

## **Una Constitución para Europa**

Constitución adoptada  
por los Jefes de Estado  
o de Gobierno

# **Presentación a los ciudadanos**

ES



UNIÓN EUROPEA

El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (1) fue adoptado por los veinticinco Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en Bruselas, los días 17 y 18 de junio de 2004. El Tratado ha sido elaborado a partir de un primer proyecto redactado por la Convención Europea y presentado al Consejo Europeo de Salónica el 20 de junio de 2003.

La Constitución se divide en cuatro partes en las que se presentan, respectivamente, la arquitectura constitucional la Unión Europea, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, las políticas y el funcionamiento de la Unión y, por último, disposiciones generales y finales.

Esta presentación tiene por objeto exponer las aportaciones de la Constitución, cuya elaboración tenía por objetivo responder a las expectativas de los ciudadanos europeos y hacer que la Unión Europea sea más democrática, transparente y eficaz.

Si desea seguir la actualidad en lo que respecta al debate sobre el futuro de la Unión Europea, le damos cita en Futurum:

<http://europa.eu.int/futurum>

---

(1)

El texto íntegro de la Constitución está disponible en la siguiente dirección:

<http://europa.eu.int/futurum>

Puede obtenerse información sobre la Unión Europea a través del servidor Europa en la siguiente dirección de Internet: <http://europa.eu.int>

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.

ISBN: 92-894-7934-5

© Comunidades Europeas, 2004

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

*Printed in Germany*

IMPRESO EN PAPEL BLANQUEADO SIN CLORO

## **Una Constitución para Europa**

Constitución adoptada  
por los Jefes de Estado  
o de Gobierno

# **Presentación**

a los ciudadanos



UNIÓN EUROPEA

Documento de información elaborado  
por los servicios de la Comisión.  
Carece de valor jurídico y no compromete  
a las instituciones europeas.

# Índice

<b>1.</b>	<b>Origen y elaboración de la Constitución</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>¿Cómo se presenta la Constitución?</b>	<b>7</b>
<b>3.</b>	<b>Una Constitución para los ciudadanos europeos</b>	<b>8</b>
<b>3.1</b>	<b>Los valores y objetivos de la Unión</b>	<b>8</b>
<b>3.2</b>	<b>La ciudadanía europea y los derechos fundamentales</b>	<b>9</b>
3.2.1	La ciudadanía europea	9
3.2.2	Los derechos fundamentales	10
<b>3.3</b>	<b>¿Cómo se reparten las competencias en la Unión?</b>	<b>11</b>
<b>3.4</b>	<b>El principio de subsidiariedad, guardián del correcto ejercicio de las competencias</b>	<b>13</b>
<b>3.5</b>	<b>Una Unión legítima y democrática</b>	<b>13</b>
<b>3.6</b>	<b>La pertenencia a la Unión</b>	<b>14</b>
<b>4.</b>	<b>Las instituciones al servicio del proyecto europeo</b>	<b>15</b>
<b>4.1</b>	<b>El marco institucional de la Unión</b>	<b>15</b>
4.1.1	El Parlamento Europeo	15
4.1.2	El Consejo Europeo	16
4.1.3	El Consejo de Ministros	16
4.1.4	La Comisión Europea	17
4.1.5	El Ministro de Asuntos Exteriores	18
4.1.6	El Tribunal de Justicia de la Unión Europea	19
4.1.7	El Banco Central Europeo (BCE)	19
4.1.8	El Tribunal de Cuentas	19
4.1.9	El Comité de las Regiones	20
4.1.10	El Comité Económico y Social Europeo	20
<b>5.</b>	<b>Los medios de actuación de la Unión</b>	<b>21</b>
<b>5.1</b>	<b>Simplificación de los instrumentos</b>	<b>21</b>
<b>5.2</b>	<b>Procedimiento legislativo</b>	<b>21</b>
<b>5.3</b>	<b>Las finanzas de la Unión</b>	<b>23</b>
<b>6.</b>	<b>La acción exterior de la Unión</b>	<b>24</b>
<b>7.</b>	<b>Un espacio de libertad, seguridad y justicia</b>	<b>26</b>
<b>8.</b>	<b>Las otras políticas de la Unión: la contribución de la Constitución</b>	<b>28</b>
<b>9.</b>	<b>Entrada en vigor y revisión de la Constitución</b>	<b>28</b>

# 1. Origen y elaboración de la Constitución

Los últimos quince años de la historia de la Unión Europea se han caracterizado por una serie de revisiones de los Tratados europeos. Cada una de ellas fue preparada por una Conferencia Intergubernamental (CIG) que reunió durante varios meses a los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. La Comisión y el Parlamento Europeo participaron también en los trabajos de las CIG.

[Revisión periódica de los Tratados](#)

El **Acta Única** Europea, firmada en febrero de 1986, permitió a la Unión construir su mercado único y establecer, dentro de su territorio, la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales, en beneficio de las empresas y los ciudadanos europeos.

El **Tratado de Maastricht**, firmado seis años después, en febrero de 1992, permitió a la Unión progresar en varios ámbitos: la introducción de una moneda única, una política exterior común y la cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.

Después de Maastricht, no obstante, la profundización en la unión política europea perdió impulso. Las dos Conferencias Intergubernamentales que dieron lugar a la firma de los **Tratados de Amsterdam, en 1997, y de Niza, en 2001**, aunque hicieron posibles algunos logros, estuvieron animadas de una voluntad política menos firme y numerosas cuestiones institucionales, a pesar de revestir una importancia capital en vísperas de la ampliación de la Unión, permanecieron sin respuesta (cómo garantizar el buen funcionamiento de una Unión integrada por veinticinco o más Estados miembros, y cómo garantizar la legitimidad de las instituciones que representan a los Estados y los pueblos europeos).

[Necesidad de una reforma institucional al servicio de una Unión ampliada](#)

En diciembre de 2000, cuando los Jefes de Estado o de Gobierno de los quince Estados miembros, reunidos en **Niza**, concluyeron un acuerdo sobre la revisión de los Tratados, consideraron necesario proseguir con la reforma institucional que, en opinión de muchos, se abordaba de forma demasiado tímida en el Tratado de Niza. En consecuencia, el Consejo Europeo lanzó **un debate más amplio y más profundo sobre el futuro de la Unión**, que tenía por objetivo una nueva revisión de los Tratados.

[El impulso del Consejo Europeo de Niza](#)



**Declaración de Laeken** Un año después de Niza, el Consejo Europeo reunido en **Laeken** adoptó, el 15 de diciembre de 2001, la *Declaración sobre el Futuro de la Unión Europea*, por la que la Unión se compromete a hacerse más democrática, transparente y eficaz, y a abrir la vía hacia una Constitución para dar respuesta a las expectativas de los ciudadanos europeos.

**La Convención: un nuevo método, más abierto y más transparente para revisar los Tratados** El **método** utilizado hasta el momento para revisar los Tratados ha recibido numerosas críticas. La construcción europea incumbe a todos los ciudadanos. Las etapas que jalonan su desarrollo no pueden seguir decidiéndose en Conferencias Intergubernamentales, celebradas a puerta cerrada, con la participación de los responsables de los Gobiernos de los Estados miembros únicamente. Por esta razón, a fin de preparar la próxima Conferencia Intergubernamental de la forma más transparente y con la participación más amplia posibles, el Consejo Europeo decidió convocar una **Convención** que reuniera a las principales partes interesadas en el debate: representantes de los Gobiernos de los quince Estados miembros y de los trece países candidatos, representantes de sus parlamentos nacionales, representantes del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, así como trece observadores procedentes del Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social, las organizaciones de los interlocutores sociales europeos y el Defensor del Pueblo Europeo. El método de la Convención ha permitido, por vez primera, que todos los puntos de vista europeos y nacionales se expresen en un debate amplio, abierto y transparente.

