

La Constitución de la Unión Europea:

nota de actualidad

Marycruz Arcos

161

La Unión Europea, caracterizada desde el inicio por vivir en un incesante proceso de cambio, se encuentra actualmente en un momento de especial importancia respecto a este proceso.

Ella nace como una organización internacional específica para gestionar aspectos muy puntuales de comercialización y producción de carbón y acero y con pocos Estados miembros, que guardaban entre sí importantes similitudes. Pero a la vuelta de algunos años puede ser calificada como una entidad en mutación hacia una organización política democrática y en breve alcanza 25 Estados miembros.

La tensión permanente entre la profundización en los objetivos del proyecto y la ampliación de la experiencia a nuevos miembros ha hecho posible que nos encontremos ante esta realidad actual con una importante proyección de futuro en un momento constituyente.

Es necesario recordar algunas cuestiones de sus comienzos que nos pueden hacer comprender mejor el escenario en el que nos encontramos.

No es posible obviar que la estructura inicial de la UE es la de unas organizaciones internacionales —las Comunidades Europeas— formadas por Estados que, en

tanto soberanos, son los únicos dueños de sus competencias y cuyo consentimiento, por lo tanto, sigue resultando esencial para comprometer su voluntad. No obstante, con la creación de estas organizaciones los Estados fundadores incorporan un método de trabajo hasta entonces desconocido, que es la denominada integración, de modo que en algunas materias la decisión ya no correspondería más a los Estados, que eran los titulares últimos de la competencia, sino que se comprometen a gestionarlas a través de instituciones independientes. Poco a poco, a medida que van siendo más numerosas e intensas las competencias que se gestionan a través de estas instituciones independientes, los representantes de los Estados van a estar más presentes en las decisiones y por lo tanto la integración va a perder intensidad.

De todos modos, el fenómeno de la integración no solo va resultando con éxito *ad intra*, logrando los objetivos previstos y aumentando el abanico de competencias, sino que al mismo tiempo resulta atractivo hacia fuera y, así, han sido cuatro las ampliaciones de los Estados miembros, los que han pasado de seis a quince.

162 Así como se ha ido ampliando el número de socios de la organización, cuestión sobre la que volveremos para comprender el escenario actual, se han ido sucediendo algunas reformas importantes en los tratados fundacionales, que no son una constitución, aunque hacia esto se trabaja. El método empleado para la realización de estas reformas, y toda la construcción europea, era el denominado funcionalismo, a través del que se lograba un éxito pequeño. Este, según la técnica del mismo ministro Schuman, facilitaba dar un nuevo paso hacia la integración, produciéndose un *spill-over* o desbordamiento progresivo del fenómeno comunitario.

No obstante, en algunos momentos la intensidad del trabajo en común que se proponían los Estados respecto a algunas materias no los llevaba hasta la integración en ese terreno y así, junto a la estructura de integración, se fueron creando estructuras de cooperación. La más clara manifestación de esta idea se produjo en 1992 con el Tratado de Maastricht, por el que se creó la Unión Europea, sin personalidad jurídica propia y fundada en una compleja estructura de tres pilares: el primero, de integración, absorbía lo hasta entonces logrado a través de las tres comunidades europeas pero sin sustituirlas, y junto a ellas establecía un segundo pilar de cooperación para la política exterior y de seguridad, y un tercero dedicado a la cooperación en materias de justicia y asuntos interiores, que cada vez se veía más necesaria. Al propio tiempo se establecía la posibilidad de que, una vez logrado el nivel de convergencia suficiente para evitar desconfianzas entre los Estados miembros, algunas materias gestionadas en cooperación pasaran a la estructura integrada, proceso al que se llama *pasarelas*. Este fue el caso de algunas áreas del tercer pilar referidas a la cooperación judicial en materia civil, que a propósito de la reforma del tratado realizada a través del Tratado de Ámsterdam en 1997, pasaron

a ser competencias gestionadas por la Comunidad Europea en el primer pilar. Toda esta estructura, no obstante, tenía un marco institucional único, unos procedimientos de reforma comunes y a efecto de nuevos miembros se consideraba una unidad, es decir, no era posible la adhesión a las distintas partes por separado.

