La ampliación de la Unión a Estados de reducido tamaño refuerza todavía más la necesaria presencia de las regiones en el espacio comunitario (sin por ello afectar a los sistemas constitucionales de cada país) y el fortalecimiento de la autonomía local como principio que forma parte de la tradición política europea.

En este sentido, es necesario reforzar el papel y el funcionamiento del Comité de las Regiones para que asuma un verdadero rango de Institución de la Unión. El Comité deberá tener legitimación para interponer recursos ante el Tribunal de Luxemburgo, en defensa de los principio de proporcionalidad y subsidiariedad, legitimación que se debería extender a todas las regiones con competencia legislativa. Nuestra apuesta es clara: fortalecer el actual Comité de las Regiones y aportarle funciones progresivamente, potenciando su relación con el Parlamento Europeo.

Asímismo, las regiones -en su caso los municipios- han de tomar parte en la preparación y en la ejecución de la legislación comunitaria, papel que es imprescindible en aquellas materias que se refieran a potestades de las regiones con competencia legislativa.

## **EL PRESUPUESTO DE LA UNIÓN**

La Unión Europea (UE) necesita un Presupuesto que esté a la altura de las atribuciones que asumirá en el futuro inmediato.

Desde ese punto de partida, los actuales recursos de la Unión, tal y como quedaron fijados en la Agenda 2000 (es decir, con un techo máximo del 1,27% del PNB comunitario), podrían revelarse insuficientes. Deben adecuarse a las competencias que asuma la Unión, sin dogmatizar los umbrales máximos.

La reforma del actual sistema estaría orientada a garantizar la autonomía financiera de la Unión, aplicando los principios de eficacia, equidad y transparencia.

Consideramos imprescindible que la Convención Europea proponga cambios en torno al Presupuesto de la UE del modo siguiente:

- a) Establecer el principio de suficiencia de los ingresos de la UE para conseguir sus objetivos políticos.
- b) Consolidar las Perspectivas Financieras en el Tratado como una auténtica planificación a medio plazo.

Existen desde 1988 en forma de Acuerdo Interinstitucional no obligatorio y objeto de mención en el artículo 161 del Tratado de Niza y deben consolidarse en el futuro Tratado como una auténtica planificación financiera a medio plazo, regida por el procedimiento legislativo de la Unión, lo que serviría para aumentar tanto su eficacia como su estabilidad. Debería incluir un margen suficiente de flexibilidad en el sistema.

- c) Establecer plenamente la unidad presupuestaria:

- acabar con la distinción entre Gastos Obligatorios y Gastos No Obligatorios,
- Incluir el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) en el Presupuesto,
- conseguir una mejor integración de las instituciones periféricas (como el Banco Central Europeo,. El Banco Europeo de Inversiones, las oficinas y las agencias descentralizadas) en el Presupuesto de la Unión.

**d)** Democratizar plenamente el procedimiento presupuestario.

Para ello, sería necesario que el procedimiento legislativo de aprobación del Presupuesto se aplicase a la totalidad del Presupuesto, los recursos propios y las Perspectivas Financieras.

## **DEMOCRACIA PARITARIA**

La democracia europea debe ser una democracia paritaria, en la que hombres y mujeres tengan los mismos derechos y deberes, y formen parte en igualdad de condiciones de cada uno de los órganos que garantizan la convivencia democrática de la Unión.

### **III**

## **LA CONSTITUCIÓN EUROPEA**



La Constitución ha sido históricamente la expresión de un consenso básico, el contrato social de los pueblos. Por ello, el gran instrumento jurídico para conseguir que Europa avance en la dirección antes apuntada es una Constitución, en la que las ciudadanas y ciudadanos europeos se reconozcan en un proyecto común.