**Mandato de la Convención: responder a distintas preguntas sobre el futuro de Europa** El Consejo Europeo de Laeken definió el **mandato** de los 105 miembros de la Convención y sus suplentes, bajo la presidencia del Sr. Giscard d'Estaing. Se trataba de examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión, y de buscar respuestas que se presentarían en un documento que serviría de punto de partida a las negociaciones de la Conferencia Intergubernamental, la cual adoptaría, de conformidad con el Tratado de la Unión Europea, las decisiones definitivas. El Consejo Europeo de Laeken había planteado una serie de cuestiones: cómo garantizar una mejor distribución de las competencias de la Unión; cómo simplificar los instrumentos que le permiten actuar; cómo garantizar aún más democracia, transparencia y eficacia en la Unión Europea y, por último, cómo simplificar los Tratados actuales, y si esta simplificación puede conducir a la adopción de una Constitución europea.

**Organización de los trabajos de la Convención: un Presidente, el Sr. Giscard d'Estaing, y un Praesidium para guiar la reflexión** Para dirigir los debates de la Convención se constituyó un **Praesidium**, integrado por trece personalidades: el Presidente, el Sr. Giscard d'Estaing, y los dos Vicepresidentes, los Sres. Amato y Dehaene; los representantes de los Gobiernos de los tres Estados miembros que ocuparon durante la Convención la Presidencia del Consejo; dos representantes de los parlamentos nacionales, dos representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión (los Sres. Barnier y Vitorino). Se invitó a participar en las reuniones al representante del Parlamento de Eslovenia.

La primera sesión de la Convención tuvo lugar el **28 de febrero de 2002**. La Convención se reunió durante quince meses en **sesiones plenarias** de dos o tres días de duración, a razón de una o dos reuniones por mes, en los locales del Parlamento Europeo en Bruselas. Paralelamente a las sesiones plenarias de la Convención, se organizaron **grupos de trabajo** o círculos de reflexión encargados de una serie de temas específicos y presidido cada uno de ellos por un miembro del Praesidium.

[Sesiones plenarias y grupos de trabajo](#)

En aras de la transparencia, las contribuciones de los miembros de la Convención, las actas de los debates y los proyectos de documentos debatidos se publicaron en un **sitio** de la Convención **en Internet** (<http://european-convention.eu.int>).

[Un sitio en Internet](#)

Con el fin de ampliar aún más el debate y de contar con la participación del conjunto de los ciudadanos, se consagró una sesión plenaria de la Convención a escuchar a la sociedad civil. Siguiendo el modelo de los grupos de trabajo se crearon grupos de contacto, que permitieron también a las organizaciones de la sociedad civil expresar su opinión.

[Foro de la sociedad civil](#)

Se creó un Foro para estas organizaciones (interlocutores sociales, círculos económicos, ONG, círculos académicos, etc.) que pudieron publicar en un sitio Internet creado al efecto ([http://europa.eu.int/futurum/forum\\_convention](http://europa.eu.int/futurum/forum_convention)) sus contribuciones al debate sobre el futuro de la Unión.

En el sitio Futurum (<http://europa.eu.int/futurum>) se han seguido publicando todos los documentos y enlaces, de diversa procedencia, relativos al debate sobre el futuro de la Unión Europea.

[Futurum](#)

Tras más de un año de debates, la Convención llegó a un consenso para transmitir un proyecto de Constitución al Consejo Europeo.

[Consenso de la Convención para presentar un proyecto de Constitución con vistas a la conferencia intergubernamental](#)



### Presentación del proyecto de la Convención al Consejo Europeo

El Sr. Giscard d'Estaing pudo así presentar los resultados de los trabajos de la Convención en el **Consejo Europeo de Salónica**, el 20 de junio de 2003.

El Consejo Europeo consideró que el proyecto de Tratado constitucional presentado por la Convención era una etapa histórica para alcanzar el objetivo de la integración europea, a saber: acercar la Unión a sus ciudadanos; fortalecer el funcionamiento democrático de nuestra Unión; facilitar la capacidad de nuestra Unión para intervenir como fuerza coherente y unificada en el ámbito internacional y responder con eficacia a los retos de la mundialización. El Consejo Europeo estimó que la Convención había dado muestras de su utilidad como foro de diálogo democrático.

Tras una última reunión de los miembros de la Convención, se entregó a la Presidencia del Consejo Europeo el proyecto final de la Convención, el 18 de julio de 2003 en Roma.

### Los trabajos de la Conferencia Intergubernamental

El texto presentado por la Convención sirvió de base para los trabajos de la **Conferencia Intergubernamental**, que reunió a los representantes de los Gobiernos de los veinticinco Estados miembros actuales, así como de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo. Los tres países candidatos, Bulgaria, Rumania y Turquía, también participaron en todas las reuniones de la CIG.

La Conferencia se reunió varias veces, a partir del mes de octubre de 2003 a nivel de los ministros de Asuntos Exteriores y de Jefes de Estado o de Gobierno. Tras ocho meses de negociaciones, la Conferencia clausuró sus trabajos constatando el acuerdo de los Gobiernos de los veinticinco Estados miembros, en el Consejo Europeo de Bruselas celebrado los días 17 y 18 de junio de 2004. Los documentos relativos a los trabajos de la CIG se han publicado en el sitio del Consejo de la Unión dedicado a la CIG ([http://ue.eu.int/cms3\\_fo/showPage.ASP?id=251&lang=es](http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=251&lang=es)).

La Constitución, que ha sido adoptada por los Jefes de Estado o de Gobierno, será firmada por éstos, y posteriormente será ratificada por cada Estado miembro según sus propias normas constitucionales (es decir, mediante procedimiento parlamentario y/o referéndum). La Constitución no entrará en vigor hasta que la hayan ratificado los veinticinco Estados miembros.

## 2. ¿Cómo se presenta la Constitución?

Con vistas a hacer su lectura más accesible y en aras de la claridad, la Constitución sustituye el conjunto de los Tratados existentes por un **texto único**.

[Un texto único: la Constitución europea](#)

Se estructura en cuatro partes:

[Cuatro partes](#)

La primera parte contiene las disposiciones que definen la Unión, sus **objetivos**, sus **competencias**, sus **procedimientos** de toma de decisiones y sus **instituciones**.

[I. Disposiciones fundamentales de la Constitución](#)

La **Carta de los Derechos Fundamentales**, proclamada solemnemente en el Consejo Europeo de Niza en diciembre de 2000, se ha incorporado a la Constitución Europea, de la que constituye la parte II.

[II. Carta de los Derechos Fundamentales](#)

La tercera parte de la Constitución trata de las **políticas** y las acciones de la Unión y recoge un número considerable de disposiciones de los Tratados actuales.

[III. Políticas de la Unión](#)

La cuarta parte contiene las cláusulas finales, incluidos los **procedimientos de adopción** y de **revisión** de la Constitución.