Con este panorama se generaba una gran sensación de complejidad que hacía al ciudadano alejarse de la construcción europea, aunque esta le confiriera derechos y ventajas con su mera existencia. La normativa que la regula es muy amplia, confusa, difícilmente manejable, con distintos niveles de importancia pero sin apenas jerarquías entre normas (solo los tratados con el derecho derivado) y casi con los mismos procedimientos de elaboración para asuntos esenciales que para cuestiones de aplicación. Así, si hasta ahora se hacía referencia a la Constitución de la Unión Europea en un sentido material, pero no formal, al estilo de las constituciones estatales, parece que en estos momentos nos encontramos ante unos escenarios que nos sitúan en la posición idónea para dar el salto cualitativo que supone la redacción de un texto constitucional sin que por ello se esté constituyendo un Estado, ni siquiera un Estado federal.

El escenario de la ampliación del número de Estados miembros

163

La situación para el cambio de perspectiva en la reforma de la Unión no podía resultar más adecuada: la Comisión había presentado el 9 de octubre 2002 un informe en el que consideraba que diez de los países candidatos cumplían las exigencias para ingresar en la UE, lo que permitió al Consejo Europeo, reunido en Bruselas el 25 y 26 de octubre, acordar el modo de financiación de esta quinta ampliación y despejar las dudas que pudieran quedar al respecto. Indudablemente es una buena noticia la incorporación a la UE de los diez candidatos mejor posicionados para asumir los compromisos necesarios que nos permite de modo definitivo terminar con la herencia de la guerra fría y prescindir de aquel telón de acero que había caído sobre Europa.

La Unión Europea ya no es solo un gran mercado, sino que se configura como la organización de la Gran Europa en la que se van incorporando progresivamente los Estados que comparten valores y objetivos comunes, aunque respetando la diversidad y el pluralismo.

En este sentido, despejadas las incógnitas respecto a la financiación de esta ampliación, tras la reunión del Consejo Europeo en Copenhague los días 12 y 13 de diciembre, la Unión Europea reafirma el proceso de ampliación dando ya fechas firmes para proceder a la incorporación de los diez Estados candidatos que cumplen los requisitos necesarios, como destacó la Comisión Europea en su informe. De este modo, se prevé la firma de las actas de adhesión en la reunión del Conse-

jo Europeo en Atenas en abril de 2003 para que, tras las respectivas ratificaciones nacionales, puedan entrar en vigor dichos tratados en mayo de 2004 y así participar en las próximas elecciones al PE.

Esta quinta ampliación de la UE, como las anteriores, precisa una reorganización de las estructuras existentes para que puedan seguir funcionando, lo que en gran medida se realizó a través del Tratado de Niza del año 2000, aún no en vigor. Al mismo tiempo, necesita unos reajustes económicos, en gran medida previstos en las perspectivas financieras aprobadas por el Consejo Europeo de Berlín en 1999, pero que poco a poco han necesitado ciertos reajustes.

Así mismo hay que considerar que esta ampliación incorpora una nueva dinámica a la integración europea, como destaca la conclusión 22 del Consejo Europeo de Copenhague. No es ya solo un número muy elevado de nuevos Estados que se incorporan, sino que por su situación pasada son Estados que no han tenido experiencia en economía de mercado y sí una producción altamente protegida desde la estructura pública. El resultado va a exigir ciertas reformas en los métodos de trabajo si no se pretende desatender los objetivos trazados.

En estos momentos en que la UE está reafirmando su identidad y plasmando al fin un texto de Constitución europea, o casi refundación, no podemos admitir que la suma se convierta en resta.