La Constitución europea debería tener las siguientes características:

- 11.** Un texto único, sencillo y, en la medida de lo posible, corto, que establezca una federación de Estados y de pueblos europeos.
- 21.** Aprobada a través de un Tratado Constitucional (dimensión estatal) y sometido a referéndum (dimensión ciudadana), con modalidades que impidan el bloqueo de un país al conjunto de la Unión (por ejemplo, estableciendo que entrará en vigor cuando lo aprueben y ratifiquen un número mínimo de Estados que representen una mayoría de ciudadanos).

Su reforma se haría a través de una Convención similar a la existente.

**31.** Estructura y contenido constitucional clásicos: Principios y objetivos de la Unión, Derechos Fundamentales (Carta), Competencias de la Unión, Órganos y Fuentes del Derecho europeo, así como una parte que podríamos llamar Constitución económica.

**41.** La Carta de Derechos establece iguales derechos y obligaciones para las ciudadanas y ciudadanos, en donde reside el origen de toda soberanía.

La Carta ha de ser vinculante jurídicamente para todas las instituciones europeas o nacionales que aprueben o apliquen normas o decisiones de la UE.

Los ciudadanos europeos pueden apelar a los tribunales para garantizar los derechos establecidos en la Carta, así como al Defensor del Pueblo europeo.

**51.** La división de poderes horizontal distribuye las competencias entre las instituciones de la Unión.

Los poderes de éstas tienen que regirse, en su ejercicio, por el principio de lealtad a la UE y a sus instituciones. El mismo principio obliga a los Estados miembros y a sus órganos, los cuales no podrán atentar contra los objetivos de la Unión, ni contra el interés general europeo establecido por sus instituciones.

**61.** La división de poderes vertical distribuye las competencias entre la Unión y los Estados, sin retrocesos nacionalizadores.

La UE sólo puede actuar cuando una potestad le haya sido atribuida por los Tratados.

Entre los principios competenciales de la UE (a todos los niveles territoriales) deben estar los de subsidiariedad y proporcionalidad, cuyo control jurídico corresponde al Tribunal de Justicia de la UE, y cuyo control

político es competencia de las instituciones de la UE con la participación (no decisoria) de los Parlamentos nacionales.

Las competencias de la UE son exclusivas o compartidas con los Estados (manteniendo en todo caso el acervo actual), pero no es conveniente establecer un catálogo cerrado, que impida la evolución posterior en función de futuras atribuciones que asuma la Unión. De ahí la necesidad de mantener el artículo 308 del Tratado CE, que permite al Consejo adoptar medidas necesarias para conseguir un objetivo de la UE.

- 71.** La Constitución debiera estar situada jerárquicamente por encima de cualquier norma europea.

Los Tratados existentes habrían de ser fusionados y simplificados, y convertidos en Leyes Orgánicas europeas, sujetas a ratificación de los Parlamentos Nacionales.

Debajo de las leyes orgánicas estarían las leyes europeas, aprobadas por las dos cámaras legislativas de la Unión.

Estas leyes serían desarrolladas por Reglamentos, Directivas o Decisiones de la Comisión Europea o por disposiciones estatales.

- 81.** El derecho comunitario tiene efecto directo y primacía sobre los derechos estatal o regional, resolviéndose los conflictos de competencia ante el Tribunal de Justicia de la UE.

- 91.** La estructura de Atres pilares@ desaparece. La UE ha de tener personalidad jurídica única, evitándose estatutos especiales para países concretos, es decir, la AEuropa a la carta@.
- 101.** Cada una de las Constituciones de los Estados miembros debe hacerse compatible con la Constitución europea.
-

## **Esquema de Arquitectura institucional de la Unión Europea**

**Poder Ejecutivo**

**Consejo Europeo**

**Poder Legislativo**

**Parlamento Europeo**

**Poder Judicial**

**Tribunal de Justicia**

**Consejo de Ministros**

**Cámara de los Estados**

**Tribunales**

**nacionales**

- . Asuntos Generales
- . Política Exterior y de Defensa
- . ECOFIN

**Comisión Europea**

---

**Regiones y Poderes Locales**

- . Comité de las regiones.
- . Legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia.
- . Participación en la ejecución de normas legales comunitarias.

---