[IV. Cláusulas finales](#)



## 3. Una Constitución para los ciudadanos europeos

### 3.1 Los valores y objetivos de la Unión

- Una Unión de los ciudadanos y de los Estados** La **Constitución** europea establece la Unión Europea, **unión de los ciudadanos y los Estados de Europa**. Esta Unión está **abierta** a todos los **Estados europeos** que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común.
- Los valores de la Unión** La Constitución enuncia los valores en los que se basa la Unión: el respeto a la **dignidad humana**, la **libertad**, la **democracia**, la **igualdad**, el **Estado de Derecho** y los **derechos humanos**. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el **pluralismo**, la **no discriminación**, la **tolerancia**, la **justicia**, la **solidaridad** y la **igualdad entre hombres y mujeres**.
- Los símbolos de la Unión: bandera, himno, divisa, moneda y día de Europa** Varios símbolos de la Unión se han incluido en la Constitución. La bandera europea representa un círculo de doce estrellas doradas sobre fondo azul. El himno de la Unión proviene del Himno a la Alegría de la Novena Sinfonía de Ludwig van Beethoven. La divisa de la Unión es «Unida en la diversidad». La moneda de la Unión es el euro, y el 9 de mayo se celebra como el día de Europa en toda la Unión Europea.
- Libertades fundamentales y no discriminación** La Unión garantiza en su interior la **libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales**, así como la **libertad de establecimiento**. La Constitución prohíbe toda **discriminación** por razón de **nacionalidad**.
- Los objetivos de la Unión** La Unión tiene por objetivo **promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos**. Ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia, y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada. Obrará en pro de una Europa caracterizada por un **desarrollo sostenible** basado en un crecimiento económico equilibrado, en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Promoverá el **progreso científico y técnico**. Combatirá la **marginación social** y la **discriminación** y fomentará la justicia y la **protección sociales**, la **igualdad entre mujeres y hombres**, la **solidaridad entre las generaciones** y la protección de los **derechos del niño**. La Unión fomentará la **cohesión económica, social y territorial** y la **solidaridad** entre los Estados miembros.
- Instrumentos al servicio de los objetivos de la Unión** Para lograr estos objetivos, la Unión dispone de **competencias** que le son atribuidas por los Estados miembros en la Constitución. Ejerce estas competencias de **modo comunitario**, a través de instrumentos específicos, dentro de un **marco institucional único**.

La Unión deberá respetar la igualdad de los Estados miembros ante la Constitución. Asimismo, habrá de respetar la **identidad nacional** de sus Estados miembros, también en lo que respecta a la autonomía local y regional. También respetará las **funciones esenciales del Estado**, en particular las que tienen por objeto garantizar la integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En virtud del **principio de cooperación leal**, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de la Constitución. Los Estados miembros facilitarán a la Unión el cumplimiento de su misión. Se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines enunciados en la Constitución.

[La Unión y los Estados miembros](#)

La Unión gozará de personalidad jurídica para afirmar y promover sus valores e intereses en el ámbito internacional. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como a la observancia y el desarrollo del Derecho internacional.

[La Unión y el resto del mundo](#)

La Constitución y el Derecho adoptado por la Unión en el ejercicio de las competencias que le son atribuidas priman sobre el Derecho nacional de los Estados miembros.

[El Derecho de la Unión prima sobre el Derecho nacional de los Estados miembros](#)

## **3.2 La ciudadanía europea y los derechos fundamentales**

### **3.2.1 La ciudadanía europea**

La ciudadanía de la Unión se añade a la ciudadanía nacional sin sustituirla.

[Una ciudadanía de la Unión además de la ciudadanía nacional](#)

La Constitución establece claramente los derechos que se derivan de la ciudadanía de la Unión: el derecho de **libre circulación y residencia**, el derecho de **sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo y en las elecciones municipales**, el derecho a la **protección diplomática y consular**, el derecho de **petición ante el Parlamento Europeo**, el derecho de **dirigirse al Defensor del Pueblo Europeo** y el derecho de **dirigirse por escrito a las instituciones en una de las lenguas de la Unión** y de recibir una contestación en esa misma lengua.

[Lista de los derechos de que gozan los ciudadanos de la Unión](#)

Esta lista no pretende ser exhaustiva; en un título específico de la Constitución consagrado a «la vida democrática de la Unión», se enumeran otros derechos de sus ciudadanos, en concreto, la posibilidad de dar a conocer y de intercambiar la propia opinión sobre todos los ámbitos de acción de la Unión, y el **derecho de acceso a los documentos** de las instituciones de la Unión.

[Una parte de la Constitución, consagrada a la vida democrática](#)



### 3.2.2 Los derechos fundamentales

La Carta de los Derechos Fundamentales forma parte integrante de la Constitución europea

El texto de la **Carta de los Derechos Fundamentales** fue aprobado en una Convención anterior. El 8 de diciembre de 2000, el Parlamento, el Consejo y la Comisión proclamaron solemnemente la Carta. Esta, no obstante, no formaba parte de los Tratados de la Unión y carecía de fuerza jurídica vinculante

La Constitución logra así un gran avance que permite a la Unión dotarse de su propio **catálogo de derechos**. La Carta se integra en la Constitución y constituye su parte II; sus disposiciones tienen fuerza jurídica vinculante, sin que ello suponga una ampliación de las competencias de la Unión.

Las instituciones, organismos y agencias de la Unión deberán respetar los derechos recogidos en la Carta. Las mismas obligaciones se impondrán a los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión. El Tribunal de Justicia velará por la observancia de la Carta.

El contenido de la Carta no se ha modificado en relación con el texto elaborado por la Convención anterior; tan sólo se han introducido algunas modificaciones de carácter formal.

El contenido de la Carta es más extenso que el del **Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH)**, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y ratificado por todos los Estados miembros de la Unión. En efecto, mientras que el CEDH se limita a los derechos civiles y políticos, la Carta de los Derechos Fundamentales abarca otros ámbitos, como el derecho a una buena administración, los derechos sociales de los trabajadores, la protección de los datos personales o la bioética.

Adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos

Según los Tratados actuales, la Unión no tiene competencia para adherirse al CEDH. En cambio, la Constitución prevé expresamente la próxima adhesión de la Unión al CEDH. Al igual que sucede con la incorporación de la Carta a la Constitución, la adhesión al CEDH no implicaría una modificación de las competencias de la Unión definidas en la Constitución. La incorporación íntegra de la Carta y la adhesión al CEDH son medidas complementarias y no alternativas.

### 3.3 ¿Cómo se reparten las competencias en la Unión?

Una de las aportaciones importantes de la Constitución es que aclara las competencias de la Unión y los respectivos papeles de sus instituciones. [Clasificación de las competencias](#)

La Unión únicamente puede intervenir en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución. En ésta se indican claramente los temas sobre los que los Estados miembros han **transferido poderes de actuación a la Unión** y se introduce una **clasificación de las competencias de ésta**.

Una primera categoría está constituida por algunas cuestiones muy concretas con respecto a las cuales la Unión actúa sola, en nombre del conjunto de los Estados miembros. Se trata de las **competencias «exclusivas»**. En estos casos se ha considerado que, por definición, una acción a escala de la Unión resulta más eficaz que las acciones dispersas de cada Estado. [Categoría de las competencias exclusivas de la Unión](#)

Esta categoría incluye:

- la unión aduanera;
- el establecimiento de las normas de competencia necesarias para el correcto funcionamiento del mercado interior;
- la política monetaria para los Estados miembros cuya moneda sea el euro;
- la conservación de los recursos biológicos marinos en el marco de la política pesquera común;
- la política comercial común.

Una segunda categoría comprende los ámbitos en los que la Unión actúa cuando su acción aporta un valor añadido a la acción de los Estados miembros, a veces de manera muy importante. Se las denomina **«competencias compartidas»**. [Segunda categoría: las competencias compartidas](#)

Esta categoría incluye:

- el mercado interior;
- algunos aspectos de la política social;
- la cohesión económica, social y territorial;
- la agricultura y la pesca, con excepción de los recursos biológicos marinos;
- el medio ambiente
- la protección de los consumidores;
- los transportes;
- las redes transeuropeas;
- la energía;
- el espacio de libertad, seguridad y justicia;
- algunos aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública;
- algunas competencias en los ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio;
- algunas competencias en los ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria.