164

Esta situación recuerda en gran medida la que se producía con la entonces Comunidad Europea en los momentos finales de la negociación con España y Portugal. Entonces una Europa a 10 que examinaba sus avances y reconocía tener todavía tareas pendientes entre las fijadas en los tratados constitutivos se preparaba para el mercado interior. Una Comisión fuerte presidida por Jacques Delors conseguía sacar adelante un proyecto de reforma de los tratados que fue aprobado por los entonces miembros con la denominación de Acta Única. Los que entonces éramos candidatos, España y Portugal, participamos en las negociaciones con voz pero sin voto y asumimos la reforma ya con acervo comunitario. Este trabajo paralelo permitió el éxito de las dos líneas de actuación y la ampliación se hizo correctamente, como que el mercado interior es una realidad desde 1993.

Nos encontramos en una situación similar y parece que el momento histórico es idóneo para que podamos profundizar en la construcción de una UE con una identidad firme y definida porque, si perdemos esta oportunidad, realizar una reforma del sistema con 25 voces dispares, defendiendo cada una sus legítimos intereses, será casi imposible. Pero al mismo tiempo no podemos olvidar a quienes son los destinatarios de esta estructura que estamos construyendo y fórmulas como la flexibilidad o la «Europa de varias velocidades» van a resultar imprescindibles para

que no se diluya el proceso de integración que tantos éxitos ha cosechado y a la vez que no se quede reducido a un club cerrado, con solo objetivos de mercado.

Los objetivos son más generales y los recuerdan las conclusiones de Copenhague: junto al crecimiento sostenible, la consolidación de la paz, la estabilidad y la democracia para una UE cada vez más amplia pero también eficaz y duradera.

El escenario de la reforma de los Tratados: la elaboración de la Constitución

Al propio tiempo que se estaba preparando la mayor de las ampliaciones que haya conocido la Unión Europea era necesario reestructurar la organización. Hasta el momento se había realizado reformas parciales de los tratados, algunas de suficiente envergadura, como la que creó el concepto de Unión Europea a través del Tratado de Maastricht, pero en definitiva no fueron más que *parches* y la misma estructura inicialmente concebida para seis Estados y solo para gestionar el carbón y el acero sigue siendo utilizada para un amplio número de competencias y con quince Estados miembros.

No obstante, estamos ante una organización internacional y las competencias siguen correspondiendo a los Estados, que son los únicos que pueden comprometerlas. En consecuencia, el mecanismo previsto para reformar los tratados es la convocatoria de una conferencia intergubernamental formada por representantes de los Estados miembros, que por unanimidad aprueba las modificaciones a los tratados, que deben pasar a las respectivas ratificaciones conforme a las normas constitucionales de cada Estado. Este mecanismo, respetuoso del derecho de los tratados, es una solución insatisfactoria e insuficiente para dotar de estructura constitucional a una organización que representa tanto a pueblos como a Estados.

Conscientes de que por el sistema tradicional de reforma de tratados no se podría llegar más lejos, los Jefes de Estado y Gobierno en diciembre de 2001, en Laeken, crearon un órgano original, la Convención, que con una amplia composición presentará un informe final en diciembre de 2003 que permita la apertura de un nuevo proceso constituyente.

Su composición es amplia pero también variada. Al estar formada no solo por representantes de los Jefes de los Estados y Gobiernos de los miembros, sino también por representantes de los parlamentos nacionales, del Parlamento Europeo y de la Comisión, sus propuestas pueden ser más innovadoras aunque sin abandonar el realismo. Así mismo, incorpora a representantes de los países candidatos, tanto de sus gobiernos como de sus parlamentos nacionales, que en la Conferencia Intergubernamental de reforma de los Tratados no podrían estar presentes al no

ser Estados miembros, pero cuya participación en el diseño de la estructura futura de la UE es interesante, puesto que también está dirigida a ellos.

Desde marzo del 2002, esta Convención ha venido funcionando con sesiones de pleno de una vez al mes y desde junio pasado con en establecimiento de diez grupos de trabajo dedicados a la subsidiariedad, Carta de Derechos Fundamentales, personalidad jurídica de la Unión, participación de los parlamentos nacionales, competencias de la Unión y sus Estados miembros, gobernanza económica, acción exterior, defensa, simplificación de los tratados y espacio de libertad, seguridad y justicia.