<p>Coordinación de las políticas nacionales en los ámbitos económicos y del empleo</p>	<p>En algunos otros ámbitos, como las políticas económicas y de empleo, los Estados miembros reconocen la necesidad de coordinar sus políticas nacionales a nivel de la Unión.</p>
<p>Una política exterior y de seguridad común</p>	<p>La Constitución también establece que la Unión es competente para definir y aplicar una política exterior y de seguridad común, incluida la definición progresiva de una política de defensa.</p>
<p>Las competencias de apoyo</p>	<p>En la última categoría de competencias, las <b>competencias de apoyo</b>, la Unión interviene únicamente para coordinar o completar las <b>acciones de los Estados miembros</b>, que mantienen así una gran libertad de acción y la principal responsabilidad de gestión frente a sus ciudadanos. En estos ámbitos, la Unión no puede proceder a una armonización de las legislaciones nacionales.</p> <p>Esta categoría incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- la protección y la mejora de la salud humana;</li> <li>- la industria;</li> <li>- la cultura;</li> <li>- el turismo;</li> <li>- la educación, la juventud, el deporte y la formación profesional;</li> <li>- la protección civil;</li> <li>- la cooperación administrativa.</li> </ul>
<p>Una cláusula de flexibilidad completa la clasificación de las competencias</p>	<p>Para mantener cierta <b>flexibilidad</b> en el sistema, una cláusula permite al Consejo colmar eventuales lagunas en las competencias asignadas a la Unión cuando resulte necesaria una acción a escala de la Unión para alcanzar uno de los objetivos de la Constitución. El Consejo tomará entonces su decisión por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.</p>

### 3.4 El principio de subsidiariedad, guardián del correcto ejercicio de las competencias

El principio de **subsidiariedad** tiene por objeto garantizar que, en el ejercicio de sus competencias, la Unión solamente actúa si su acción resulta realmente necesaria y aporta un valor añadido a la acción de los Estados miembros. El principio de subsidiariedad trata de garantizar una toma de decisiones lo más cercana posible a los ciudadanos mediante la comprobación constante de que la acción que se emprende a escala comunitaria está justificada en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. El principio de **proporcionalidad** persigue el mismo objetivo de garantizar el correcto ejercicio de las competencias al prescribir que el contenido y la forma de la acción de la Unión no deberán exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

La Constitución refuerza la aplicación de los dos principios. Cuando la **Comisión** presente una propuesta, deberá **justificar** que ha tenido en cuenta los dos principios. Por primera vez, cada **parlamento nacional** podrá reexaminar las propuestas y tendrá la posibilidad de emitir un dictamen motivado si considera que no se ha respetado el principio de subsidiariedad. Si un tercio de los parlamentos comparten la misma opinión, la Comisión deberá revisar su propuesta.

Un nuevo mecanismo para velar por el respeto del principio de subsidiariedad...

Tras la aprobación de una ley se establece un último nivel de control con el derecho de recurso ante el **Tribunal de Justicia**.

... así como un control jurisdiccional

### 3.5 Una Unión legítima y democrática

La Constitución define por vez primera **los fundamentos democráticos** de la Unión y refuerza la expresión concreta de los mismos.

La participación democrática como fundamento de la Unión

La Constitución establece nuevas obligaciones para las instituciones por lo que se refiere a la **consulta** a la **sociedad civil**, la **transparencia**, el acceso a los documentos y el respeto de los datos de carácter personal. Además, se afianza el papel de los **interlocutores sociales**. La Unión también mantiene un diálogo regular con las iglesias y las organizaciones no confesionales.

¿Cómo lograr una mayor participación democrática?

Por otra parte, la Constitución establece un nuevo mecanismo que permite un impulso directo de los ciudadanos, siempre que sean al menos un millón y representen a un número significativo de Estados miembros. Mediante este nuevo mecanismo, los ciudadanos pueden pedir a la Comisión que someta al legislador una propuesta de ley si lo consideran necesario.

Leyes por iniciativa de los ciudadanos



Un mayor papel para los parlamentos nacionales

Los parlamentarios nacionales, que eran mayoría en la Convención, alentaron a los miembros de esta a buscar los medios para desarrollar el papel de los **parlamentos nacionales** en la construcción europea. **La transparencia de los trabajos en el Consejo** permitirá a los parlamentos seguir mejor las posiciones de sus Gobiernos en el Consejo, y el mecanismo de «**alerta rápida**» **sobre el respeto de la subsidiariedad** les ofrecerá una vía directa para influir sobre el proceso legislativo. Ese mecanismo les permitirá tener información de cualquier iniciativa de la Comisión y, si un tercio de ellos considera que una propuesta infringe el principio de subsidiariedad, la Comisión deberá revisar su propuesta. La posición de los parlamentos dentro la Unión podrá reforzarse también con una mejor cooperación interparlamentaria.

### 3.6 La pertenencia a la Unión

Adhesión a la Unión: obligación de respeto de los valores de la Unión

Para poder adherirse a la Unión, un Estado europeo debe **respetar los valores** de ésta.

La adhesión de un Estado requerirá una decisión del Consejo adoptada por **unanimidad**, la aprobación del Parlamento Europeo y la ratificación del acuerdo de adhesión por todos los Estados miembros.

Suspensión de derechos en caso de violación de los valores de la Unión

El Consejo Europeo, mediante una decisión adoptada por unanimidad (a excepción del Estado de que se trate) y previa aprobación del Parlamento Europeo (por mayoría de dos tercios), podrá constatar la existencia de una **violación grave** y persistente **de los valores de la Unión** por parte de un Estado miembro, y a raíz de ello podrá suspender, por mayoría cualificada, los derechos del Estado miembro en cuestión.

Introducción en la Constitución de la posibilidad de que los Estados miembros se retiren de la Unión

Todo Estado miembro podrá decidir, de acuerdo con sus normas constitucionales – se trata de una novedad introducida por la Constitución –, **retirarse de la Unión**. Sus relaciones se regirán en ese caso por un acuerdo que se celebrará entre el Estado de que se trate y la Unión.

## 4. Las instituciones al servicio del proyecto europeo

Para servir al proyecto europeo y permitir a la Unión alcanzar sus objetivos, es necesario disponer de un marco institucional eficaz y legítimo. Esta doble necesidad es aún mayor en una Unión ampliada a veinticinco Estados miembros o más. La Constitución recoge lo esencial de las disposiciones institucionales existentes e introduce al mismo tiempo dos nuevas figuras institucionales: una Presidencia más estable del Consejo Europeo y un Ministro de Asuntos Exteriores.

### 4.1 El marco institucional de la Unión

Según la Constitución, el marco institucional propiamente dicho comprende el **Parlamento Europeo**, el **Consejo Europeo**, el **Consejo de Ministros**, la **Comisión Europea** y el **Tribunal de Justicia de la Unión Europea**.

El **Banco Central Europeo** (BCE) desempeña un papel primordial en el ámbito de la política económica y monetaria de la Unión. Por su parte, el **Tribunal de Cuentas** garantiza el control de los ingresos y gastos de la Unión.

Junto a estas instituciones figuran dos órganos consultivos, el **Comité de las Regiones** y el **Comité Económico y Social Europeo**.

#### 4.1.1 El Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es la institución en la que están representados los ciudadanos de los Estados miembros. En la mayoría de los ámbitos, el Parlamento desempeña el papel de **órgano colegislador**; es, además, **la autoridad presupuestaria** – junto con el Consejo –, y ejerce también funciones **de control político** de la Comisión.

El Parlamento Europeo:  
funciones legislativa,  
presupuestaria y  
de control político

La Constitución refuerza los poderes del Parlamento Europeo como órgano colegislador, ampliando a nuevos ámbitos el campo de aplicación del llamado procedimiento de codecisión, en adelante denominado **procedimiento legislativo**, mediante el que el Parlamento decide conjuntamente con el Consejo.

Ampliación del  
procedimiento legislativo  
de codecisión del  
Parlamento y el Consejo

El número de eurodiputados, elegidos por sufragio universal por un período de cinco años, se fija en un máximo de 750. Cada Estado dispone, con arreglo a un principio de proporcionalidad regresiva, de un mínimo de seis escaños y de un máximo de noventa y seis. El número exacto de escaños adjudicados a cada Estado miembro se decidirá antes de las elecciones europeas de 2009.

Un máximo  
de 750 eurodiputados



#### 4.1.2 El Consejo Europeo

**Función del Consejo Europeo** El Consejo Europeo es la institución encargada de dar a la Unión el **impulso político** necesario para su desarrollo. No ejerce ninguna función legislativa. Por regla general, se pronuncia por **consenso**. La Constitución prevé una reunión del Consejo Europeo por trimestre.

**Composición del Consejo Europeo** El Consejo Europeo está compuesto por los **Jefes de Estado o de Gobierno** de los Estados miembros, así como por su **Presidente** (una nueva figura en la arquitectura institucional de la Unión) y el **Presidente de la Comisión**. Según la Constitución, el nuevo **Ministro de Asuntos Exteriores** de la Unión también participará en los trabajos del Consejo Europeo.

**El Presidente del Consejo Europeo: una nueva figura en el paisaje institucional de la Unión** Actualmente, el Consejo Europeo, al igual que todas las instancias del Consejo, lo preside el Estado miembro que ejerce durante seis meses la Presidencia de la Unión, según un orden preestablecido. La Convención propuso modificar este sistema creando la función **permanente** de Presidente del Consejo Europeo, elegido por el Consejo Europeo por un período **de dos años y medio**, renovable una vez.

La función de este Presidente será presidir y dinamizar los trabajos del Consejo Europeo. Ejercerá también tareas de representación, a alto nivel, de la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad común.

#### 4.1.3 El Consejo de Ministros

**Función del Consejo de Ministros** El Consejo es la institución de la Unión en la que están representados los **Gobiernos** de los **Estados miembros**. El Consejo ejerce, junto con el Parlamento Europeo, las funciones legislativa y presupuestaria. Es también la institución preponderante para la toma de decisiones en materia de política exterior y de seguridad común, así como en materia de coordinación de las políticas económicas.

**Composición del Consejo de Ministros** El Consejo de Ministros estará compuesto por **un representante nombrado por cada Estado miembro** a nivel ministerial. Se reúne en distintas formaciones. Por ejemplo, los ministros de Agricultura se reúnen en una formación específica del Consejo cuando es preciso tomar decisiones en el ámbito de la política agrícola común.

Actualmente, un único Estado miembro preside, por turno y durante seis meses, todas las instancias del Consejo. La Constitución no modifica básicamente este sistema, aunque se ha decidido inscribir esa presidencia rotatoria dentro de grupos de tres países establecidos para un período de dieciocho meses. Ese sistema podría cambiar en el futuro, ya que el Consejo Europeo podrá modificarlo por mayoría cualificada.

Presidencia  
del Consejo de Ministros

Por lo que respecta al Consejo «Asuntos Generales», estará presidido por el Ministro de Asuntos Exteriores. El Consejo Europeo deberá establecer las reglas de rotación entre los Estados miembros teniendo en cuenta, entre otras cosas, los equilibrios geográficos europeos.

#### 4.1.4 La Comisión Europea

La Comisión fue creada para **representar**, con carácter independiente, el **interés europeo común** a todos los países miembros de la Unión. En el ámbito legislativo, actúa como fuerza motriz: la Comisión es quien **propone las «leyes»**, que pasan a continuación al Parlamento Europeo y al Consejo para que estos se pronuncien.

Cometido de la Comisión

La Comisión garantiza la **programación** y la **aplicación de las políticas comunes** (como la política agrícola común, por ejemplo), ejecuta el **presupuesto** y **gestiona** los **programas** comunitarios. Para la ejecución concreta de las políticas y los programas comunitarios, la Comisión se apoya en gran medida en las Administraciones nacionales.

En la esfera exterior, la Comisión **representa a la Unión** y dirige las negociaciones internacionales (por ejemplo, las que se entablan en el marco de la Organización Mundial del Comercio, OMC). La Constitución prevé que el Ministro de Asuntos Exteriores se encargará de la representación exterior de la Unión en el ámbito de la política exterior y de seguridad.

Por último, la Comisión **vela por la correcta aplicación de las disposiciones del Tratado** y de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias, por ejemplo, en el ámbito de la competencia.

La Comisión tendrá una **responsabilidad** colegiada ante el Parlamento Europeo, el cual podrá adoptar una moción de censura contra ella, lo cual la obliga a dimitir colectivamente.

La Comisión, responsable  
ante el Parlamento Europeo

La Comisión adopta sus decisiones por mayoría simple de sus miembros.



**Composición de la Comisión:** Desde su origen, la Comisión ha estado siempre **integrada** por dos nacionales de los Estados miembros con mayor población y por un nacional de cada uno de los otros Estados miembros. El Tratado de Niza limitó la composición de la Comisión a un Comisario de cada Estado miembro. En consecuencia, así estará compuesta la Comisión que se elegirá el próximo año (1 de noviembre de 2004). La Constitución establece que, a partir de 2014, la Comisión quedará reducida a un número de miembros correspondientes a dos tercios del número de Estados miembros. Los Comisarios se elegirán entonces mediante un sistema de rotación según el cual se tratará a todos los Estados miembros en condiciones de igualdad.

**Designación del Presidente de la Comisión y de los Comisarios** La Convención no ha cambiado básicamente el método de designación del **Presidente** de la Comisión, pero la Constitución indica claramente que el Consejo Europeo deberá tener en cuenta los resultados de las elecciones europeas cuando proponga a la elección del Parlamento Europeo al candidato a la Presidencia de la Comisión.

Posteriormente, el Consejo, de acuerdo con el Presidente de la Comisión designado, adoptará la lista de los futuros Comisarios, teniendo en cuenta las sugerencias formuladas por los Estados miembros.

Como ya ocurre en la actualidad, posteriormente el Presidente y los Comisarios, nombrados para un período de cinco años, se someterán colectivamente al **voto de aprobación** del Parlamento Europeo.

#### 4.1.5 El Ministro de Asuntos Exteriores

**Una novedad: el Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, la voz de la Unión en el ámbito internacional** La creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores es una de las principales **innovaciones** que aporta la Constitución. Gracias a este puesto, habrá más **coherencia** en la acción exterior de la Unión, tanto a nivel político como a nivel económico. Los otros países identificarán **más fácilmente la voz de la Unión**.

Este Ministro desempeñará una **«doble función»**. En efecto, ejercerá las funciones que actualmente desempeñan dos personas: el Secretario General del Consejo, Alto Representante para la política exterior y de seguridad común, y el Comisario responsable de relaciones exteriores. Por consiguiente, el Ministro de Asuntos Exteriores será a la vez mandatario del Consejo, en lo que respecta a la política exterior y de seguridad común, y el miembro de la Comisión responsable de relaciones exteriores (además, será uno de los Vicepresidentes de la Comisión. Presidirá el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y velará por la coherencia de la acción exterior de la Unión.

**Designación del Ministro de Asuntos Exteriores** El **Consejo Europeo** nombrará al Ministro de Asuntos Exteriores, por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la **Comisión**.

#### 4.1.6 El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

La Constitución establece que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea comprenderá el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Gran Instancia (en la actualidad denominado Tribunal de Primera Instancia) y los tribunales especializados. El Tribunal de Justicia y el Tribunal de Gran Instancia estarán compuestos por al menos un juez por Estado miembro.

[Composición del Tribunal de Justicia](#)

El Tribunal de Justicia estará encargado de garantizar el **respeto del Derecho de la Unión**. Sus competencias abarcarán los litigios entre los Estados miembros, así como los litigios entre la Unión y los Estados miembros, entre las instituciones, y entre los particulares y la Unión. Será también competente para responder a cuestiones de interpretación del Derecho de la Unión planteadas por jueces nacionales, en el marco de asuntos pendientes ante órganos jurisdiccionales nacionales. Esta última competencia «prejudicial» es esencial para garantizar una interpretación uniforme del Derecho de la Unión en todo su territorio.