La Convención ha estructurado sus trabajos en una primera fase de escucha en la que ha incorporado a la sociedad civil, una fase de reflexión y una última fase de formulación de propuestas que desembocará en la presentación al Consejo Europeo a finales del 2003, permitiendo la apertura a una nueva reforma de los tratados.

Para el inicio de esta última fase se ha presentado el proyecto de Tratado-Constitución, cuyo título ya parece prometer un salto cualitativo en el sistema de trabajo, dado que, aunque será un tratado —pues solo los Estados soberanos pueden comprometerse en él—, su contenido debe ser propio de una Constitución, ya que se está construyendo una entidad política y no solo un mercado. No es este esqueleto de Tratado-Constitución el único texto de referencia para la reforma de la Unión, aunque sí el de mayor relevancia. No obstante, es importante combinar su lectura al menos con otro documento, encargado por el Presidente de la Comisión, de acuerdo con los dos comisarios implicados en la reforma, a un grupo de expertos que bajo la dirección de François Lamoureux y con la denominación Penélope (lo que puede significar que lo que se hace por la mañana se deshace por la noche). Este documento, que se presentó el 5 de diciembre del 2002, realiza un estudio de viabilidad de las propuestas del Tratado-Constitución desde una perspectiva mucho más técnica de lo que lo pueda hacer la Convención.

En realidad el texto presentado por el Praesidium no supone mucho más que un esqueleto, la identificación de los principales retos que tiene ante sí la futura UE, pero aún en esta primera fase se adoptan opciones innovadoras. El primer dato que hay que destacar es la simplificación que introduce en las normas constitucionales de la Unión Europea, cuyo resultado es un instrumento manejable. Por una parte es necesario proceder a una sistematización de lo ya adquirido, el *acquis communautaire* tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia, pero por otra es necesario poner al día algunas previsiones de los tratados que o bien han quedado obsoletas o bien carecen del peso específico necesario para ser incorporadas en un texto de naturaleza constitucional. Así, desaparece la compleja estructura de pilares de la Unión Europea para convertirse en una unidad.

El texto presentado se divide en tres partes. La primera se dedica a la arquitectura constitucional, la segunda a las políticas y los medios de acción y la tercera a las disposiciones generales y finales. Solo la primera parte tiene un desarrollo inicial en el documento de la Convención, dado que un texto constitucional solo recogería el contenido de la primera y la tercera parte, quedando la segunda como primer desarrollo material de la misma. Este será la parte del documento que goce de mayor protección, dada la naturaleza de las previsiones en ella contenidas. Trabaja sobre una estructura de 46 artículos divididos en diez títulos.

El primero se dedica a la definición y los objetivos de la Unión y por una parte recoge básicamente los valores y objetivos generales que vienen inspirando el trabajo de la Unión desde su creación. Por otra parte, da un paso decisivo al reconocer expresamente personalidad jurídica a la Unión en el art. 4 del anteproyecto. Hasta ahora las Comunidades Europeas gozaban de personalidad jurídica internacional desde su creación, lo que les permitía realizar acuerdos internacionales en las áreas de su competencia, pero conscientemente al crear la UE en Maastricht, ni en su reforma por el Tratado de Ámsterdam, los Estados no admitieron que gozará de esta personalidad dadas las competencias que tiene sobre todo en materia de política exterior. Esta ausencia de reconocimiento de personalidad dejaba a la UE en una difícil situación, ya que cuando se trataba de una acción exterior en materia comunitaria sí cabía la expresión de la UE, pero en los demás casos no era más que la coordinadora de los Estados miembros, lo que frecuentemente imposibilitaba que tuviese una sola voz a más de la posible descoordinación de las distintas realizaciones de la acción exterior.