[Función del Tribunal de Justicia](#)

La Constitución deberá permitir a los ciudadanos y a las empresas impugnar más fácilmente los reglamentos de la Unión, aun cuando no les afecten individualmente (como imponen hoy los Tratados).

#### 4.1.7 El Banco Central Europeo (BCE)

El establecimiento de la Unión monetaria y la introducción de una moneda única, el euro, condujo a la creación del Banco Central Europeo (BCE). Desde el 1 de enero de 1999, tiene por misión ejecutar la política monetaria europea definida por el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC). En concreto, los órganos rectores del BCE (el Consejo de Gobierno y el Comité Ejecutivo) dirigen el Sistema Europeo de Bancos Centrales, cuyas funciones consisten en administrar la masa monetaria, realizar operaciones de cambio de divisas, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros y garantizar el buen funcionamiento del sistema de pagos. El objetivo primordial del BCE es mantener la estabilidad de los precios.

[El Banco Central Europeo ejecuta la política monetaria europea](#)

#### 4.1.8 El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas efectuará el **control** de las cuentas de la Unión Europea: examinará la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos del **presupuesto** de la Unión y garantizará una buena gestión financiera. Está compuesto por un representante de cada Estado miembro.

[El Tribunal de Cuentas controla los ingresos y los gastos](#)



#### 4.1.9 El Comité de las Regiones

**El Comité de las Regiones:** El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los **entes regionales y locales**. Será **consultado** por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en ámbitos relacionados con los intereses regionales y locales como son, en particular, la educación, la salud pública y la cohesión económica y social.

**un órgano consultivo**

**Composición del Comité de las Regiones** El número de miembros del Comité de las Regiones no excederá de **350**, nombrados por el Consejo para un período de cinco años.

#### 4.1.10 El Comité Económico y Social Europeo <sup>(1)</sup>

**El Comité Económico y Social Europeo:** El Comité Económico y Social Europeo (CESE) estará compuesto por representantes de las **organizaciones de los sectores económicos y sociales y de la sociedad civil**. Emitirá **dictámenes consultivos** para las instituciones, en particular en el marco del procedimiento legislativo. El CESE habrá de ser consultado por el Parlamento Europeo, el Consejo o la Comisión con carácter previo a la adopción de un gran número de actos relativos al mercado interior, la educación, la protección de los consumidores, el medio ambiente, el desarrollo regional y el ámbito social.

**un órgano consultivo**

**Composición del Comité Económico y Social Europeo** El número de miembros del Comité Económico y Social no excederá de **350**, nombrados por el Consejo para un período de cinco años.

<sup>(1)</sup> Comité Económico y Social según la terminología utilizada por el Tratado constitucional.

## 5. Los medios de actuación de la Unión

### 5.1 Simplificación de los instrumentos

La simplificación de los instrumentos de que dispone la Unión para actuar constituía por sí sola un capítulo específico de la Declaración de Laeken, que estableció el mandato de la Convención. Los trabajos de la Convención han permitido **simplificar** el sistema existente.

[Simplificar los instrumentos que permiten a la Unión ejercer sus competencias](#)

La tipología de actos se limita a **seis instrumentos** (ley, ley marco, reglamento, decisión, recomendación y dictamen). En un célebre discurso previo al Consejo Europeo de Laeken, el Primer Ministro belga constató la existencia de ¡36 tipos de actos diferentes!

[Seis instrumentos jurídicos](#)

Como en todos los sistemas jurídicos nacionales, se establece una distinción entre el nivel legislativo y el nivel de ejecución de las leyes.

[Nivel legislativo y nivel de ejecución](#)

La **ley** determinará los elementos esenciales de un ámbito determinado, y la definición de los aspectos más técnicos podrá delegarse en la Comisión, bajo el control de los dos órganos colegisladores, lo que aliviará la carga de trabajo de estos y les permitirá concentrarse en los aspectos más importantes de la vida de los ciudadanos.

Con arreglo a la Constitución, corresponderá a la Comisión adoptar los reglamentos delegados que completen o modifiquen los elementos no esenciales de la ley, bajo el control de los órganos colegisladores.

[Modificaciones de elementos no esenciales de la ley](#)

### 5.2 Procedimiento legislativo

El **procedimiento legislativo**, actualmente denominado procedimiento de codecisión, otorga al **Parlamento Europeo** un poder de **colegislador** igual que el que ostenta el **Consejo**. Según este procedimiento, un texto propuesto por la Comisión, previa consulta con los medios interesados, será adoptado a la vez por el Parlamento Europeo y por el Consejo.

[El Parlamento y el Consejo legislan conjuntamente](#)

La generalización de la codecisión que la Constitución establece como procedimiento legislativo ordinario constituye la mejor imagen de la doble legitimidad, de los Estados (Consejo) y de los pueblos (Parlamento Europeo), que caracteriza a la Unión. No obstante, en algunos casos habrá leyes especiales, adoptadas por el Consejo solo o, con menos frecuencia, por el Parlamento Europeo solo. La Constitución establece que el Consejo tomará sus decisiones por mayoría, salvo en los casos en que la Constitución prevea otro procedimiento, como el voto por unanimidad.

[Voto en el Consejo](#)



<p>Definición de la mayoría cualificada</p>	<p>En la actualidad, esa mayoría, denominada «mayoría cualificada», se calcula mediante un sistema de ponderación que tiene en cuenta, hasta cierto punto, la población de los Estados. La Constitución introduce, a partir de 2009, una <b>nueva definición de la mayoría cualificada</b> en el Consejo: se trata de la <b>doble mayoría</b>, de los Estados miembros y de los pueblos, que son la expresión de la doble legitimidad de la Unión. La doble mayoría se alcanza cuando una decisión logra el 55 % de los Estados miembros que represente al menos el 65 % de la población de Unión.</p>
<p>Ámbito de aplicación de la mayoría cualificada</p>	<p>La ampliación del <b>voto por mayoría cualificada</b> en el Consejo establecida por la Constitución para una veintena de disposiciones, para las cuales está prevista actualmente la unanimidad, facilitará la toma de decisiones. Por consiguiente, la unanimidad – es decir, la posibilidad de que un solo Estado miembro pueda impedir que se tome una decisión – se ha mantenido, por ejemplo, en el ámbito de la fiscalidad asociada al mercado interior, o de normas mínimas de seguridad social. Sin embargo, una disposición, denominada «puente», permite evolucionar posteriormente hacia la mayoría cualificada a través de una decisión por unanimidad del Consejo Europeo.</p>
<p>Decisiones específicas sobre la PESG</p>	<p>Se establecen algunas disposiciones especiales sobre toma de decisiones con respecto a la política exterior y de seguridad común, incluida la política europea de seguridad y defensa.</p>
<p>Seguir avanzando sin que todos participen en una cooperación reforzada</p>	<p>El Tratado de Amsterdam introdujo el concepto de <b>«cooperación reforzada»</b> con el fin de favorecer una cooperación más estrecha entre los países de la Unión que desearan ir más allá de la integración prevista en los Tratados en un ámbito determinado, dentro del marco de los objetivos de la Unión, pero al margen de las competencias exclusivas de esta. El objetivo de este tipo de cooperación consiste en permitir a aquellos Estados miembros capaces y deseosos de ir adelante, profundizar en la construcción europea, respetando el marco institucional de la Unión.</p> <p>Estas cooperaciones reforzadas no podrán utilizarse sino en última instancia (cuando no sea posible actuar con todos los Estados miembros); deberán incluir un número mínimo de Estados miembros (la Constitución fija este número en un tercio de los Estados miembros) y habrán de estar abiertas, en cualquier momento, a la participación de todos los Estados miembros. Los actos adoptados en el marco de una cooperación reforzada obligan únicamente a los Estados miembros participantes.</p>

### 5.3 Las finanzas de la Unión

El **presupuesto** comunitario se basa en principios presupuestarios clásicos, como son: la unidad (el conjunto de los ingresos y gastos se reúne en un único documento); la anualidad (las operaciones presupuestarias están asociadas a un ejercicio anual) y el equilibrio (los gastos no deben sobrepasar los ingresos).

[El presupuesto de la Unión](#)

La Constitución establece que mediante ley europea del Consejo, que se pronunciará por unanimidad, se fijarán el «**marco financiero plurianual**» y los límites máximos anuales de los gastos de la Unión. El presupuesto respetará el marco financiero plurianual.

[El marco financiero plurianual](#)

El presupuesto será financiado con cargo a los **recursos propios** de la Unión, que están constituidos fundamentalmente por una proporción del IVA que perciben los Estados miembros y una exacción de un determinado porcentaje de los PNB de los Estados miembros. Los límites y las categorías de estos recursos los fijará el Consejo y, además, deberán ser ratificados por todos los Estados miembros.

[Los recursos propios](#)

La Comisión está encargada de presentar el proyecto de presupuesto anual de la Unión. La Constitución prevé la aprobación del presupuesto por el **Parlamento Europeo** y el **Consejo, que constituyen la Autoridad Presupuestaria**, según un procedimiento mucho más sencillo que el actualmente en vigor.

[El procedimiento presupuestario](#)

Corresponde a la **Comisión** ejecutar el presupuesto bajo el control del Parlamento Europeo y el Tribunal de Cuentas. En la práctica, los Estados miembros ejecutan una elevada proporción del presupuesto en el día a día, sobre todo por lo que se refiere a las secciones correspondientes a la agricultura.

[Ejecución del presupuesto](#)



## 6. La acción exterior de la Unión

Toda la acción exterior de la Unión presentada en un único título: mayor coherencia y facilidad de lectura

Todas las disposiciones relativas a la acción exterior de la Unión se han **agrupado** en un único título de la Constitución, mientras que en los Tratados anteriores figuraban en varios lugares diferentes. La lectura del texto resulta así más **fácil**. Esta agrupación permite también una **acción más coherente** de la Unión frente a terceros países, puesto que todas las acciones, ya sean económicas, humanitarias o políticas, tienen objetivos comunes.

Mantenimiento de la unanimidad

En materia de política exterior, el Consejo seguirá decidiendo **por unanimidad** en la mayoría de los casos. La Constitución no ha aportado sobre esta cuestión los progresos que algunos esperaban. En una Unión de 25 ó 30 Estados, la unanimidad, es decir, el derecho de veto de cada Estado miembro, no va a facilitar la toma de decisiones.

Una innovación: la creación del cargo de Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión

La innovación más interesante es la creación de la función de **Ministro de Asuntos Exteriores**. El Ministro será **Vicepresidente de la Comisión**, pero trabajará en contacto directo con los **Estados miembros** para las cuestiones de política exterior. La introducción de esta nueva función debería desarrollar la confianza recíproca y el reflejo europeo de los Estados miembros. La persona que ocupe este cargo dirigirá un servicio europeo para la acción exterior, un servicio diplomático que estará compuesto por funcionarios del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales y que dispondrá de delegaciones en casi todos los países del mundo. El Ministro de Asuntos Exteriores procurará que la Unión sea más eficaz y más escuchada en el mundo. Podrá, por ejemplo, hablar en nombre de la Unión ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Política de defensa europea respetando los compromisos políticos de los Estados miembros

La **política de defensa** de la Unión se construirá poco a poco, respetando las distintas culturas y compromisos políticos de los Estados miembros (no se trata de poner fin a la neutralidad de algunos Estados miembros ni de competir con la OTAN).

Creación de una Agencia de Armamento

Va a crearse una **Agencia de Armamento**, a fin de que el dinero del contribuyente se utilice mejor, evitando, por ejemplo, los solapamientos en los programas militares de los distintos Estados miembros.

Solidaridad entre los Estados miembros, por ejemplo, en caso de ataque terrorista

Al adherirse a la Unión, los Estados miembros aceptaron ser solidarios unos con otros. Esta **solidaridad** no es solo económica: en caso de ataque **terrorista** o **catástrofe** natural, la Constitución prevé, en adelante, una intervención de la Unión. Además, si un Estado miembro fuera objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros deberán prestarle ayuda y asistencia.

La Constitución también permite que aquellos Estados miembros que tengan la capacidad militar necesaria y hayan suscrito compromisos más vinculantes puedan establecer entre sí una cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión.

[Posibilidad de una cooperación estructurada permanente en materia de defensa entre algunos Estados miembros](#)

Por lo que respecta al **comercio exterior**, es la **Comisión** la que **negocia, para toda la Unión, con terceros países**, en particular en el marco de la Organización Mundial del Comercio, para defender los intereses europeos en materia de comercio de mercancías y servicios, de propiedad intelectual y de inversiones.

[Comercio exterior: la Comisión negocia con terceros países](#)

En este ámbito, la Constitución refuerza el papel del **Parlamento Europeo**, al que coloca casi en pie de igualdad con el Consejo, cuando hasta ahora el Tratado no le otorgaba ningún papel, ni de control, ni de decisión. Las reglas de decisión del **Consejo** se hacen también más claras, con el fin de permitir a la Unión seguir siendo un actor clave en la regulación de la economía mundial.

[Más poder para el Parlamento Europeo, reglas de decisión más claras para el Consejo](#)

El objetivo principal de la **política de desarrollo de la Unión** es la erradicación de la pobreza. La Unión y sus Estados miembros contribuyen con más del 50 % de la ayuda pública mundial, por lo que les interesa coordinar adecuadamente sus acciones para alcanzar más eficazmente este objetivo.

[Una política de desarrollo dirigida a erradicar la pobreza](#)

Una disposición de la Constitución está consagrada a la **política de ayuda humanitaria** de la Unión (administrada por la Oficina de Ayuda Humanitaria), con el fin de mostrar claramente su naturaleza específica (está sometida al Derecho humanitario internacional y no es un medio de presión política).

[Política de ayuda humanitaria](#)

La Constitución establece de forma precisa cuándo puede la Unión negociar **acuerdos internacionales**, e indica claramente el procedimiento que debe seguirse: la Comisión (o el Ministro de Asuntos Exteriores) negocia, y el Consejo y el Parlamento deciden juntos si aceptan el resultado.

[La negociación de acuerdos internacionales](#)



## 7. Un espacio de libertad, seguridad y justicia

Medios apropiados para actuar juntos contra el terrorismo y la delincuencia

El concepto de espacio de libertad, seguridad y justicia ya figura en los Tratados actuales. No obstante, la Constitución ofrece a la Unión los medios **apropiados** para establecer soluciones a la altura de los retos que ha de afrontar la Unión (cómo garantizar la libre circulación de personas, cómo luchar contra el terrorismo y los delitos graves, cómo gestionar los flujos migratorios). La Constitución hace también los procedimientos aplicables más eficaces, **más democráticos y más transparentes**.

Ausencia de control en las fronteras interiores. Control en las fronteras exteriores de la Unión

Como ya disponen los Tratados actuales, la Constitución establece, para los Estados miembros que forman parte del **espacio Schengen, la ausencia de controles en las fronteras interiores de la Unión**, e indica que se fijarán las normas para los controles a que estarán sometidas las personas que crucen las **fronteras exteriores**. Además, la Unión podrá administrar de manera integrada sus fronteras. Esto supone, por ejemplo, crear una unidad que pueda ayudar y prestar apoyo a los policías de fronteras nacionales en sus arduas tareas de control y vigilancia de las fronteras.