167

El segundo título se ocupa de la ciudadanía de la Unión y los derechos fundamentales. El concepto de ciudadanía de la Unión, incorporado a partir del Tratado de Maastricht, supone añadir a la nacionalidad de que dispone cada persona un valor extra por ser ciudadano europeo. La determinación de quién ostente esta condición continúa en manos de los Estados, porque solo ellos determinan a sus nacionales y solo los nacionales de los Estados miembros pueden gozar de la ciudadanía europea. Por lo tanto es una característica cumulativa y no sustitutiva de la nacionalidad. Lo único que decide la Unión al respecto es el contenido de dicha ciudadanía, determinando los derechos y deberes que derivan de ella. En definitiva son los ciudadanos europeos los destinatarios de la Constitución.

No obstante, y no solo pensando en los ciudadanos europeos, existe un conjunto de derechos fundamentales cuya presencia en este texto constitucional es indispensable. Esta referencia explícita a los derechos fundamentales en los textos constitutivos de la Unión Europea ha sido un déficit constante, debido sobre todo a las características propias de las organizaciones internacionales. Dado que eran organizaciones limitadas y específicas, carecían de competencias para recoger en sus

instrumentos fundacionales tales determinaciones. Progresivamente, a medida que se va transformando en una organización de fines generales en la práctica y sobre todo desde la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se fueron incorporando continuas referencias a los derechos fundamentales como herencia constitucional común de los Estados miembros o como principios inspiradores de la construcción europea. Así mismo, todos los Estados miembros de la UE son también miembros del Consejo de Europa y partes en el Convenio Europeo de protección de derechos fundamentales, al que se hizo referencia en los artículos iniciales del Tratado de la Unión.

La situación progresaba, aunque desde los tratados no se podía llegar mucho más lejos y, de ese modo, se decidió crear una Convención en la que se preparase la Carta Europea de Derechos Fundamentales, texto que se presentó en el Consejo Europeo de Niza y que recoge tanto los derechos propios solo de los ciudadanos europeos como otros que corresponden a toda persona por el hecho de serlo, y que deben ser garantizados en el ámbito de acción de la Unión.

El problema que quedaba por decidir en cuanto al texto de la Carta de Derechos Fundamentales, sobre cuyo contenido existía acuerdo generalizado, era su forma jurídica: si quedaría como una declaración, como un Tratado entre los Estados miembros o como un acto de las instituciones, teniendo cada una de estas opciones sus ventajas y sus inconvenientes.

168

Con la redacción del esqueleto del Tratado-Constitución no se despeja la duda; solo queda claro que debe referirse desde los propios artículos de la Constitución, pero aún queda pendiente el determinar si solo como una referencia, su incorporación como protocolo anejo al tratado o la integración de todos los artículos de la Carta, opción esta última que propone el documento Penélope. Y la que, en mi opinión, resulta más acertada.

El Título III se dedica a una de las cuestiones claves de todo Estado federal y nunca suficientemente resuelta en la construcción europea, la relación entre competencias de la Unión y competencias de los Estados miembros. El sistema actual no es ni claro ni fácilmente comprensible, lo que se intenta resolver clasificando las posibles competencias de la Unión en tres grupos: las áreas en las que la Unión tenga competencias exclusivas, las competencias compartidas con los Estados y las áreas en que la Unión secunda o coordina las actuaciones de los Estados, que se pueden calificar como competencias complementarias. La regla de base continúa siendo el principio de atribución de competencias a la Unión, que las ejercerá conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, para cuyo control efectivo deben establecerse ciertas normas y procedimientos en los que intervengan los Parlamentos nacionales, dado que el origen de las competencias siguen siendo los Estados. El informe Penélope además clasifica dentro de estos tres

grandes grupos las distintas acciones de la Unión y así en el primero encuadra el espacio de libertad, seguridad y justicia, el mercado interior, competencia, unión económica y monetaria, agricultura, transporte y utilización pacífica de la energía nuclear; entre las competencias compartidas se situarían la cohesión económica y social, el medio ambiente, la investigación y el desarrollo tecnológico, la protección de consumidores, la salud y las redes transeuropeas; y por último como competencias de los Estados que la Unión apoya y coordina se desarrollarían las políticas de educación, formación profesional, cultura, medios audiovisuales, competencia industrial, protección civil y utilización del espacio. No obstante, todas estas acciones se tienen que desarrollar de manera coherente y en el marco de una cooperación leal de los Estados con la Unión.