Política común en materia de asilo

La Unión deberá dotarse de una verdadera **política común en materia de asilo**, que se ajuste a la Convención de Ginebra sobre los refugiados y que garantice que toda persona que precise protección internacional sea efectivamente protegida. A diferencia de los Tratados actuales, que prevén solamente el establecimiento de normas mínimas, la Constitución prevé el establecimiento **de un sistema europeo común de asilo** que incluirá, fundamentalmente, un **estatuto uniforme** para los refugiados y **procedimientos comunes**.

Política común en materia de inmigración

La Unión formulará también **una política común en materia de inmigración**. La Constitución establece los principios rectores de esta política común, lo que no se da en los Tratados actuales. Se trata de gestionar eficazmente los flujos, de garantizar el trato equitativo de los inmigrantes en situación regular de residencia y de luchar contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos y prevenirlos. El Consejo y el Parlamento adoptarán medidas a tal efecto, por ejemplo, por lo que se refiere a las condiciones que deben cumplirse para ser inmigrante en los Estados miembros o los derechos de los inmigrantes. La Unión podrá también adoptar medidas para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros en cuanto a la integración de los nacionales de terceros países.

Una Unión solidaria y procedimientos democráticos

Todas estas políticas se desarrollarán respetando el **principio de solidaridad**, incluida la financiera, que está recogido en la Constitución. La legitimidad democrática se reforzará considerablemente. En efecto, en los Tratados actuales al Parlamento Europeo solamente se le consulta, mientras que en la Constitución está previsto que todas estas medidas las adopten el Parlamento Europeo y el Consejo. Otro cambio importante se refiere al Tribunal de Justicia, que ejercerá su control jurisdiccional sobre todos los actos adoptados; por último, la Comisión será la única fuente de iniciativa legislativa, y ejercerá también sus tareas de guardiana de los Tratados.

Como ya ocurre actualmente, la Unión seguirá actuando en el ámbito de la **cooperación judicial en materia civil**, siempre que se trate de asuntos con repercusión transfronteriza. A diferencia de los Tratados existentes, la Constitución confiere al Consejo y al Parlamento la competencia para adoptar leyes o leyes marco con el fin de garantizar un elevado nivel de acceso a la justicia.

[Cooperación judicial en materia civil](#)

De conformidad con los Tratados actuales, la Unión ya podía actuar en el ámbito de la **cooperación policial y judicial en materia penal** pero esta esfera, como la política exterior y de seguridad común, se trataba en una parte separada del Tratado de la Unión, el denominado tercer pilar, sometido al método de decisión intergubernamental. La Constitución es innovadora en este ámbito, ya que suprime el tercer pilar para agrupar en una única estructura todas las políticas de la Unión y hacer aplicables procedimientos **más democráticos, eficaces y transparentes**. Una particularidad: un grupo de Estados miembros (una cuarta parte) puede presentar una iniciativa al igual que la Comisión. El derecho de veto se abandona en gran medida en favor de la norma de la mayoría cualificada; el Parlamento legisla juntamente con el Consejo, y las normas adoptadas se someten al control del Tribunal de Justicia.

[Cooperación policial y judicial en materia penal](#)

El Parlamento Europeo y el Consejo podrán así establecer definiciones y **sanciones** comunes para una serie de **delitos graves y con una dimensión transfronteriza** que se enumeran en la Constitución. Se trata de delitos de gran trascendencia, como el terrorismo, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, el racismo y la xenofobia, la explotación sexual de menores y los delitos contra el medio ambiente.

[Sanciones comunes contra los delitos transfronterizos](#)

Gracias a la Constitución, la Unión podrá también adoptar leyes marco en materia de procedimiento penal por lo que se refiere a los derechos de las víctimas y los derechos de las personas en el procedimiento penal. Se reforzarán los mecanismos de cooperación judicial entre Estados miembros ya existentes, como Eurojust, y el Consejo podrá decidir en el futuro la creación de una **Fiscalía Europea** para investigar y perseguir a los autores y cómplices de delitos transfronterizos graves. Esta decisión se adoptará por unanimidad de los Estados miembros.

[Posibilidad de crear una fiscalía europea para perseguir a los autores de delitos transfronterizos](#)

En el ámbito de la **cooperación policial**, la Oficina Europea de Policía, Europol, proporciona una estructura para intensificar la cooperación policial entre los Estados miembros en los ámbitos de la prevención y la lucha contra las formas graves de delincuencia internacional organizada. La Constitución establece que Europol se someterá al control del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales.

[Cooperación policial](#)



## 8. Las otras políticas de la Unión: la contribución de la Constitución

### Reforma de algunas políticas de la Unión

La Convención y la Conferencia Intergubernamental han prestado una atención especial a **la reforma de determinadas políticas** (política exterior y de seguridad común; espacio de libertad, seguridad y justicia, y unión económica y monetaria). En cambio, las demás políticas que desarrolla la Unión no han sido objeto de modificaciones importantes. A diferencia de lo que ocurrió en anteriores revisiones de los Tratados (Acta Única o Tratado de Maastricht), la Constitución no ha ampliado notablemente las competencias de la Unión.

### Coherencia de la acción de la Unión

Se ha otorgado una especial atención al mantenimiento de la **coherencia de la acción** de la Unión, a través de disposiciones que garantizan la consideración de los objetivos globales – y, más en particular, de la igualdad entre mujeres y hombres, del medio ambiente y de los consumidores – en la definición y la aplicación de cada política concreta.

### Nuevas posibilidades de actuar en determinados ámbitos

La Constitución introduce **nuevos fundamentos jurídicos** que permitirán a la Unión intervenir en caso de necesidad en determinados ámbitos, como son: la **salud** pública, para hacer frente a desafíos comunes relacionados con la seguridad de los ciudadanos (por ejemplo, el SRAS o el bioterrorismo); la **energía**, para favorecer el acceso al servicio público en este ámbito, su continuidad, la seguridad del abastecimiento, el desarrollo de energías renovables y el ahorro de energía; la **protección civil**, para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a catástrofes de origen natural o humano; y el **deporte**, para desarrollar su dimensión educativa y coordinar los esfuerzos de lucha contra el dopaje.

## 9. Entrada en vigor y revisión de la Constitución

### Entrada en vigor de la Constitución

#### Entrada en vigor de la Constitución

El Tratado constitucional parte del principio de su ratificación por todos los Estados miembros, con arreglo a sus propias normas constitucionales (mediante aprobación parlamentaria y/o referéndum). Si, transcurridos dos años desde su firma, lo hubieran ratificado solamente las cuatro quintas partes de los Estados miembros, el Consejo Europeo tomará conocimiento de la cuestión.

### Revisiones posteriores de la Constitución

#### Revisión de la Constitución: consagración del método de la Convención

En lo sucesivo, normalmente las revisiones serán preparadas por una Convención, salvo si tienen un alcance limitado. La Convención deberá adoptar por consenso una recomendación a la Conferencia Intergubernamental, que aprobará de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse. Estas modificaciones solo entrarán en vigor una vez hayan sido ratificadas por todos los Estados miembros, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.

Está previsto un procedimiento más flexible en el caso de algunas modificaciones, como la ampliación del ámbito de aplicación del voto por mayoría cualificada en determinados sectores. En el caso de estas modificaciones, serán suficientes el acuerdo unánime del Consejo Europeo y la aprobación del Parlamento Europeo.

## Información complementaria

### «Europe Direct»

Si desea formular preguntas sobre la Constitución Europea, llame al teléfono gratuito

**00 800 67 89 10 11** o al teléfono de pago +32 2 299 96 96

### «Futurum»

Si desea más información sobre la Constitución Europea, consulte el sitio de internet

**<http://europa.eu.int/futurum>**

Comunidades Europeas

Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas

2004 — 28 p. — 21x29,7 cm

ISBN: 92-894-7934-5



25 Estados miembros
  Países candidatos

**Comunidades Europeas**

Dirección postal:  
 B-1049 Brussels (Belgium)