Así mismo, se sigue considerando la necesidad de una cláusula de *adaptabilidad del sistema*, que en el tradicional art. 235 (hoy art. 308) del Tratado CE ha permitido importantes desarrollos del trabajo de la comunidad al facilitarle la asunción de competencias que, sin estar explícitamente previstas en el tratado, resultan esenciales para el cumplimiento de los objetivos que tiene asignados. El modo tradicional de asumir estas nuevas competencias ha sido la decisión unánime del Consejo, lo que debe ser replanteado a la vista de la nueva estructura institucional y el funcionamiento eficaz del mismo.

169

En conexión con la determinación de estas políticas debe observarse el Título VII del Tratado-Constitución, en lo que se refiere a la financiación de las mismas, asegurando el esquema de financiación de la Unión íntegramente por recursos propios, lo que le proporciona autonomía de decisión, pero al mismo tiempo conforme al principio de suficiencia de medios que asegure el equilibrio presupuestario entre ingresos y gastos de la misma.

Para la realización de todas estas tareas, la Unión precisa una estructura institucional fuerte, eficaz y coherente, que se regula en el Título IV del Tratado Constitucional y en la que básicamente se parte del esquema comunitario de cuatripartismo institucional (Consejo, Comisión, Parlamento y Tribunal de Justicia), considerándolo el «marco institucional único» pero adaptándolo suficientemente a la nueva realidad de la Unión. Dentro de este esquema institucional, el Tratado-Constitución recoge en el primero de sus artículos la definición composición y funciones del Consejo Europeo, que en el informe Penélope se entiende que debe ser considerado como una de las formaciones del Consejo, pero no como una institución diferente, si bien aclara que cuando esta formación actúe en tanto que Consejo no podrá participar en la adopción de decisiones el presidente de la Comisión, que forma junto con los Jefes de Estado o Gobierno el Consejo Europeo.

En el terreno institucional son muchas las cuestiones que aún quedan por deliberar en el seno de la Convención, pero sobre las que aparecen importantes iniciativas.

En este sentido cabe destacar la contribución franco-alemana sobre la arquitectura institucional de la Unión que se presentó el pasado 15 de enero, que, partiendo de la estructura existente y con el objetivo de hacer la Unión más eficaz y más cercana al ciudadano, propone que el Consejo Europeo, al igual que la Comisión y el Consejo, tenga una presidencia estable elegida por mayoría cualificada para una duración de cinco años (o dos y medio renovables) y que ejerza sus funciones con total dedicación durante su mandato. Las funciones que se asignan al presidente del Consejo Europeo, además de preparar, presidir y animar los trabajos, se centran en la representación de la Unión en la escena internacional, sin perjuicio de las competencias de la Comisión en este terreno.

Así mismo, en materia de la acción exterior de la Unión se realiza una interesante propuesta, tanto desde el informe Penélope como desde la contribución franco-alemana: la exigencia de coherencia en las relaciones exteriores implica que ya sea insuficiente la mera transposición de la competencia interior al exterior, que es casi lo que se venía practicando, aunque un tanto más completo desde la existencia de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Aunque estas competencias sean decididas en el marco institucional único, precisan una continuidad y seguimiento particular. Para ello necesitan el nombramiento de una persona encargada de las mismas al máximo nivel, y no solo el Secretario General del Consejo, en tanto que las competencias de la Comisión también son relevantes en este tema. La propuesta franco-alemana apunta a la posibilidad de crear un «ministro europeo de asuntos exteriores» que tenga el doble carácter de ser miembro de la Comisión dotado de un estatuto especial y alto representante del Consejo, que será quien lo nombre por mayoría cualificada y de acuerdo con el presidente de la Comisión. Sus funciones se centrarían primordialmente en un derecho de iniciativa formal en materia de PESC y presidir el Consejo de Ministros Encargados de Relaciones Exteriores. Se propone que este ministro esté apoyado por un servicio diplomático europeo asociado a la dirección general de relaciones exteriores de la Comisión, los servicios del secretariado del Consejo y reforzado por los funcionarios enviados por los Estados miembros. A pesar de la complejidad de la propuesta, entiendo que supondría un importante avance que aportaría mayor coherencia y eficacia a la acción exterior de la Unión, que actualmente es uno de sus principales déficit.

Así mismo, se esboza la posibilidad de instituir el «Congreso de los Pueblos de Europa», o una especial representación de los parlamentos nacionales, como una de las exigencias de la vida democrática de la Unión.

Este marco institucional precisa instrumentos ágiles y eficaces para la realización de sus tareas. Actualmente el complejo sistema de actos de derecho derivado, que para el desarrollo de los tratados se centra en directivas, reglamentos, decisiones, recomendaciones y dictámenes, adoptado a través de procedimientos decisorios

necesariamente complejos al recoger una amplia participación de las distintas legitimidades en presencia, ayuda poco a hacer una *legislación* transparente y cercana al ciudadano.

Para evitar estos inconvenientes es que se ha querido estructurar un esquema más comprensible en el que existan leyes y reglamentos para la función ejecutiva, en un sentido mucho más acorde con los ordenamientos jurídicos. Las leyes, según su contenido, podrán ser calificadas como *institucionales*, aquellas en las que se regule la organización de las instituciones según lo previsto en el Tratado Constitucional, o *europneas*, que serán obligatorias y directamente aplicables en todos los Estados miembros. Estas pueden utilizarse bien para hacer efectivas las acciones y políticas de la Unión, bien para determinar reglas comunes, armonizar la legislación de los Estados miembros y coordinar la acción establecida en los programas de la Unión. Junto a las leyes existen actos no legislativos: decisiones, reglamentos y recomendaciones.

En este título el Tratado Constitucional también apunta cómo se deben regular los distintos procedimientos decisorios generales (legislativo, de adopción de decisiones y de realización) o específicos en función de la materia, sobre todo para salvar los aspectos en los que no es tan intensa la competencia de la Unión (acciones de apoyo, PESC, política de defensa y política de policía y justicia).

171

Es también en este título en el que se prevé la regulación de la cooperación reforzada entre los Estados miembros, que tan necesaria resultará en una organización de tan amplio número de Estados. Es necesario regular las condiciones de la cooperación reforzada, los ámbitos excluidos de la misma, la aplicación de las disposiciones institucionales y las obligaciones de los no participantes para permitir una construcción europea a varias velocidades pero sin alterar las exigencias básicas de esta realización.

Por último, en el Tratado Constitucional también será necesario abordar cuestiones clásicas en todo texto constitucional y de esencial importancia, tales como la pertenencia a la Unión, retiro, suspensión o posible expulsión de la misma, ámbito de aplicación del Tratado, adopción, ratificación y entrada en vigor del Tratado Constitucional, procedimiento de revisión del mismo y relación o derogación de los tratados anteriores, en especial la continuidad jurídica respecto de la Comunidad Europea y la Unión Europea, que pueden no dejar de existir si no todos sus Estados ratifican el nuevo texto.

Sobre todas estas cuestiones está trabajando actualmente la Convención y hoy por hoy son más las incógnitas sobre el resultado de los trabajos que las posibles propuestas en la mesa. En cualquier caso parece que estamos avanzando por el camino correcto y necesario para la realización de una Constitución, aunque no cabe

detenerse en alambicadas discusiones por la exigencia del escenario en que nos encontramos.

No obstante, no podemos olvidar que, por más que nos congratulemos con su mera existencia, una Constitución no es más que un instrumento en la que se determinan los objetivos que perseguimos.

Finalmente, parece que este texto tendrá más semejanzas con una Constitución que los actuales tratados, cuya amplitud y complejidad hacen sentir al ciudadano lejos de la construcción comunitaria. Hacemos los mejores augurios al trabajo de esta Convención y esperamos que para el 2004 gocemos de una UE ampliada con 25 Estados y con una Constitución para 454 millones de europeos.